

**Colloque “Un urbanisme pour tous”**

**Gray 31 mai 2024**

**Urbanisme et préservation du patrimoine**

**David Cordeiro - Communauté de Communes de Semur en Brionnais (71)**

 **Introduction**Dans le cas qui me concerne, maire d’Iguerande et président d’une petite intercommunalité dans le Brionnais en Saône et Loire, le problème principal que je dois résoudre avec mes collègues élus, est d’imaginer comment ce territoire rural plutôt attractif (au sens du bien-être selon l’analyse présentée par Lise Bourdeau Lepage), mais soumis à de fortes contraintes agricoles, paysagères et environnementales, peut trouver les moyens endogènes de son développement économique. La question qui en résulte pourrait être formulée de la manière suivante : **« De quoi vit-on demain sur ce territoire pour le préserver ? »**

Si la question qui préoccupe la collectivité est donc bien celle du **développement économique et de l’activité, nous pensons qu’il existe, à partir des atouts du territoire, une alternative possible au chemin emprunté plus tôt par bien d’autres territoires ruraux ou périurbains, à savoir le** **modèle lotissements/zones d’activité**. Au contraire, en écho à l’analyse présentée par Olivier Portier sur le développement, la beauté du paysage et la faible densité sont un atout majeur d’attractivité qu’il faut préserver. Urbanisme/Patrimoine/Environnement, on est bien dans le sujet

**En réalité tout part des enjeux de transition auxquels nos territoires sont confrontés**

Avec un peu plus de 5 000 habitants sur 14 communes et 200km², le territoire de la communauté de communes de Semur en Brionnais est peu dense avec un habitat dispersé (26 habitants au km²), sans centralité et dépendant économiquement des territoires voisins. Les pôles administratifs, d’emploi et de services sont en effet situés en dehors du territoire et on compte donc deux fois plus de salariés résidents que d’emplois disponibles avec un indice de concentration d’emploi de 49% (2 070 actifs ayant un emploi résident dans la zone pour 1 014 emplois disponibles). Iguerande, la commune la plus importante ne compte que 1000 habitants et se situe aux marges du territoire et enfin l’ensemble du territoire est en ZRR.

Si le projet de territoire doit bien intégrer l’ensemble des grands défis de notre monde en matière de transition, trois enjeux engagent particulièrement ma communauté de communes.

**Le premier enjeu est celui de son modèle agricole**. L’agriculture est ici omniprésente puisque 75% de la surface du territoire est à vocation agricole. Dans cette partie du Brionnais se trouve le berceau de la race charolaise, et la surface agricole, constituée à 96% de prairies, est presque exclusivement consacrée à l’élevage bovin qui a façonné, entretenu et finalement préservé ce paysage de bocage caractéristique. Ce modèle agricole est aujourd’hui en crise, affecté par le changement climatique (sécheresses à répétition), la diminution des cours de la viande et la transmission des exploitations rendue difficile par des coûts importants d’installation et la difficulté du métier. Tandis que le nombre d’exploitations a déjà diminué de moitié depuis 2010 (169 exploitations en 2016 contre 321 exploitations en 2000), 36% des agriculteurs ont plus de 55 ans et près de la moitié d’entre eux n’ont pas de repreneurs identifiés. Dans le même temps la taille moyenne des exploitations a doublé (97ha contre 46 ha en 2000), sans gain de rentabilité et avec un impact très limité sur l’emploi (moins de 200 emplois directs et indirects). Et pourtant, la France importe de la viande bovine.

Si les marges d’action de la collectivité sont limitées pour faire face aux transitions du modèle agricole dont l’économie générale dépend fortement des règlementations françaises et européennes (cf loi Egalim) et de la concurrence sur les marchés de consommation, elle doit malgré tout s’en préoccuper car c’est une composante essentielle de sa compétence développement économique : l’avenir sera-t-il celui de la diversification ou celui de l’excellence de la filière bovine ? Sans doute un peu des deux si l’on doit faire un peu de prospective.

La communauté de communes se doit donc d’assurer les conditions favorables au maintien de l’activité agricole à travers l’élaboration de ses documents d’urbanisme ou par sa politique d’investissement et de développement économique. Elle a construit il y a une dizaine d’année le marché au cadran bovin de Saint Christophe en Brionnais qui est aujourd’hui l’un des plus grands de France avec 40 000 à 50 000 animaux vendus chaque année pour soutenir la filière. Elle est aujourd’hui propriétaire du site et actionnaire majoritaire de la SAEM qui en assure la gestion.

Ce modèle agricole a créé le bocage brionnais et façonné au fil du temps les paysages. La candidature au patrimoine mondial au titre du « paysage culturel de l’élevage charolais », portée par le Pays Charolais Brionnais. La reconnaissance de la valeur universelle du bien est désormais acquise (2021) ainsi que son périmètre, l’enjeu est maintenant d’écrire le plan de gestion du bien, dernière étape avant que la France ne puisse présenter la candidature au Comité Unesco. Si ce dossier est retenu, dans un horizon de deux ou trois ans, l’impact attendu est de deux ordres : la notoriété du territoire comme destination (touristique, puisque l’on compte déjà plus de 8000 visiteurs au marché au cadran, voire résidentielle) et comme origine (viande bovine de qualité). Le développement économique est à inscrire dans cette double dynamique avec ses composantes productive et résidentielle.

**Le second enjeu est donc de préserver ce paysage** ainsi que le **patrimoine bâti qui y est associé**.

Relativement épargné par l’étalement urbain du fait de son éloignement aux pôles d’emplois, le secteur possède en effet outre son bocage, une grande densité d’églises romanes, de châteaux, de bâtiments agricoles ou d’habitations mais aussi un riche patrimoine vernaculaire (puits, lavoirs, murets…). Semur en Brionnais, à quelques km, est le seul « Plus beau village de France » en S&L et on compte sur la CC, 3 sites clunisiens candidats à l’autre dossier Unesco. Conserver en état ce patrimoine implique de soigner les réhabilitations mais aussi de prévoir l’intégration des constructions nouvelles par des prescriptions fortes inscrites dans les documents d’urbanisme. Il y a toutefois des écarts importants entre la capacité financière des ménages et des collectivités et les moyens qu’il faudrait consacrer. Restaurer une église romane dans un village de 300 habitants, même avec les aides de l’Etat et du département, représente parfois plusieurs années du budget communal. Nous en avons l’exemple avec la restauration en cours de l’église de Varenne l’Arconce, un budget de 1,1M€ porté par un village de 112 habitants… c’est une des dernières église du secteur (densité d’art Roman la plus importante d’Europe)

Protéger sans mettre sous cloche, tel est l’objectif que nous poursuivons et qui implique de permettre l’installation de familles et actifs. Dans un espace peu dense, nous avons choisi de limiter les constructions nouvelles de type lotissement pour favoriser les réhabilitations de qualité (Plus de 1000 bâtiment recensés susceptibles de changement de destination) Avec un objectif de zéro artificialisation nette à moyen terme (SRADDET), et pour permettre l’accueil de familles à la recherche d’un cadre de vie, le principe est de travailler sur les parcours résidentiels : construire une offre de logements séniors au cœur des bourgs et proches des services et libérer ainsi des maisons isolées. A ce jour 18% de la population vit dans les bourgs centres, 28% dans des hameaux et 43% dans des logements isolés.

Les documents d’urbanisme sont dons des outils opérationnels qui permettent la mise en œuvre et l’affichage de cette stratégie. PLUi, nuancier de couleurs, charte paysagère, mais aussi de participer à la sensibilisation (école, CAUE, Pays d’Art et d’Histoire, formation des entreprises et des élus…) et à l’accompagnement : OPAH, opérations de réhabilitations et de construction de logements en cœur de villages, nous devons aussi travailler sur l’exemplarité avec la réhabilitation des bâtiments et espaces publics, plantations… Soigner le paysage, c’est garantir **l’attractivité** future des villages. Les choix d’urbanisme sont des choix de société. Nous souhaitons trouver un équilibre entre la liberté de réaliser des projets et le risque de non créer un territoire musée figé)… J’ai déjà refusé des projets sur ma commune du fait d’une intégration impossible (une maison en kit dans un hameau ancien) et au contraire autorisé des projets pas conformes au regard du règlement du PLUi mais en accord avec le PADD (exemple auberge troisgros conçue par l’architecte Patrick Bouchain…). Tout est question de nuances et de culture, c’est pourquoi il est très difficile de rédiger des règlements… et puis les règlements d’urbanisme savent interdire, ils savent beaucoup moins suggérer… nous recourrons très souvent aux conseil du CAUE.

Également VP du Charolais Brionnais en charge de l’urbanisme et du SCOT c’est l’exercice que nous avions conduit avec des étudiants en architecture : montrer des exemples réussis de réhabilitation ou de construction réalisables et chiffrés.

Les règles d’urbanisme ne sont pas suffisantes, Il importe toutefois que cet effort soit complété par des investissements dans les autres composantes du cadre de vie. Le maintien des commerces et services de proximité ainsi qu’une offre éducative, sociale, de santé, de sports ou culturelle de qualité sont indispensables toute comme les infrastructures de transport ou numériques.

**Enfin, le patrimoine naturel est également très riche en Brionnais**. Traversé par la Loire, il bénéficie d’un écosystème préservé avec deux zones natura 2000 qui en couvrent une bonne partie. L’existence de ce patrimoine naturel implique également de trouver les ressources nécessaires à sa préservation. Si la zone Natura 2000 du Val de Loire est gérée par le CEN (Conservatoire des Espaces Naturels) de l’Allier, la communauté de communes vient de lancer les études pour établir le DOCOB de la zone de la Beleine (2021), qui n’était jusque-là pas gérée. L’Etat va prendre à sa charge le coût des études mais il faudra ensuite mettre en place un plan de gestion à compter de 2025. Pour la Communauté de Communes, ce projet représente un investissement en temps (convaincre les acteurs…), en ingénierie, et nécessite des moyens financiers pour mettre en œuvre les actions de protection. Ici, le principe est de « prendre sa part » est retenu car la valorisation est difficile, y compris l’amortissement des coûts, sauf très indirects sur le cadre de vie !!! L’objectif est donc de compenser les dépenses de fonctionnement par des actions complémentaires. La Communauté de Communes a obtenu de l’Etat un agrément pour lancer à partir de janvier 2022 un chantier d’insertion « Bocage et paysage Brionnais » qui aura pour mission principale l’entretien des paysages, chemins de randonnée, VTT et cours d’eau. Ce projet vise à répondre à l’enjeu de préservation du paysage, mais il a aussi pour objectif d’offrir un outil d’insertion avec pour les personnes ciblées des perspectives de retour vers l’emploi. Le risque d’exclusion est d’autant plus fort qu’il se cumule avec un isolement géographique. La structure de l’emploi local révèle des besoins dans des emplois peu qualifiés. Localement 37% des emplois relèvent de l’agriculture, de l’artisanat ou du commerce contre 8% à l’échelle nationale. Les artisans du bâtiment notamment ont du mal à recruter. On peut donc penser qu’il existe de réelles chances de retour vers l’emploi des personnes qui bénéficieront du dispositif mis en place. De la même façon, les collectivités ont du mal à trouver des salariés qualifiés en capacité de réaliser de petits travaux. Enfin, l’entretien des sites, chemins de randonnées ou VTT, petit patrimoine vernaculaire est un facteur déterminant pour conserver le potentiel touristique du territoire.

Cet élément constitue une partie de **l’enjeu lié à la transition environnementale** : moins consommer d’espace, moins consommer d’énergie, cela est difficile dans un espace peu dense avec un habitat dispersé constitué de logements anciens, souvent de grande dimension. La faible densité et la distance aux services, commerces et lieux d’emploi rend le territoire et ses habitants très dépendants à la voiture. Une enquête récente menée sur la commune d’Iguerande (2021) indique que 2/3 des habitants utilisent leur voiture au moins une fois par jour et 45% plusieurs fois). Il n’y a pas de transport public et le service de transport à la demande associatif existant est à ce jour suffisant en dépannage.

Par ailleurs, la question de la production des énergies renouvelables est sensible puisque des projets éoliens de grande taille ne seraient sans doute pas compatibles avec la préservation du paysage à inscrire au patrimoine mondial. Il y a 10 ans, la Communauté de Communes a installé sur le marché au cadran 8000m² de cellules photovoltaïques, en faisant à l’époque une des plus grandes installation de production de France. Ici la clé est sans doute une réflexion à une échelle plus large, à l’échelle du PETR Pays Charolais Brionnais qui porte le SCOT, mais pas le PCAET. Le sujet de l’agrivoltaisme est sensible et nous avons travaillé avec l’Etat sur la définition d’une AIP (aire d’influence paysagère) pour orienter les projets éoliens.

**Le Projet de transition à engager et la stratégie retenue**

Aujourd’hui, le desserrement de l’agglomération Lyonnaise, le faible coût de l’immobilier et l’attrait certain des ménages urbains pour l’espace rural est une opportunité pour le développement de notre territoire. Ce développement ne doit pourtant pas se faire « à tout prix ». (Cf. mythologie du modèle CAME d’Olivier Bouba Olga). Accueillir les entreprises que les autres territoires ne veulent plus (très consommatrices d’espace comme les plateformes logistiques ou polluantes) ou des habitants dans des logements peu qualitatifs à 40 ou 50 km de leur lieu de travail n’est pas responsable ni souhaitable. Même si la tentation du « à tout prix » reste le modèle dominant dans des territoires ruraux en déprise démographique, ce n’est pas le choix que nous avons fait. Pas d’ambitions de développement démesurées donc mais le besoin d’assurer les conditions favorables du cadre de vie, du vivre ensemble et du développement endogène nous semble être la clé d’un territoire résilient capable de mieux appréhender les transitions actuelles et futures.

Nous avons ainsi choisi d’inscrire dans le PLUi des objectifs de croissance de population très raisonnables, sans doute inférieurs à la demande puisque après 2 ans, une bonne partie des zones constructibles ont été consommées. Nous avons choisi par ailleurs de ne pas créer de zones d’activités supplémentaires ni d’agrandir les deux petites qui existent et sont déjà complètes considérant qu’il existe sur les territoires voisins des zones équipées encore disponibles. Ce choix s’explique par des considérations de complémentarités territoriales avec nos voisins mais est également un moyen de créer plus facilement un territoire résilient (qui coche un grand nombre de cases de la boussole de la résilience décrite par A. Cambien).

Nos objectifs sont donc de faire des contraintes de transition une force pour un territoire préservé, de revoir la notion d’attractivité et de développement à une échelle territoriale plus large en travaillant sur les interactions et complémentarités productives et résidentielles et d’imaginer un modèle de développement économique plus respectueux de l’environnement et des habitants.

Le bâti rural ancien participe grandement à la beauté des paysages. Avec la modernisation des exploitations qui sont de plus en plus grandes (élevage pour l’export privilégié pourtant plus exposé aux crises que l’embouche traditionnel), un nombre très important de granges et anciens bâtiments n’ont plus d’usage agricole. Il est néanmoins important de conserver lorsque c’est possible une partie de ces bâtiments pour de nouveaux projets agricoles : viticulture, maraichage… Les autres sont à réhabiliter pour du logement ou des projets touristiques (gîtes, chambres d’hôtes..).

« L’histoire agricole nous a laissé des centaines de kilomètres de chemins, des mares, des ponts des lavoirs, des murets en pierres sèches qui sont un marqueur fort de l’identité et de l’attrait paysager. Sauvegarder et mettre en valeur ce patrimoine, c’est également créer de la valeur pour des développements touristiques et résidentiels ».

Le principe est de favoriser un tourisme nature et d’itinérance. Carrefour à l’échelle nationale ce secteur de Saône et Loire dispose de très nombreuses occasions d’itinérance : voie verte connectée à la via Rhona et sur la liaison Nantes Budapest, Chemins de St Jacques, 250 km de circuits de randonnée, boucles de cyclotourisme, centre VTT national, sites clunisiens, circuit des églises romanes du Brionnais…). Le village de Semur en Brionnais est le seul « plus beau village de France » de Saône et Loire. Enfin, sur le plan gastronomique, entre Lyonnais et Bourgogne, le secteur compte un nombre important de restaurants gastronomiques.

**Conclusion :**A la question **« De quoi vit-on demain sur ce territoire pour le préserver ? »**

Sans doute d’agriculture avec un modèle qui évoluera nécessairement. Au 18ème siècle l’élevage bovin a remplacé la vigne en réponse à l’évolution des marchés de consommation, de la concurrence et d’atouts agronomiques, peut-être qu’à l’avenir le climat ou la demande impliquerons de nouvelles adaptations.

Sans doute de tourisme si l’on arrive à préserver le cadre favorable à son développement, de la beauté des paysages et du cadre bâti aux opportunités d’itinérance douce et si là encore la demande d’un tourisme familial, rural et de proximité reste forte.

Sans doute d’activités économiques liées à l’économie résidentielle (commerces, services, artisanat du bâtiment) ou à l’implantation de nouvelles familles à la recherche d’un cadre de vie rural (activités « télétravaillables ») mais à condition que les services et infrastructures suivent.