Contribution à l'enquête publique sur le SCoT-AEC de Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération

POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES REALITES LOCALES ET DES BESOINS DES HABITANTS PERMANENTS

Introduction

Ma contribution porte principalement sur la manière dont les orientations du SCoT sont territorialisées et sur leur capacité à répondre aux réalités concrètes des différents secteurs du territoire.

Le document affiche des ambitions intéressantes en matière de sobriété foncière, de mixité sociale et générationnelle, de mobilités durables et d'équilibre territorial. Toutefois, leur traduction géographique me semble parfois insuffisamment précise pour garantir qu'elles bénéficieront effectivement à l'ensemble des territoires concernés.

Je prendrai principalement l'exemple de Landrezac, à Sarzeau, que je connais particulièrement bien. Il ne s'agit pas de défendre une situation particulière ni de réclamer des droits à construire, mais d'illustrer, à travers un cas concret, des problématiques qui peuvent concerner de nombreux villages littoraux.

Landrezac est en effet un secteur essentiellement résidentiel, sans commerce ni service de proximité, où la proportion de résidences secondaires est importante et où la vie à l'année s'est progressivement fragilisée. Cette réalité est bien différente de l'image d'un simple lieu de villégiature privilégié. Elle mérite, comme d'autres situations comparables, une véritable réflexion d'aménagement.

1. Une représentation territoriale insuffisamment précise : des objectifs qui ne bénéficient pas nécessairement à tous les secteurs

Le SCoT organise sa lecture du territoire autour de trois grands ensembles géographiques : Nord, Centre, Sud et îles. Cette approche permet de distinguer de grandes caractéristiques territoriales, mais elle me semble trop imprécise pour rendre compte de la diversité des situations locales et orienter efficacement les politiques d'aménagement.

Le bloc Sud et îles, par exemple, regroupe des territoires qui présentent des caractéristiques et des besoins très différents. Or, certaines problématiques sont communes à des espaces géographiques qui ne coïncident pas nécessairement avec les limites communales : pression touristique et foncière sur la bande littorale, forte proportion de résidences secondaires, vieillissement de la population, difficultés de maintien d'une vie à l'année, éloignement des services, etc.

À l'échelle d'une commune comme Sarzeau, les réalités sont également très contrastées. Le bourg concentre commerces, services, équipements et une population permanente, tandis que certains villages littoraux cumulent les difficultés liées à la pression touristique, à la raréfaction de l'habitat permanent et à l'absence de services de proximité.

Le SCoT prévoit pourtant que plusieurs objectifs, notamment en matière de mixité sociale et générationnelle et de mobilités, doivent être poursuivis « sur l'ensemble du territoire ». Mais comment garantir leur application effective lorsque leur déclinaison reste essentiellement pensée à l'échelle communale, sans représentation suffisamment fine des besoins au sein de chaque commune ?

Dans les faits, les efforts en faveur de la mixité et de l'offre de logements abordables peuvent se concentrer sur les centralités, là où les équipements et services existent déjà, sans nécessairement répondre aux besoins des secteurs qui connaissent les difficultés les plus importantes. **À Sarzeau, les problématiques spécifiques du littoral devraient également être traitées sur la bande littorale, et pas seulement au niveau du bourg.**

Il me semblerait plus pertinent de compléter le découpage actuel par une approche en unités territoriales homogènes, définies selon les caractéristiques et les problématiques communes des espaces : centres-bourgs et pôles de services, bande littorale soumise à une forte pression touristique, secteurs résidentiels à forte proportion de résidences secondaires, villages en déprise, espaces ruraux, etc.

Une même commune pourrait ainsi relever de plusieurs unités territoriales selon les thématiques considérées. Cette approche permettrait de mieux cibler les objectifs de logement, de mobilité, de revitalisation et de développement économique, sans s'en tenir aux seules limites administratives.

La représentation cartographique du territoire mériterait également d'être renforcée. Les cartes thématiques du diagnostic, prises séparément, ne permettent pas toujours de visualiser les problématiques qui se cumulent sur un même secteur. Une carte de synthèse du diagnostic, mettant en évidence les principaux enjeux territoriaux, serait utile. Il manque également une représentation schématique du projet de territoire, permettant de comprendre où et comment les grandes orientations du SCoT ont vocation à se concrétiser.

L'exemple de Landrezac illustre les limites de l'approche actuelle : ce village ne semble relever d'aucune attention particulière, alors même qu'il cumule plusieurs problématiques qui justifieraient un projet territorial adapté. Il est probable que d'autres villages littoraux, y compris sur le secteur du Golfe, connaissent des situations comparables.

Je souhaite donc que le SCoT soit davantage territorialisé, en identifiant des unités géographiques pertinentes et en veillant à ce que les objectifs annoncés « sur l'ensemble du territoire » soient réellement déclinés dans les secteurs qui en ont besoin.

2. Logement et tourisme : rééquilibrer le territoire au profit de la population permanente

La question des résidences secondaires constitue, à mon sens, un enjeu majeur pour l'avenir du territoire littoral.

Le diagnostic du SCoT indique que les résidences secondaires représentent plus de 70 % du parc de logements à Arzon, sur les deux îles et à Saint-Gildas-de-Rhuys, et plus de 50 % à Larmor-Baden, Sarzeau et Le Tour-du-Parc. Des données plus récentes évoquées dans la presse et dans le cadre de la révision du PLU de Sarzeau font état de proportions encore plus élevées pour certaines communes.

Cette situation a des conséquences importantes et cumulatives.

La forte demande de résidences secondaires contribue à la hausse des prix de l'immobilier, rendant l'accès au logement de plus en plus difficile pour les jeunes ménages et les actifs. Pour beaucoup, les possibilités se réduisent à hériter ou quitter le territoire.

Cette difficulté d'accès au logement participe au vieillissement de la population et à la diminution du nombre d'habitants permanents. À son tour, cette évolution fragilise les commerces et les services de proximité, ainsi que la pertinence économique de certaines dessertes de transport collectif.

Il existe également une contradiction environnementale à poursuivre la construction de logements destinés à rester inoccupés une grande partie de l'année, alors que des ménages ne parviennent pas à trouver un logement pour y vivre à l'année. L'impact environnemental de leur construction, de leur entretien et de leur desserte doit être mis en regard de leur faible taux d'occupation.

Le SCoT identifie bien cette problématique, mais l'approche consistant notamment à produire de nouveaux logements pour compenser les besoins supplémentaires générés par la progression des résidences secondaires mérite d'être interrogée. Ne faudrait-il pas agir davantage sur les causes du déséquilibre plutôt que de chercher principalement à en compenser les conséquences par de nouvelles constructions ?

Par ailleurs, il me semble indispensable de mieux distinguer les résidences secondaires des locations touristiques. Ces deux phénomènes sont liés, mais ne recouvrent pas les mêmes réalités.

La location touristique concerne des situations très différentes :

- des professionnels qui possèdent ou exploitent plusieurs logements destinés à la location touristique ;
- des propriétaires de résidences secondaires qui louent ponctuellement leur bien ;
- des habitants permanents qui mettent leur résidence principale en location quelques semaines durant l'été afin de compléter leurs revenus et de faire face à leurs charges.

Ces situations n'ont ni les mêmes motivations, ni les mêmes conséquences sur le marché du logement. Elles ne devraient donc pas être traitées indistinctement par des mesures uniformes ou des quotas qui risqueraient de pénaliser les habitants permanents sans agir suffisamment sur les pratiques qui contribuent réellement à la raréfaction des logements à l'année.

Une politique efficace devrait s'appuyer sur une meilleure connaissance de ces différentes situations et adapter ses mesures en conséquence.

Enfin, la question de la mixité sociale et générationnelle ne peut pas se limiter à la production de logements abordables dans les centralités. Elle doit également concerner les villages littoraux, où le maintien d'une population permanente est essentiel à la vie locale.

Je souhaite que le SCoT fasse de la préservation de l'habitat permanent et du rééquilibrage entre résidences principales et secondaires un enjeu prioritaire, avec des objectifs territorialisés et des mesures différenciées selon les situations.

3. Sobriété foncière : penser la qualité de l'aménagement, pas seulement la quantité de foncier consommé, ne pas confondre densification et bétonisation

Le PAS identifie **un potentiel foncier total de 1 296 hectares de terrains non construits au sein des enveloppes urbaines, et estime que la moitié, soit environ 648 hectares, pourrait être mobilisée d'ici 2050.** Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération entend faire de ce potentiel un levier majeur de sa stratégie de sobriété foncière, en privilégiant le développement résidentiel et économique sur ces espaces.

Cette orientation peut être pertinente, mais elle appelle une vigilance particulière : ces 648 hectares ne doivent pas être considérés comme une réserve foncière à construire systématiquement. Le PAS précise lui-même que leur mobilisation doit également permettre de « remettre des espaces collectifs et de la qualité urbaine et paysagère » au sein des enveloppes urbaines, tout en renforçant l'adaptation au changement climatique et en préservant la qualité de vie.

La limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et la priorité donnée au renouvellement urbain sont des objectifs nécessaires. Toutefois, la sobriété foncière ne peut pas se résumer à une réduction des extensions de l'enveloppe urbaine et à une mobilisation systématique des espaces libres situés à l'intérieur de celle-ci.

La question de la qualité des projets doit être tout aussi importante que celle de la quantité de foncier consommé.

Densifier un quartier en construisant systématiquement sur tous les espaces disponibles n'est pas nécessairement un bon projet d'aménagement. Les espaces non bâtis peuvent avoir une fonction paysagère, écologique ou sociale. Ils peuvent constituer des espaces de respiration indispensables à la qualité du cadre de vie.

Il faut donc distinguer les espaces réellement mobilisables de ceux dont la préservation présente un intérêt collectif, et évaluer les projets au regard de leur utilité sociale, de leur impact environnemental et de leur contribution à la qualité du territoire.

À Landrezac, deux ensembles de parcelles classées en zone naturelle, situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, sont aujourd'hui peu ou pas valorisés. Certaines sont en friche depuis de nombreuses années. D'autres ont été occupées par des propriétaires de terrains qui y séjournaient en caravane durant l'été et qui ont progressivement renoncé à venir.

Leur classement en zone naturelle ne devrait pas conduire à leur abandon. Deux orientations pourraient être envisagées :

- leur maintien en espaces non construits, à condition de réfléchir à leur valorisation, à leur entretien et, lorsque cela est possible, à leur ouverture au public ;
- l'étude de projets d'urbanisation légère et maîtrisée, répondant à un besoin local, par exemple sous la forme d'habitat léger destiné à des actifs ou à des ménages ayant des difficultés à se loger.

Des expériences comme celle du village de tiny houses de Grand-Champ pourraient constituer des pistes de réflexion. Ces projets peuvent répondre à des besoins sociaux et démographiques tout en limitant l'emprise au sol et l'impact environnemental.

Ces parcelles présentent par ailleurs un intérêt particulier lorsqu'elles disposent déjà de réseaux d'eau ou d'électricité. Il serait dommage de considérer ces équipements comme définitivement inutiles sans examiner les possibilités de valorisation des terrains.

Cette réflexion doit être mise en regard d'une autre évolution : la densification des jardins et des grandes parcelles privées, parfois au détriment de la qualité du cadre de vie, alors que les projets réalisés ne répondent pas nécessairement aux besoins en logements permanents.

L'objectif ne devrait donc pas être de remplir systématiquement tous les espaces libres à l'intérieur des enveloppes urbaines, mais de privilégier les projets qui apportent une véritable valeur ajoutée au territoire.

Il est donc essentiel de distinguer les terrains qui peuvent accueillir de nouveaux logements ou activités de ceux qui remplissent déjà une fonction paysagère, écologique ou sociale. La sobriété foncière ne peut pas consister à combler aveuglément chaque espace disponible déjà classé dans l'enveloppe urbaine.

Le DOO préconise de suivre les « bonnes pratiques de la division parcellaire » et de travailler à « l'acceptation sociétale de la densification », reconnaissant ainsi que celle-ci peut susciter des réticences. Cette acceptation ne pourra toutefois pas être obtenue par la seule sensibilisation : elle dépendra avant tout de la qualité des opérations effectivement réalisées.

Or, sur le terrain, on constate trop souvent des divisions parcellaires qui ne respectent pas l'esprit de ces recommandations : suppression de la végétation existante, terrassements lourds, constructions très rapprochées, multiplication des stationnements et des terrasses, traitement minimal des limites séparatives. Au final, une part considérable de la parcelle se retrouve imperméabilisée, tandis que les quelques mètres carrés de verdure restants doivent parfois suffire à assurer l'infiltration des eaux pluviales.

Cette manière de densifier dégrade le cadre de vie, banalise les paysages et renforce le sentiment de voir disparaître progressivement les caractéristiques mêmes de l'environnement dans lequel les habitants ont choisi de vivre. Elle est d'autant plus paradoxale que le SCoT affirme vouloir préserver la qualité de vie, renforcer la nature en ville et favoriser l'adaptation au changement climatique.

Un guide de bonnes pratiques ne semble donc pas suffisant. Il serait nécessaire de traduire ces objectifs en exigences concrètes et opposables dans les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement : limitation de la part de surfaces imperméabilisées, maintien ou création d'espaces végétalisés, préservation des arbres existants lorsque cela est possible, traitement qualitatif des accès et des limites parcellaires, gestion des eaux pluviales à la parcelle.

La densification ne peut pas être considérée comme vertueuse du seul fait qu'elle évite de consommer de nouveaux espaces naturels ou agricoles. Encore faut-il qu'elle produise un habitat de qualité qui réponde aux enjeux de mixité sociale et générationnelle, et qu'elle préserve les qualités paysagères et environnementales du territoire.

Je souhaite que le SCoT affirme plus clairement que la sobriété foncière doit être appréciée au regard de la qualité globale des opérations, de leur utilité sociale et de leur impact environnemental, et pas uniquement de leur localisation à l'intérieur ou à l'extérieur de l'enveloppe urbaine.

4. Anciens terrains de camping : quel devenir pour les espaces libérés ?

La question du devenir des terrains anciennement occupés par des campeurs-caravaniers mérite également une attention particulière.

Dans les années 1980, de nombreuses familles ont acquis des parcelles, parfois auprès d'agriculteurs, parfois dans des secteurs alors constructibles. Elles y installaient une caravane pour les vacances, avec parfois le projet de construire ultérieurement, notamment au moment de la retraite. Ces pratiques étaient alors courantes.

L'évolution des documents d'urbanisme, et notamment l'arrivée des PLU, a profondément changé la situation de ces propriétaires. Certains ont découvert que leurs projets ne pourraient plus être réalisés et ont progressivement renoncé à utiliser leurs terrains.

Aujourd'hui, certaines parcelles sont abandonnées et retournent progressivement à la friche. Cette situation concerne aussi bien des terrains isolés dans des espaces naturels que des parcelles situées à proximité immédiate de l'urbanisation, parfois à l'intérieur même des enveloppes urbaines. Certaines disposent encore de réseaux et de petits bâtiments ou équipements.

Le DOO prévoit des dispositions relatives au repli des campeurs-caravaniers et à la renaturation des terrains concernés. Il prévoit notamment que certains terrains de repli ne soient pas comptabilisés dans la consommation d'ENAF sous certaines conditions.

Cependant, il ne semble pas apporter de réponse suffisamment précise quant au devenir de l'ensemble des parcelles libérées ou abandonnées.

Qu'adviendra-t-il de ces terrains ? Leur abandon et leur enfrichement sont-ils la seule perspective ? Leur gestion, leur entretien et leur éventuelle reconversion doivent-ils être laissés à la seule initiative des propriétaires ?

Il existe également une question d'équité dans les choix d'aménagement : des propriétaires ont dû renoncer à l'utilisation de leurs terrains historiques, tandis que de nouveaux secteurs de repli ont été aménagés en extension, parfois sous la forme de véritables lotissements de mobil-homes. Ces secteurs peuvent ensuite accueillir de nouveaux occupants qui ne sont pas nécessairement les anciens propriétaires déplacés.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les objectifs de protection des espaces naturels, mais de demander une réflexion cohérente sur le devenir des terrains concernés et sur les conséquences des politiques successives d'urbanisme.

Je souhaite que le SCoT prévoie une véritable stratégie d'anticipation pour les terrains anciennement occupés par des campeurs-caravaniers : identification, gestion, entretien, renaturation lorsque celle-ci est pertinente, et étude des possibilités de reconversion lorsque leur localisation et leurs caractéristiques le permettent.

5. Mobilités : répondre aux besoins des habitants permanents

Le DOO affiche l'ambition de dessiner le territoire par une offre de transports collectifs attractive, notamment depuis et vers les pôles d'équilibre.

Mais l'existence d'une offre théorique ne suffit pas. Les temps de trajet, les fréquences, les horaires et la desserte réelle des secteurs résidentiels doivent permettre des déplacements quotidiens adaptés aux besoins des habitants.

À Landrezac, il n'existe pas de desserte en transport collectif permettant de rejoindre facilement Sarzeau. Les habitants restent donc très largement dépendants de la voiture individuelle.

Cette situation est particulièrement problématique pour les personnes âgées qui ne conduisent plus et doivent parfois dépendre de la disponibilité d'un voisin pour se déplacer, faire leurs courses ou accéder aux services médicaux.

La promotion des mobilités douces semble par ailleurs davantage visible dans les aménagements destinés aux déplacements et aux promenades touristiques que dans les mesures permettant aux habitants permanents de se déplacer au quotidien.

Le développement des pistes cyclables est évidemment positif, mais il devrait s'accompagner d'une politique favorisant également leur utilisation par les résidents : continuité des itinéraires vers les commerces et services, sécurisation des trajets quotidiens, stationnements adaptés et aides à l'acquisition de vélos à assistance électrique.

Le coût d'un VAE constitue en effet un frein réel pour de nombreux ménages. Des dispositifs d'accompagnement financier pourraient contribuer à développer cette alternative à la voiture, notamment dans les secteurs où les transports collectifs sont peu présents.

Je souhaite que le SCoT accorde une attention particulière aux besoins de mobilité des habitants permanents des villages littoraux, en intégrant la desserte quotidienne des services

et des commerces, et pas seulement les déplacements touristiques et les liaisons entre les principales centralités.

Conclusion

À travers ces différentes observations, je souhaite attirer l'attention sur un enjeu transversal : la nécessité de mieux prendre en compte les réalités locales dans la déclinaison des orientations du SCoT.

Les ambitions de sobriété foncière, de mixité sociale et générationnelle, de mobilité durable et d'équilibre territorial sont indispensables. Mais elles ne peuvent produire leurs effets que si elles sont adaptées aux caractéristiques des espaces concernés et si leur mise en œuvre bénéficie réellement à l'ensemble du territoire.

Un village comme Landrezac ne peut pas être considéré uniquement comme un secteur de villégiature où il n'y aurait rien à développer parce qu'il ne dispose pas d'une centralité commerciale ou d'une population permanente suffisamment importante. Son absence de services, la fragilité de son habitat permanent, la proportion de résidences secondaires et le délaissement de certains espaces constituent précisément des raisons de réfléchir à son avenir.

Il est probable que d'autres villages littoraux connaissent des situations comparables. Ils mériteraient d'être identifiés et pris en compte dans une véritable stratégie de revitalisation et de maintien de la vie à l'année.

Je souhaite donc que le SCoT soit davantage territorialisé, qu'il s'appuie sur une représentation plus fine des réalités locales et qu'il donne aux communes un cadre plus précis pour décliner ses ambitions dans tous les secteurs de leur territoire.

L'aménagement durable ne consiste pas uniquement à limiter les surfaces consommées ou à concentrer les constructions dans les enveloppes urbaines. Il consiste aussi à faire les bons choix, aux bons endroits, pour répondre aux besoins réels des habitants et préserver la qualité de vie de l'ensemble du territoire.