

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

Claire Tandille

Direction de la prospective et
de l'aménagement de l'espace
de Rennes Métropole

Bernard Poirier

Maire de Mordelles,
1^{er} vice-président de Rennes
Métropole et président
du Pays de Rennes

Le projet du SCoT du Pays de Rennes

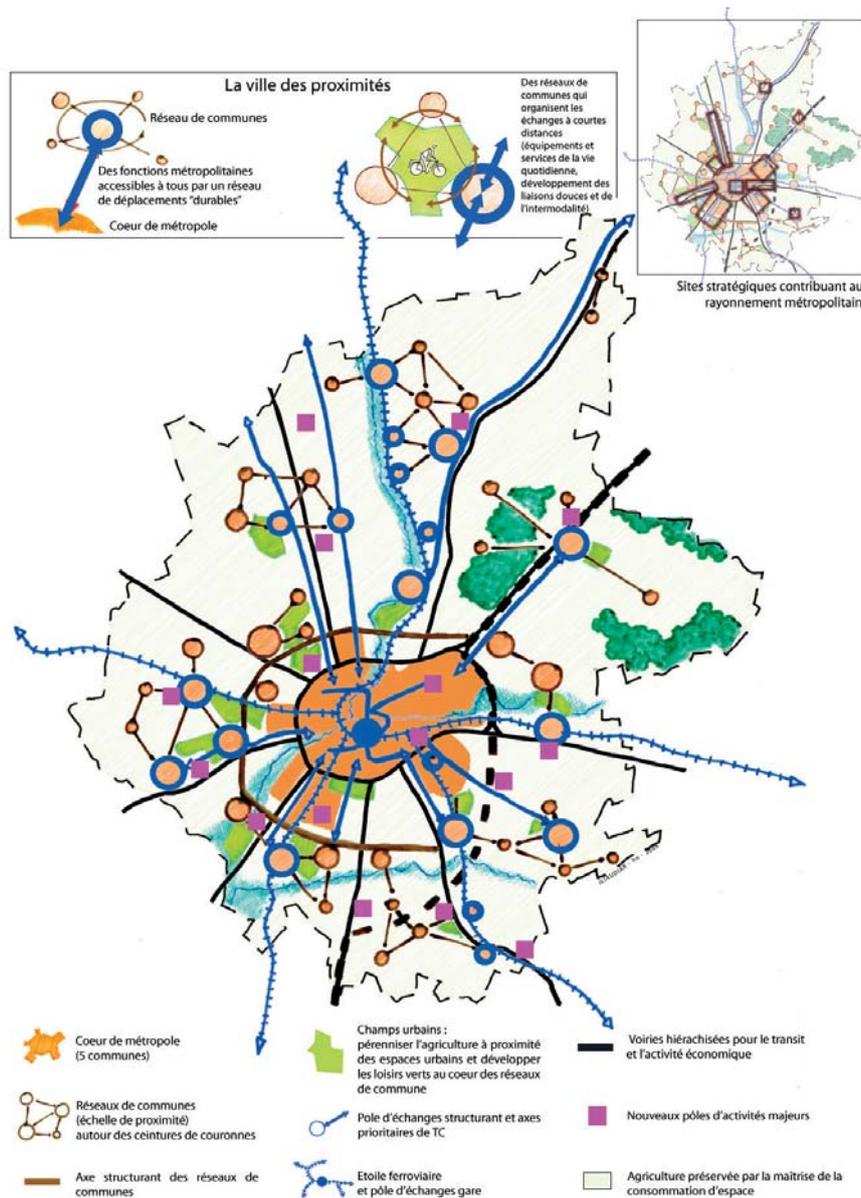
Le SCoT du Pays de Rennes a été approuvé en décembre 2007. C'est un document ambitieux qui vise à positionner le Pays de Rennes, capitale de région, comme une métropole de rang européen, au service de sa population et de l'ensemble de la Bretagne. Cette stratégie repose sur l'analyse des mutations profondes qui sont en cours aux niveaux local, national et international. Elle s'appuie sur les ressources du territoire et vise à renforcer sa richesse humaine, son potentiel en termes d'intelligence et d'innovation, et sa qualité de vie. Le SCoT définit un projet cohérent qui place l'habitant au centre des choix pour optimiser le fonctionnement d'un pays à l'organisation spatiale spécifique, la « ville-archipel ». Le SCoT du Pays de Rennes est l'un des plus ambitieux en matière de protection de l'environnement et d'accroche avec son socle territorial.

Pour répondre aux mutations identifiées à l'horizon 2020, les principaux objectifs du SCoT sont les suivants :

- faire le choix du développement et être en capacité d'accueillir les 120 000 habitants attendus dans les vingt prochaines années pour répondre aux enjeux démographiques ;
- stimuler l'innovation, intensifier le développement économique pour affirmer le territoire au niveau européen. Il s'agit de conforter l'image et le rayonnement du Pays de Rennes, de développer les fonctions métropolitaines, de renforcer le potentiel « d'intelligence » du territoire, et de renforcer l'offre de foncier d'activité pour répondre aux besoins des entreprises et aux exigences du développement durable ;
- cultiver la qualité de la vie, source essentielle d'attractivité. Atout reconnu du Pays de Rennes, la qualité urbaine et environnementale est au centre de la ville-archipel : il s'agit d'articuler le développement polycentrique avec le maintien des espaces agricoles et naturels, en économisant fortement l'espace et en préservant les ressources naturelles ;
- optimiser le fonctionnement de la ville-archipel, pour accroître l'efficacité des déplacements en donnant la priorité aux transports en commun, économes et durables, et utiliser les transports en commun et alternatifs comme levier d'organisation de la « ville des proximités ».

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

Figure 1. Scot 2007 : quelques principes de structuration du territoire métropolitain



Réalisation : Audiar - Hervé Ollivier - 2008

DE NOUVELLES FABRIQUES DE TERRITOIRES

La place particulière de l'agriculture périurbaine dans le SCoT

Pourquoi s'intéresser à l'agriculture périurbaine ?

Le dynamisme de l'agriculture du bassin rennais participe à l'économie locale et à l'attractivité du pays de Rennes. Les 63 000 hectares de surfaces agricoles du pays de Rennes sont mis en valeur par 1 400 exploitations agricoles qui génèrent directement 3 200 emplois agricoles et indirectement 4 500 emplois dans les industries agroalimentaires, et environ 3 000 emplois tertiaires localisés dans la capitale bretonne, dans les services à l'agriculture, l'enseignement et la recherche agronomique. Les élus du Pays de Rennes ont fait le choix de la ville-archipel avec un développement multipolaire, qui laisse une large part aux espaces agricoles et naturels entre des bourgs et des villes compacts qui ne s'étalent pas. Cette organisation spatiale garantit un cadre de vie agréable aux habitants et une proximité forte avec une campagne bocagère façonnée par l'agriculture. Parallèlement, elle place les exploitations agricoles au cœur de la ville, avec des contraintes fortes et spécifiques qui peuvent fragiliser leur équilibre économique et compromettre leur avenir : concurrence foncière renforcée par le développement d'un pays dynamique dont la surface agricole diminue de 630 hectares par an, manque de vision claire de l'avenir agricole du territoire, cohabitation et déplacements difficiles... En contrepartie, la proximité de la ville offre aussi à l'agriculture un fort potentiel de services, un marché local important ouvrant des possibilités de diversifications (fermes pédagogiques, vente directe, maraîchage, etc.). Les destins de la ville et de l'agriculture sont désormais liés. Les élus et les agriculteurs ont un intérêt commun à travailler ensemble pour offrir un cadre attractif, favorable au développement de cette activité économique au sein du Pays de Rennes.

La prise en compte de l'agriculture périurbaine dans le SCoT

L'urbanisation à vocation économique ou résidentielle dans un bassin de vie très attractif, l'utilisation à des fins de loisirs des espaces naturels, le renchérissement des coûts fonciers, le morcellement des exploitations par les infrastructures, les conflits entre usages agricoles et tranquillité des riverains,

menacent directement l'agriculture du Pays de Rennes où l'installation des jeunes exploitants devient de plus en plus difficile. Au même titre que l'air ou l'eau, l'espace agricole apparaît désormais à tous comme une ressource à préserver.

L'agriculture périurbaine est clairement identifiée comme un élément structurant de la ville-archipel et la première façon de prendre en compte la problématique agricole est d'économiser l'espace et de donner une lisibilité foncière à long terme aux agriculteurs. Pour atteindre ces objectifs, le SCoT prévoit les mesures suivantes :

- la fixation d'un potentiel urbanisable maximal pour chaque commune ainsi que pour chaque zone d'activité nouvelle ;
- des densités minimales fixées pour les nouvelles opérations d'urbanisme ;
- des directions d'urbanisation à respecter ainsi que des limites paysagères à ne pas franchir ;
- l'obligation de continuité de l'urbanisation ;
- l'interdiction du mitage et de tout développement des hameaux, y compris dans les dents creuses ;
- la définition de « champs urbains », zones réservées à l'agriculture et aux espaces naturels.

Zoom sur les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

Définition

Les champs urbains sont un outil « inventé » par le SCoT du Pays de Rennes. Le terme même, qui allie campagne et ville, avait d'ailleurs suscité des interrogations ainsi que de nombreuses discussions.

Les champs urbains sont des espaces agricoles qui se situent à l'interface de plusieurs communes proches. Ce sont fondamentalement des espaces de production agricole, mais ils ont été repérés pour la qualité de leur paysage (schéma des vallées, forêts, etc.), de leur environnement naturel et en raison de la fréquentation de loisirs dont ils sont le support (cheminements, activités équestres, etc.). Le SCoT souhaite éviter l'artificialisation de ces ensembles agronaturels de qualité, proches des centres urbains, en les délimitant et en y pérennisant les fonctions de

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

production agricole et les atouts du paysage, tout en y développant des usages de loisirs verts (chemins...) qui permettent la découverte de la campagne et sa défense par une population qui s'identifie au territoire (agricole). Face à une pression urbaine plus importante qu'ailleurs, l'enjeu du maintien de l'agriculture apparaît donc prioritaire ; les champs urbains bénéficient d'une situation privilégiée pour développer des activités agricoles diversifiées renforçant les liens avec la population citadine. Dans ces secteurs, la préservation du bocage, qui construit un paysage emblématique du pays, est essentielle. Pour concilier le maintien d'une agriculture viable avec les enjeux environnementaux et paysagers, les actions de restauration des connexions biologiques (programmes de plantations, schémas bocagers, etc.) et de soutien à une agriculture qui en valorise la qualité écologique et paysagère (élevage bovin adapté à la préservation du bocage,

mesures agroenvironnementales, etc.) seront privilégiées. Dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT, les collectivités pourront définir, en partenariat avec les organismes agricoles, un projet pour chacun de ces champs urbains, et mener des actions visant à pérenniser durablement les exploitations agricoles et les inciter à développer des activités en rapport avec la demande urbaine (vente directe, fermes auberges, fermes pédagogiques, fermes équestres, marchés locaux, etc.) ou d'intérêt collectif (gestion du paysage ou de la biodiversité, cheminements, etc.). En complément, des moyens renforcés de maîtrise foncière pourraient être utilement mis en place.

Figure 2. Construction des champs urbains

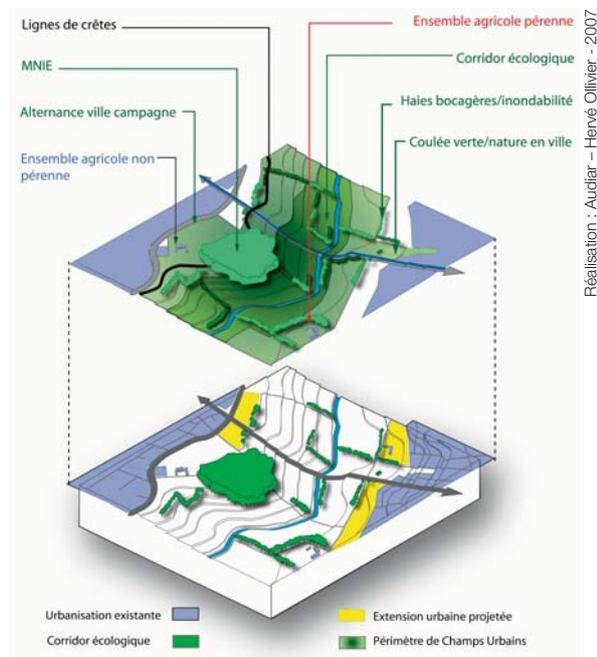
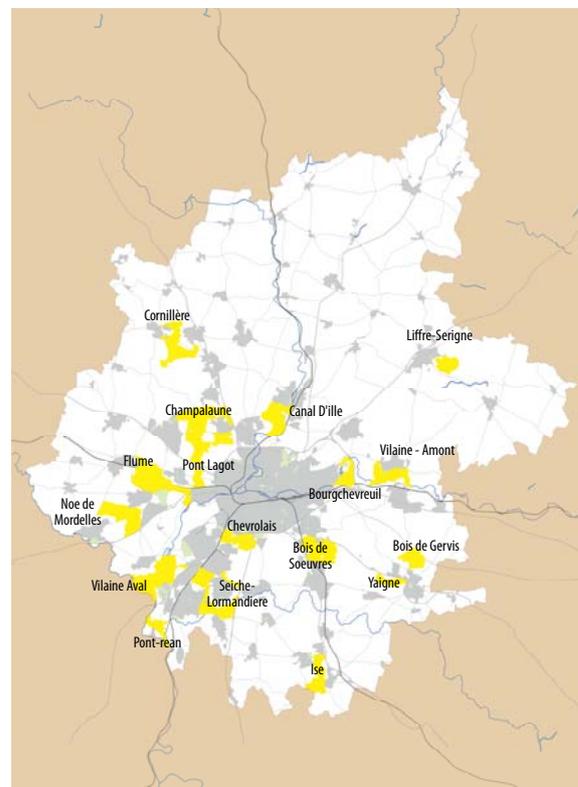


Figure 3. Les champs urbains



DE NOUVELLES FABRIQUES DE TERRITOIRES

Vocation

Les « champs urbains », espaces agronaturels et/ou forestiers qui ont vocation à le rester durablement, ont donc deux fonctions essentielles :

- ils protègent les sites agricoles et naturels les plus convoités (soumis à une pression urbaine plus importante qu'ailleurs du fait de la proximité urbaine) pour les pérenniser et les conforter dans leur espace et dans leurs fonctions, principalement celle de production de biens et services agricoles ;
- ils favorisent le développement des usages de loisirs verts intercommunaux de proximité, compatibles avec l'activité agricole et les enjeux écologiques (gîtes, fermes auberges, chemins, activités équestres, etc.), au cœur des réseaux de communes qu'ils contribuent ainsi à renforcer. Ils participent ainsi fortement à la « ville des proximités ».

Le SCoT prévoit également que les champs urbains puissent être mis en réseau par le développement de grandes liaisons vertes et de loisirs pour les déplacements en modes « doux ».

Les documents d'urbanisme devront prendre en compte ces espaces en assurant la protection des espaces agricoles et naturels par un règlement approprié aux objectifs et en lien avec la multifonctionnalité de l'agriculture, en interdisant les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole, tout en permettant l'extension mesurée de l'existant, en autorisant des programmes spécifiques d'équipements à caractère de loisirs agritouristiques (centres équestres, fermes auberges, gîtes, jardins familiaux, etc.), qui ne mettent pas en péril l'usage agricole ou les qualités naturelles des sites, en autorisant la réalisation d'infrastructures et les équipements collectifs liés aux différents réseaux (assainissement, énergie, etc.), en renforçant la protection du bocage et favorisant la replantation de haies, en favorisant le développement des réseaux de cheminements et de parcours cycles, en mettant enfin en valeur les qualités paysagères et le patrimoine bâti. Ils pourront ainsi à terme constituer un élément structurant de la filière touristique nature et loisirs, qui sera amenée à compter de plus en plus dans un contexte énergétique incertain.

Délimitation

Les champs urbains ne sont pas simplement localisés mais délimités à la parcelle, en prenant appui sur la connaissance du terrain, les éléments contenus dans les études de quadrants préalables à l'élaboration du SCoT, les connaissances environnementales et des échanges avec les communes. Les deux principes de délimitation ont été les suivants :

1. La prise en compte des éléments objectifs de terrains et des orientations politiques actées dans les projets urbains communaux.

Ainsi la délimitation des champs urbains a pris en compte :

- les contraintes naturelles (cours d'eau, PPRI) ;
- les éléments de terrain constituant des limites (éléments naturels comme les haies bocagères, les forêts, les lignes de crêtes, les routes constituant des points de vue ou des limites à l'urbanisation) ;
- les corridors écologiques et les milieux naturels d'intérêt écologique avec le principe d'inclure dans les champs urbains les éléments à protéger, les liaisons écologiques à consolider ;
- les limites de constructibilité définies par les communes dans leurs projets urbains communaux, sur la base des PLU et d'échanges avec les communes sur leurs besoins d'expansion ;
- le découpage cadastral dans un souci de simplification.

2. La cohérence entre l'occupation de l'espace et les objectifs poursuivis par les champs urbains, évaluation plus subjective.

Ainsi, toute parcelle susceptible de recevoir des constructions ou équipements incompatibles avec l'esprit des champs urbains est exclue, le positionnement des sièges d'exploitation agricole a été vérifié, une réflexion a été menée sur les limites de paysage existantes ou souhaitées.

Les champs urbains demain

En préservant l'utilisation des sols, les champs urbains constituent un outil de mise en œuvre du développement durable. Quels que soient les évolutions et les défis que nous impose le futur, ils préparent les territoires aux changements climatiques.

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

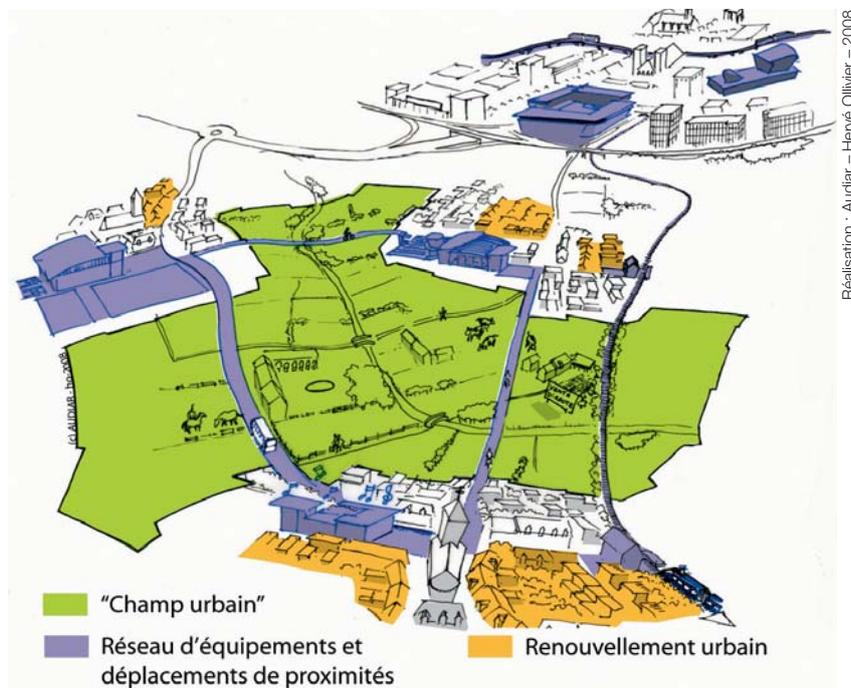
Ils offrent aux habitants la possibilité d'accéder à des loisirs verts de proximité dans un contexte de raréfaction de la ressource énergétique qui aura forcément un impact sur les pratiques de loisirs de demain.

Enfin, ils assurent une place pérenne à l'agriculture périurbaine, alors que les demandes d'approvisionnement des habitants par les circuits courts explosent (l'offre n'arrivant pas à suivre la demande) et que la concurrence foncière est croissante.

Les champs urbains sont aujourd'hui repérés dans un document de planification qui leur apporte une protection et une lisibilité à long terme, sur des secteurs particulièrement soumis

à la pression foncière. Cependant, au-delà du SCoT, ces espaces devront faire l'objet de démarches à engager avec les partenaires agricoles, les agriculteurs en place, les communes concernées, les associations, les habitants, etc., pour définir un projet « agronaturel » propre à chaque site. L'objectif sera de les valoriser et les pérenniser dans leur double vocation de maintien de l'agriculture périurbaine et de participation au fonctionnement en réseau des communes (développement des liaisons vertes au sein des champs urbains pour offrir des loisirs verts de proximité aux urbains et relier les équipements ou services existants dans les communes, mise en valeur du bocage et reconnexion des haies, accès des urbains à la campagne et aux produits et activités liés à l'agriculture).

Figure 4. Illustration de quelques principes de la ville des proximités sur le territoire de l'agglomération



Les champs urbains, le point de vue de...

Bernard Poirier

Maire de Mordelles, commune de 7 673 habitants, 1^{er} vice-président de Rennes Métropole et président du Pays de Rennes.

Loïc Chesnais-Girard

Maire de Liffré, commune de 6 551 habitants, président de la communauté de communes du Pays de Liffré.

En définissant très précisément des « champs urbains » dans son SCoT, le Pays de Rennes témoigne de sa volonté forte de prendre en compte l'agriculture périurbaine. Comment analysez-vous l'évolution de la relation entre le monde urbain et le monde rural ces dernières années ?

Bernard Poirier : La relation entre la ville et la campagne s'est progressivement modifiée et aujourd'hui, elle a complètement changé. Il n'y a plus de séparation mais, sur un même territoire, un mélange des deux. Bien sûr, cela devient moins vrai, si l'on considère le Pays de Rennes, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la ville-centre.

Loïc Chesnais-Girard : Ce constat est lié à la dimension de ville-archipel propre au Pays de Rennes, qui résulte de choix faits dans les années 1980 pour le territoire de Rennes Métropole. Le Pays de Rennes a été un catalyseur, il a permis aux élus du territoire de construire une réflexion commune, enrichie des expériences et problématiques propres à chaque territoire, en particulier l'articulation entre centre-ville, bourg, agglomération et au-delà.

BP : L'un des facteurs essentiels qui contribue à modifier la perception du rapport urbain-rural est le développement des transports en commun. Ainsi, Mordelles est à 30 minutes de Rennes, le même temps qui sépare certains quartiers rennais. On a la sensation de faire un trajet en ville alors que l'on passe par la campagne. Le sentiment d'appartenance à la « ville » s'en trouve ainsi renforcé.

LCG : C'est le même constat pour Liffré, situé sur l'axe Rennes-Fougères. Avec l'A84, nous sommes à 15 minutes de la station de métro Villejean, à l'entrée de Rennes.

Dans ce contexte, quel est l'intérêt des champs urbains fixés par le SCoT du Pays de Rennes ?

BP : Tout d'abord, avec les champs urbains, nous avons joué avec les mots. C'est provocateur, mais aussi interrogateur ! Concrètement, nous avons voulu fixer les limites du mélange ville/campagne, évoqué précédemment, pour nous opposer à une urbanisation de l'ensemble du territoire.

LCG : Avec la création de champs urbains, les élus ont souhaité affirmer leur rôle dans l'organisation du territoire en donnant des limites franches à l'urbanisation et ne pas se laisser porter par une vague immobilière. Ce sont bien eux qui définissent leurs choix pour le territoire et le cadre pour les promoteurs, et non pas les opérations successives. Les champs urbains contribuent à la non-connexion des villes les unes avec les autres et à assurer sur le long terme le maintien de limites franches à l'extension urbaine.

BP : La réflexion sur le SCoT a permis de redécouvrir que les espaces naturels sont des espaces nourriciers pour la ville. Ils sont source de biens alimentaires, de biodiversité. Or, l'agriculture perd autant de terres par la forêt qui gagne que par le développement des infrastructures. Mais la connaissance du monde agricole et la relation des citoyens avec l'agriculture ne relève pas uniquement des champs urbains. La vente directe, à la ferme, est un moyen parmi d'autres de favoriser cette connaissance. Les champs urbains permettent de fixer une limite à l'urbanisation.

LCG : Les champs urbains sont par ailleurs un enjeu de territoire à 20/30 ans. Ils ont une vocation pédagogique. Ainsi, à Liffré, nous sommes bordés par deux massifs forestiers,

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

l'autoroute des estuaires et le champ urbain, partagé avec la commune de La Bouëxière. Ils permettent de plus aux élus des territoires de concevoir dans leur PLU des solutions nouvelles et réfléchies d'aménagement de la lisière de la ville, sans risquer que celle-ci soit remise en cause.

BP : Les champs urbains sont là aussi pour porter un autre regard sur ce qui n'est pas bâti, ce qui apparaît « vide ». Car on peut avoir du mal à donner de la consistance au non-construit. Le fait de délimiter des champs urbains ne veut pas dire que l'on ne s'occupe pas du reste des espaces agricoles et naturels. Les champs urbains ont été un moyen, emblématique, de redonner toute leur valeur aux espaces agricoles et naturels et de rappeler que, sur un territoire, nous avons besoin du plein comme du « vide ».

Quel est l'avenir de ces champs urbains ? Peuvent-ils permettre de tisser des liens entre les communes ?

BP : C'est trop tôt pour le dire. Aujourd'hui, nous avons sacrifié l'espace mais pour l'instant, il ne s'y passe rien de plus que dans les autres espaces agricoles ou naturels. L'objectif du SCoT est de favoriser la proximité dans toutes ses dimensions. Les champs urbains seront un élément mais pas le seul.

LCG : Aujourd'hui, ce n'est pas lisible, même si les champs urbains sont très précisément délimités. Cela reste une zone abstraite, qui sera lisible pour les habitants dans 10/15 ans, quand la ville aura atteint sa limite. C'est une frontière perméable à la vie et non à la ville. L'important est qu'il s'agit d'espaces préservés, sur lesquels les communes vont s'appuyer pour concevoir la ville. Mais il ne s'agit pas de « parcs » ou d'espaces verts gérés par les communes. Ce sont des lieux habités par une agriculture vivante.

BP : En délimitant les champs urbains, le Pays de Rennes « a fait son travail » en protégeant les terres nécessaires à l'activité agricole. Mais l'avenir de l'agriculture sera beaucoup plus dépendant de la politique agricole commune que des champs urbains.

LCG : C'est vrai qu'en deux ans, la réflexion sur l'agriculture a changé. Nous sommes revenus à une logique où la fonction de l'agriculture est bien de nourrir la population, alors que beaucoup pensaient qu'il était d'entretenir le territoire... *A contrario*, cela nous a permis d'expliquer aux agriculteurs que le projet des champs urbains, peu concret dans un premier temps, ne consistait pas à « sanctuariser » des lieux, mais bien à aménager le territoire. La crainte notamment exprimée dans les réunions de concertation était par exemple que seule l'agriculture biologique y ait une place.

LCG : Avec les champs urbains, nous avons un message à transmettre. Pour les nouveaux élus qui n'ont pas participé à l'élaboration du SCoT, cela peut paraître abstrait et loin des réalités quotidiennes. Mais c'est vraiment un outil pour se projeter à 20/30 ans, ce qui est parfois un exercice difficile.

BP : L'enjeu est que les élus comprennent comment nous en sommes arrivés là, pourquoi les champs urbains ont été inscrits dans le SCoT. C'est l'esprit qui anime l'ensemble de notre projet qu'il faut transmettre, sinon on en restera au niveau réglementaire.

Est-ce une démarche propre au Pays de Rennes ou peut-elle être appliquée ailleurs ?

BP : Les champs urbains, tels que nous les avons définis et identifiés, n'ont de sens qu'appréhendés dans l'ensemble du SCoT du Pays de Rennes, où les questions d'identité, de formes urbaines, d'économies de l'espace sont fondamentales. Les champs urbains s'inscrivent dans la volonté d'organiser la ville-archipel, les villes voisines autour des équipements, des transports, des services. C'est une cohérence d'ensemble qui sert un choix politique : la ville des proximités.

LCG : C'est une démarche qui a du sens pour le Pays de Rennes parce qu'elle marque une rupture dans une évolution du territoire, avec une intervention volontaire des élus pour en maîtriser l'organisation.

Propos recueillis par Monique Guéguen, Poitiers, juillet 2008