



Le Pays Asses, Verdon, Vaïre, Var en 2040

Jean-Baptiste Grison, Laurent Rieutort, Daniel Ricard

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Grison, Laurent Rieutort, Daniel Ricard. : Contextes, enjeux, objectifs. 2012.
<halshs-00714400v2>

HAL Id: halshs-00714400

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00714400v2>

Submitted on 13 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Étude prospective du Conseil de développement

Le Pays Asses, Verdon, Vaire, Var en 2040

Contextes, enjeux, objectifs

Cette synthèse est issue du rapport produit par le CERAMAC au terme de deux années d'une recherche appliquée et participative sous convention avec le Conseil de Développement du Pays A3V et en accord avec le Comité de Pays dans le cadre du contrat Pays signé avec la Région.

Le diagnostic préalable, réalisé en 2010 au fil de nombreuses investigations, entretiens individuels et réunions participatives, a conduit à la problématisation des enjeux essentiels concernant le territoire pour les décennies à venir. Les réponses possibles à ces enjeux ont été modélisées en trois grands scénarios possibles d'évolution du Pays. Enfin, les discussions avec les acteurs publics ont conduit au choix d'un scénario, supposant l'affirmation de stratégies politiques.

Une démarche participative

Afin de répondre à la commande d'une « étude prospective » portée par le Conseil de Développement du Pays A3V, notre étude a privilégié à la fois une démarche participative et la technique des scénarios exploratoires. La voie d'une expertise citoyenne ayant été privilégiée, plusieurs réunions et débats se sont suivis avec succès dans le Pays A3V entre le printemps 2010 et l'automne 2011. La démarche a abouti à la tenue d'un forum participatif, le 24 septembre 2011, organisé à Saint-André-les-Alpes autour de la présentation des scénarios. La volonté de s'engager dans la voie de la créativité, s'éloignant ainsi des méthodes classiques d'élaboration des scénarios prospectifs (repérage des tendances lourdes, des variables de contexte, des hypothèses de rupture ou des signaux faibles de bifurcation), nous a conduit à co-construire de façon expérimentale, avec les acteurs locaux, trois phases principales, l'objectif étant à chaque fois de croiser les visions, de collecter, d'ordonner, de déconstruire et de reconstruire. Ont ainsi été dégagés des enjeux en problématisant à partir d'éléments en tension, de facteurs de changement ; puis à partir d'un petit nombre de problématiques du temps présent, les acteurs se sont engagés en avançant des « énoncés prospectifs », intuitifs ou davantage raisonnés, à moyen ou long terme (T + 20, voire T + 30). Le troisième temps visait à retracer des « groupes de conséquences » qui pourraient conduire de T 0 à T + 30, puis en combinant les énoncés prospectifs et les processus repérés, d'imaginer plusieurs microscénarios. La dernière phase visait à assembler, à croiser ces micro-scénarios pour produire un petit nombre de scénarios prospectifs, cohérents, contrastés et hétérogènes, avant d'identifier, de veiller à des alternatives stratégiques : quelle réponses apporter aux questions posées par ces perspectives ? Quelles nouvelles politiques faudra t-il mettre en œuvre ?



Région



Provence
Alpes
Côte d'Azur



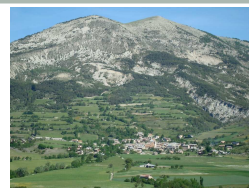
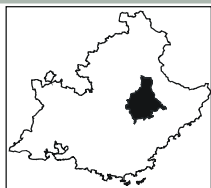
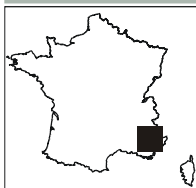
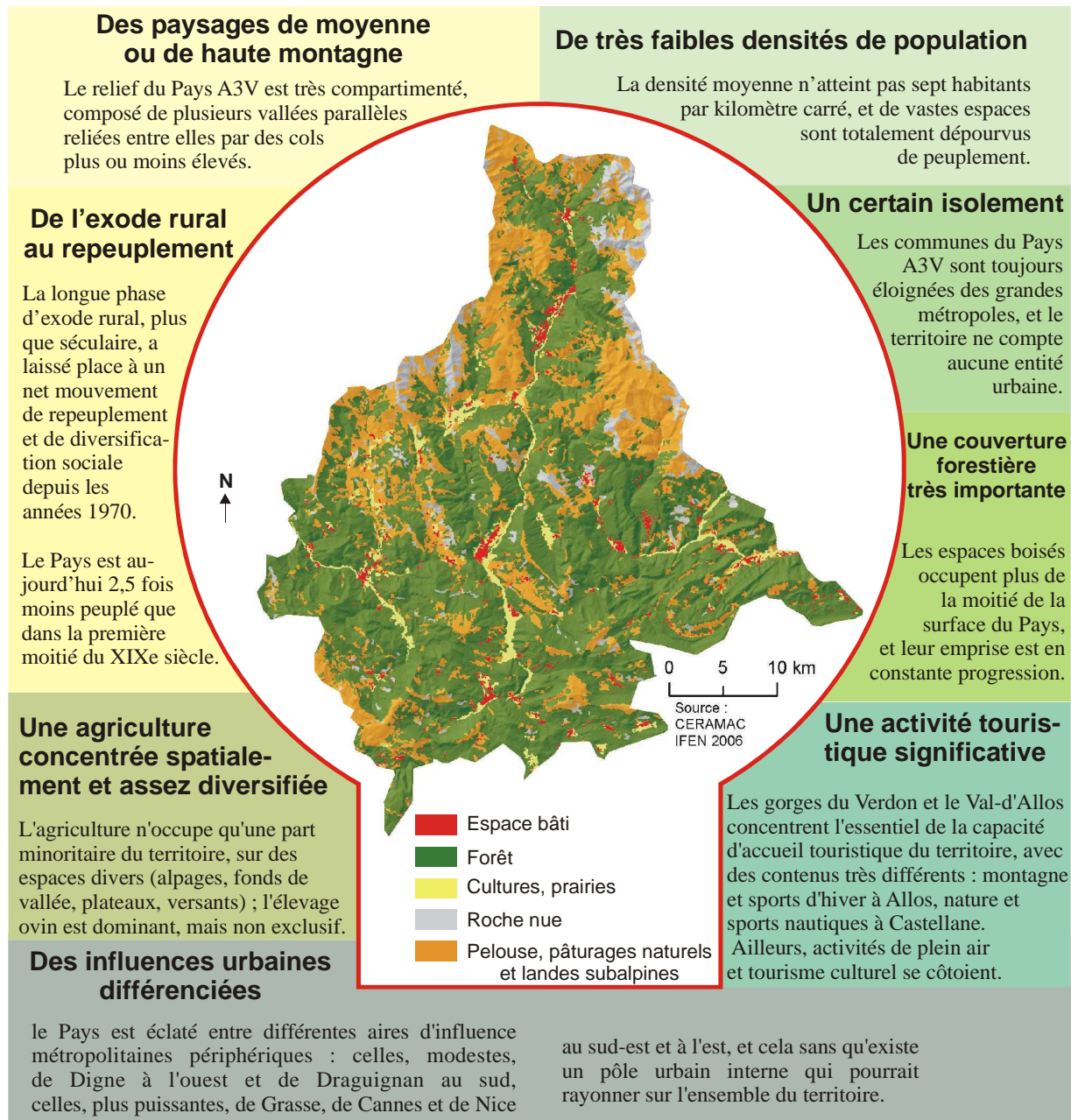
Cette synthèse est issue d'un rapport de 264 pages réalisé par un groupe de chercheurs du CERAMAC (Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand) pour le compte du Conseil de Développement du Pays A3V.

L'étude a été financée par la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (80 %), le Comité de Pays (10 %), et le Conseil de Développement du Pays A3V (10 %), pour la période 2010-2012.

Rédaction : Jean-Baptiste GRISON, Laurent RIEUTORT, Daniel RICARD
Mise en page et crédits photographiques : Jean-Baptiste GRISON.

Quelques caractéristiques fortes

Au coeur des Alpes du Sud, l'espace du Pays A3V se distingue par quelques caractéristiques fortes, qui lui donnent son identité.



Des enjeux

Le premier diagnostic a permis de dégager des enjeux, comme autant d'alternatives qui restent en débat et qui trouvent leurs nombreuses déclinaisons dans l'occupation de l'espace du pays A3V comme dans toute une série d'aspects de la vie sociale, économique et politique :

Maîtrise ou non du changement

Identifier les mécanismes de régulation de l'occupation et de la gestion du Pays A3V, comprendre son positionnement et ses connexions avec les systèmes territoriaux englobants.



Moteur économique ou cadre de vie

Identifier les systèmes de ressources structurant l'occupation, le cadre de vie et la valorisation des espaces du Pays A3V.

Mobilité sociale ou ancrage territorial

Identifier ce que sera la société des espaces de faible densité à l'horizon 2040 : sa composition, ses modes d'organisation, son vécu.



Mitage ou fermeture des espaces

Identifier les formes d'occupation de l'espace à fine échelle et les modalités de gouvernance.

Des processus

Les processus affectant le pays A3V s'organisent selon quatre dimensions :

La **fonction productive** est marquée par un recul continu des surfaces et de l'emploi agricole sans baisse sensible de la production (élevage ovin extensif), un ancrage, un redéploiement et des spécificités de certaines entreprises (artisanat, petite industrie, tourisme), une tertiarisation progressive de l'emploi rural et un renforcement de l'économie résidentielle. Dans ce cadre, les tendances récentes confirment la réorientation de la PAC vers le second pilier et la dimension environnementale, la reconstruction de marchés de proximité, un dynamisme entrepreneurial (création de très petites entreprises) soutenu par des apports extérieurs.

La **fonction de nature** profite de demandes croissantes de biens de nature (à la fois privés et publics) dans les sociétés urbaines mais aussi de la croissance des espaces naturels au détriment des espaces agricoles.

La **fonction résidentielle** et de « cadre de vie » se traduit par un fort mouvement de construction neuve, des arrivées de populations diverses (jeunes adultes, retraités) malgré les incertitudes quant à l'offre de services.

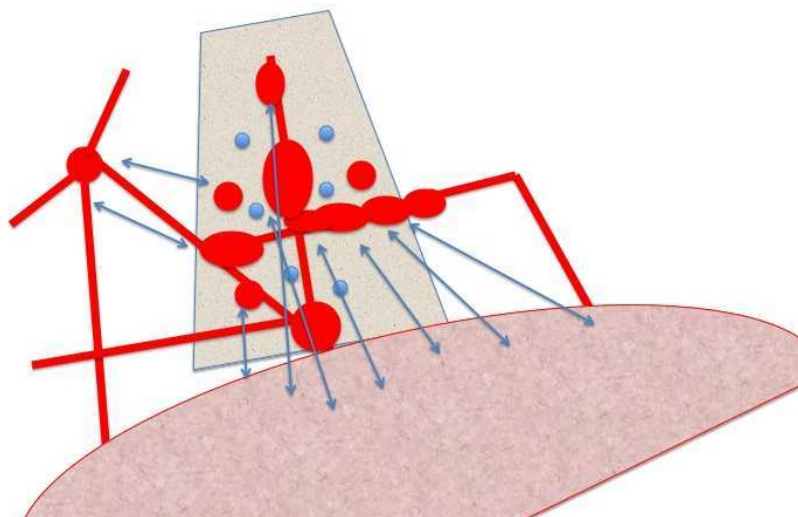
La **gouvernance de ce territoire** est caractérisée par un contexte changeant (réforme des collectivités territoriales, affirmation des métropoles et de formes renouvelées de partenariat rural/urbain) et par des faits émergents (logiques concurrentielles et compétitions entre territoires, affaiblissement financier de nombreuses collectivités rurales, stratégies actives des acteurs politiques et privés autour de projets de territoire mobilisant des ressources diverses).

Trois scénarios

« InterMéd » ou le « jardin métropolitain et méditerranéen »

En tentant d'articuler villes centres, bassin méditerranéen et espaces ruraux, ce scénario est celui de la métropolisation et de l'attractivité « désirée ». En 2040, grâce à une amélioration des transports et à la poursuite des mobilités, mais également du fait d'une croissance démographique sur le littoral et dans le Val de Durance ainsi que ses annexes dignoises, la population du Pays s'accroît, par solde migratoire et installation de « nouveaux habitants » divers (jeunes adultes, retraités, étrangers) mais souvent « mobiles » et « hyperconnectés ». Ce scénario exige donc une forte mobilité individuelle et collective, des prix de l'énergie acceptables et des équipements suffisants et adaptés aux exigences environnementales (voies ferrées et trains cadencés, routes entretenues, réseaux numériques). Face à une telle croissance, gourmande en terres et résidences même temporaires, l'agriculture est réduite à peu de choses (transhumance exogène qui peut encore préserver quelques pacages, vente directe et circuits courts) et c'est l'économie résidentielle qui prend le dessus. Le Pays offre alors à ses habitants des services et des conditions de vie proches de ceux des métropoles, même s'il faut inventer de nouvelles modalités de l'urbanité. Le tourisme, sous des

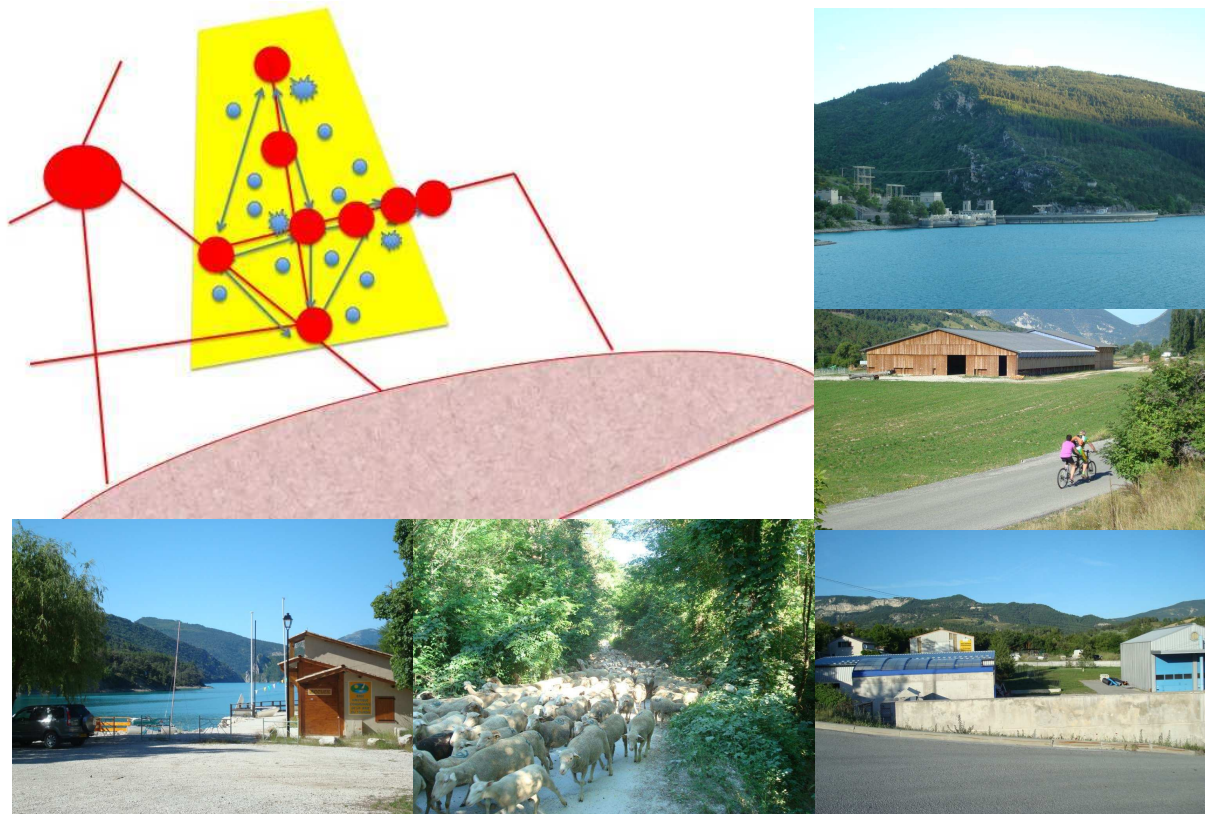
formes renouvelées, sportif et de loisirs, se maintient en lien avec un soutien de l'avant-pays métropolitain. En réalité, les métropoles peuvent opter pour deux voies : soit tenter d'économiser l'espace, de conserver des campagnes – et donc de l'agriculture de qualité – et de préserver un environnement important pour les pratiques de loisirs des citoyens – ce qui suppose probablement de repousser les « externalités négatives » dans les zones périurbaines proches, soit de favoriser au contraire l'étalement urbain, le transfert d'activités gourmandes en espace et donc un faible contrôle entraînant des difficultés pour l'agriculture confrontée au mitage de son parcellaire, à la pression foncière et aux conflits d'usage. Ce scénario s'inscrit dans un schéma méditerranéen (transports, fonctions économiques, réseau de métropoles) qui peut aboutir au pire à une gestion à distance, au mieux à une gouvernance partagée entre le littoral et son arrière-pays. Si l'on peut redouter un éclatement du Pays selon les grandes aires d'influence urbaines, ce nouveau dialogue « rural/urbain » méditerranéen peut aboutir à des « moyens » supérieurs pour le Pays, ainsi « parrainé » par les villes, l'Etat, et surtout l'Union européenne à travers un projet euro-méditerranéen.



« Saison 5 » ou « l'entreprise-territoire »

Dans un contexte de crises et tensions mondiales, y compris sur les marchés alimentaires ou sur l'énergie – avec la montée en charge des énergies « vertes » –, mais surtout du fait d'une promotion des valeurs de l'entrepreneuriat local, ce scénario propose un nouvel « équilibre » économique accompagné par des collectifs d'acteurs (réseaux locaux, grandes collectivités comme la Région, voire l'Etat via ses politiques de décentralisation). En 2040, il associe élevage de montagne (semi extensif et « durable », à partir de filières spécifiques de qualité), gestion et valorisation de la forêt, promotion de quelques entreprises innovantes et d'un tourisme à la fois concentré (haut Verdon et région de Castellane) et diffus. Dans tous les cas, le territoire du Pays A3V répond à une demande régionale ou nationale et ses « produits » innovants sont mis en marché, soutenus par des démarches de labellisation. La cinquième saison imaginée dans ce scénario est celle d'une affirmation d'un développement durable et ancré dans les territoires, bénéficiant de l'ouverture, du désenclavement et d'un renouvellement du tissu des entreprises et des activités économiques. Outre l'élevage et le tourisme, d'autres activités innovantes sont impulsées, parfois en complémentarité (services à la personne, services environnementaux, agriculture valorisant des biens non alimentaires ; stations touristiques jouant sur la multi activité, l'aménagement durable de l'espace, les

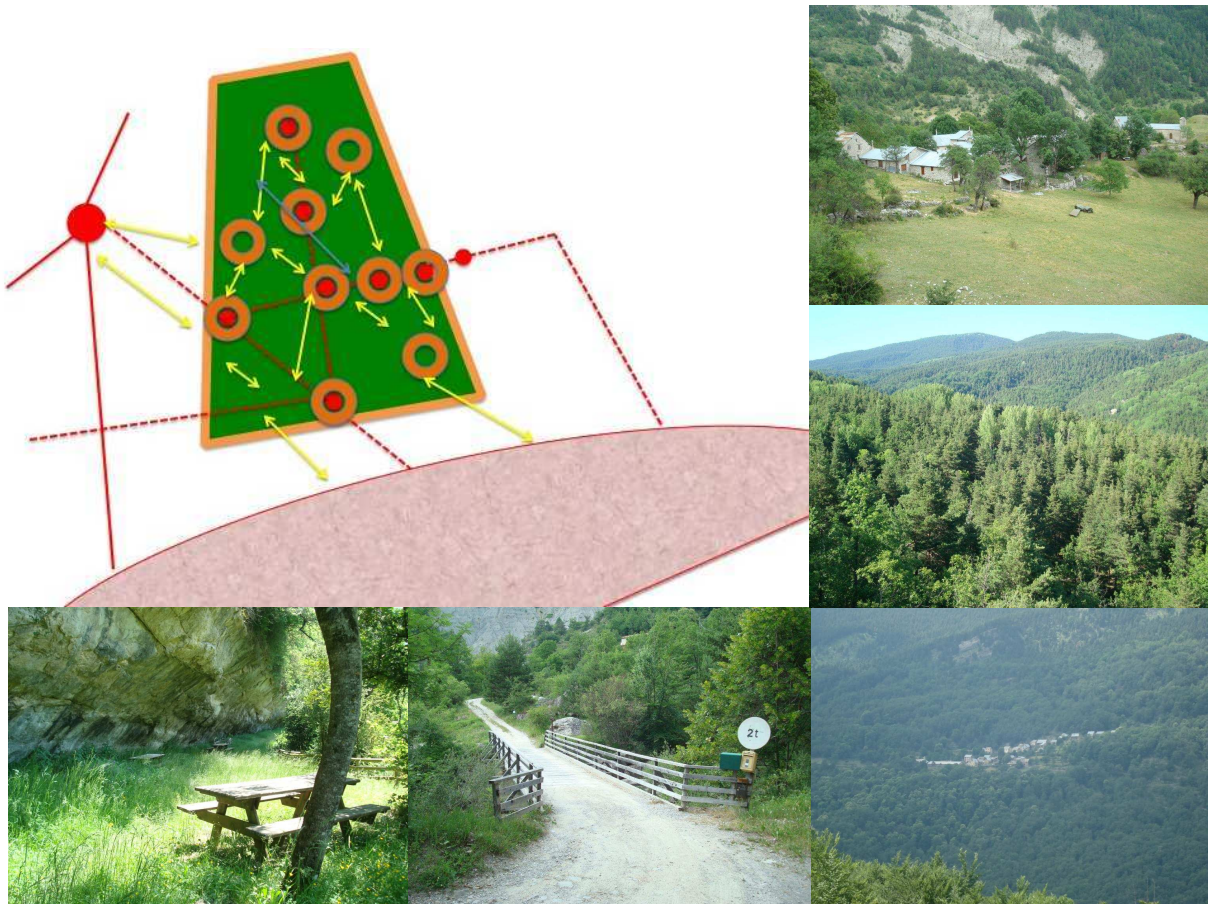
labellisations et la gestion raisonnée des pratiques) et grâce à des TPE/PME qui recherchent l'imbrication des systèmes d'activités ou de nouveaux contextes (travail à distance, clusters d'entreprises disséminées, coopératives). Le territoire s'est mis en capacité de définir un modèle de développement pour l'agriculture et le tourisme et de le soutenir. L'occupation de l'espace est complexe, associant des stratégies collectives (espaces protégés, gestion écologique et contrôle de l'urbanisation) et individuelles (valorisation des ressources), mais ce scénario n'exclut pas l'abandon de certains terroirs. Les usages sont donc variés et la recherche de complémentarités (élevage, cultures, forêts, habitat, entreprises et zones d'activités) conduit à mieux contrôler les choix d'affectation du sol. Pour autant, il entretient une trame humaine, des réseaux sociaux, et il maintient l'emploi, renforce le réseau de bourgs, les services, et valorise des filières « territoriales » en mobilisant quelques soutiens européens. Le périmètre des collectivités territoriales a été remodelé, s'appuyant sur des complémentarités entre pôles urbains moyens et campagnes périphériques, ainsi que sur une mobilisation des divers acteurs (élus, entrepreneurs, associations, organisme d'appui au développement) et partenariats public/privé. Sous toutes leurs formes, les alliances territoriales sont là pour permettre d'entretenir le dynamisme, la capacité de réaction et la nécessité de ne pas être isolé, de capter les ressources informationnelles.



« Alter-vallées » ou « le havre naturel »

En 2040, le Pays A3V est devenu un « refuge » valorisant l'environnement naturel exceptionnel et mûtin d'expérience sociale. Dans un contexte de libéralisation complète des marchés, d'affaiblissement des règles de contrôles et de quasi disparition du premier pilier de la PAC, les productions agricoles du Pays – peu compétitives – et le foncier ne constituent pas des priorités stratégiques. De même, le retrait des politiques publiques locales, pour des raisons d'économie budgétaire, ainsi que des investissements privés ou destinés aux infrastructures (hors des coeurs métropolitains), conduisent à une gouvernance de proximité, à des « refuges » où prédominent les solidarités communautaires et les réseaux sociaux. Enfin, les tensions énergétiques et le coût de transports réduisent l'hypermobilité individuelle. Les grandes filières économiques sont devenues marginales et les densités humaines sont très faibles. Deux groupes sociaux dominent. D'une part, les catégories les plus aisées qui recherchent une sécurité, un refuge synonyme d'entre soi. D'autre part des groupes d'individus plus pauvres ou marginalisés à la recherche de lieux de vie protecteurs où l'on peut, au moins temporairement, vivre de quelques ressources et

d'autoconsommation. Pour autant, on « expérimente » des circuits courts, des mesures agri environnementales, des activités culturelles, l'éco-tourisme et d'autres modèles « alternatifs » dans le tourisme ou l'agriculture. Le patrimoine culturel, « matériel » (paysages, architecture, sites géologiques, etc.) comme « immatériel », est également valorisé, notamment pour entretenir l'image d'un « conservatoire » préservé des assauts métropolitains. La valorisation environnementale est guidée par un souci poussé d'entretien des aménités patrimoniales et de protection des espaces agricoles et des espaces naturels... dont l'encadrement est assuré par des acteurs spécifiques (conservatoires ruraux) et toute une ingénierie fondée sur l'écologie du paysage. Pour autant, des pans entiers du territoire sont laissés à la « nature » et donc abandonnés ; le tissu social, économique, culturel s'est recomposé à partir d'un ancrage local fort des activités et des modes de vie, autour des circuits courts, de l'économie locale, vivrière. C'est en somme l'évocation d'une « nouvelle » ruralité construite sur la proximité, agissant comme un creuset d'innovation dans le champ social, et dans laquelle ce sont plutôt les acteurs locaux qui sont les pilotes.



Une stratégie

fondée sur le scénario « Saison 5 »

Au terme de cette étude et en se référant au scénario « Saison 5 » retenu par la majorité des participants du forum du 24 septembre, quelques grandes directions stratégiques se dessinent.

Priorité à l'aménagement des sites économiques et à la valorisation des ressources locales

Sur le plan économique, la stratégie issue du scénario « Saison 5 » doit viser un équilibre entre l'élevage de montagne (semi extensif et « durable », à partir de filières spécifiques de qualité), la gestion et valorisation de la forêt, un tourisme à la fois concentré et diffus et la promotion de quelques entreprises innovantes soutenues par des démarches de labellisation. La promotion des projets entrepreneuriaux suppose une certaine qualité des infrastructures de transport, le désenclavement numérique et le soutien aux initiatives fonctionnant sur des modèles « imbriqués » (services à la personne, services environnementaux, agriculture valorisant des biens non alimentaires ou des productions fermières tout en optimisant les charges de travail).

Ce défi de la multifonctionnalité et de l'attractivité, avec les enjeux fonciers associés, exigera de se doter d'un observatoire des dynamiques foncières (diagnostic, animation) à l'échelle du Pays afin de connaître les mouvements fonciers prévisibles sur le territoire. Ainsi les collectivités locales pourront s'engager pour l'implantation de nouveaux porteurs de projets en mettant à leur disposition du foncier disponible.

Sur le plan des filières agricoles, il est également important de continuer à soutenir les

filières de qualité : produits fermiers, bio, Label Rouge... tout en veillant à la qualité paysagère des espaces agricoles, et notamment à l'intégration des bâtiments d'exploitation. Dans les secteurs où l'agriculture rencontre des difficultés, il faudra favoriser la mise en place d'activités complémentaires (accueil, loisirs...).

Le Pays A3V doit proposer une offre de zones d'activités qui se distingue des autres par la qualité de leurs aménagements paysagers et de leur insertion dans l'environnement, répondant ainsi à l'image promue par le territoire. L'enjeu est bien de favoriser l'installation d'activités, notamment tertiaires, en créant des pépinières d'entreprises dans les bourgs, en mettant par exemple des locaux à disposition / location, sans négliger les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce sur l'ensemble des villages et bourgs.

En matière de tourisme, la recherche d'une augmentation raisonnée et d'une meilleure adéquation avec les attentes qualitatives des clientèles (moyen/haut de gamme), exige des soutiens des collectivités mais aussi des démarches de qualité, des aménagements de sites et d'hébergements, y compris pour répondre à la clientèle de proximité.

Priorité à la préservation des espaces non bâtis

Dans ce même scénario, les enjeux géographiques en matière d'urbanisme sont fortement posés : même si le territoire reste largement « préservé » et marqué par les activités agro-sylvo-pastorales, il est clair qu'en plus d'une urbanisation ne répondant pas toujours aux spécificités du territoire, l'attractivité migratoire et l'accroissement de la population conduit à une concurrence vis à vis des terres agricoles et à un développement du parc de logements pavillonnaires. Tout cela risque de mettre à mal les objectifs d'équilibre du territoire (équilibre social de l'habitat, équilibre entre les espaces urbains et les espaces naturels, agricoles ou forestiers, équilibre dans les déplacements), surtout si l'absence d'anticipation aboutit à des réponses d'urgence souvent peu satisfaisantes. La recherche de complémentarités (élevage, cultures, forêts, habitat, entreprises et zones d'activités) doit donc conduire à mieux contrôler les choix d'affectation du sol.

Une réponse à moyen terme réside bien dans l'élaboration de **Schémas de Cohérence**

Territoriale qui, selon l'article L.122-1 du Code de l'Urbanisme, fixent « les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre espaces urbanisés et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ». La mise en place d'un SCoT rural peut être proposée à l'échelle du Pays afin de faire converger les politiques d'urbanisme et de conforter le projet territorial issu du scénario prospectif. A terme, on peut imaginer une stratégie interSCoT entre plusieurs pays permettant de limiter les effets négatifs de la métropolisation. Dans ce cadre, il s'agira de limiter l'extension urbaine aux zones urbanisables à court et à moyen terme (sites traditionnels généralement au contact des espaces naturels et agricoles, en hauteur, proximité des centres bourgs ou noyaux villageois ; réhabilitation du parc existant y compris pour du petit locatif, soit par la remise en état des logements vacants, soit par transformation des résidences secondaires, soit par la transformation de bâti agricole en logements). Dans

ce sens, les deux OPAH actuellement mises en œuvre par les communautés de communes du Pays représentent un dispositif intéressant. On devra également veiller à l'émergence de formes alternatives aux actuels lotissements de pavillons (« éco villages, constructions contiguës ménageant des espaces privés et des espaces publics...); les constructions en continuité des bourgs devront veiller à la préservation d'espaces publics, de liaisons piétonnes ou cyclables.

Le territoire d'A3V présente une qualité paysagère assez exceptionnelle, ainsi que des sites d'une grande richesse environnementale, mais dans le cadre du scénario retenu, deux types d'évolution sont envisageables selon les lieux : abandon de mauvais terroirs (pente, altitude) et pression résidentielle sur les espaces les plus favorables à l'agriculture. Or, comme on l'a vu, celle-ci demeure fragile et engagée dans des processus d'agrandissement, alors que le foncier agricole se fait de plus en plus rare, concurrencé par l'urbanisation ou par des contraintes environnementales (approvisionnement en eau, glissement de terrain, inondation). A l'échelle du territoire d'étude, l'un des enjeux sera donc de constituer des zones de protection agricole, afin de freiner le mitage urbain. Rappelons que la Loi d'Orientation Agricole a introduit la notion de zones agricoles protégées, classements adossés aux PLU et

s'adressant à des secteurs dont la préservation présente un intérêt général en raison notamment de leur situation géographique. Notre diagnostic a ainsi montré les secteurs où l'exploitation agricole est prépondérante et mérite d'être protégée.

Un des enjeux stratégiques est aussi pour le territoire de faire des paysages un moteur du développement économique, en faisant reconnaître leurs qualités (petit patrimoine bâti, jardins et vergers, grands sites naturels) et en partageant avec le plus grand nombre cette reconnaissance (professionnels et grand public). Cela doit passer par la remise en valeur des secteurs en déprise, dans toute leur diversité (vergers et terrasses de l'est du Pays par exemple), mais aussi par une densification des pôles de vie en s'appuyant sur le potentiel existant (petit locatif dans de la réhabilitation) et en réduisant le développement pavillonnaire. Les espaces naturels sensibles ne devront pas être oubliés, ce qui passe par le suivi, la préservation et la restauration des habitats et espèces remarquables, la sensibilisation du public et des élus ainsi que l'organisation de l'offre de découverte.

L'ensemble de la réflexion pourrait être reprise dans le cadre de la **construction d'un agenda 21 pour le Pays** (notamment pour la partie environnementale : transports collectifs, maîtrise de l'énergie, gestion des déchets).

Priorité à la mobilité multimodale et aux services

L'accessibilité aux services et aux moyens de transport et de communication est aussi une priorité afin d'asseoir le développement économique et social. Une partie du problème passe par l'aménagement de plateformes de covoiturage ou intermodales (relations domicile / travail) et par la structuration d'une offre plus efficace de transports en commun. Il s'agit aussi de favoriser l'accès aux

services des pôles de vie, seul moyen d'attirer des actifs, via notamment la généralisation de PLH programmant le renforcement de l'offre pour les enfants, les jeunes ou les personnes âgées, la mutualisation des équipements, le renforcement de l'offre culturelle et des lieux de vie des communes (auberges...) qui représentent un enjeu sur le plan touristique.

Priorité à la coordination des acteurs territoriaux et à l'articulation des échelles

Même remodelé, le Pays doit s'appuyer sur des complémentarités entre pôles urbains moyens et zones rurales plus isolées, ainsi que sur une mobilisation des divers acteurs (élus, entrepreneurs, associations, organisme d'appui au développement),

passant par des formes de partenariats public/privé. Sous toutes leurs formes, les alliances territoriales sont là pour permettre d'entretenir le dynamisme, la capacité de réaction et la nécessité de ne pas être isolé, de capter les ressources informationnelles.

Penser et agir par le paysage

Finalement, le paysage des communes du Pays A3V peut constituer un fil directeur car il permet de comprendre et d'analyser les processus affectant les territoires. Il constitue également un patrimoine commun et l'ensemble des collectivités doit participer à sa protection et mise en valeur (loi paysage 1993). Les groupements de communes à fiscalité propre, dans le cadre de leur compétence de gestion de l'espace, peuvent élaborer des projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et du patrimoine (loi sur le renforcement de la protection de l'environnement, 1995). Enfin, le paysage peut aider à

rechercher une cohérence, fondée sur l'identité et les enjeux futurs du Pays, et en faisant des choix sur les modes d'urbanisation, d'habiter et d'aménager le territoire, pour s'inscrire de façon harmonieuse et moderne dans une réalité locale singulière. Une des suites de cette étude serait de conduire à une échelle communale ou intercommunale, une mobilisation participative des élus, des usagers, des professionnels et gestionnaires, pour porter ensemble un regard sur leur territoire et établir un diagnostic partagé et des prescriptions à intégrer dans des documents d'urbanisme.