CHANTIER 2

ACTES

Séminaire de Châteaubriant

Quelles spécificités de la planification en territoire rural ?

Projet Pour un SCoT rural de Qualité territoriale

Mardi 18 septembre 2012

Terres en villes

RéseauRural Français

PAYS DE CHATEAUBRIANT

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE L'AGROALIMENTAIRE DE LA PÊCHE DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
Datar
Cofinancé par l'Union Européenne
FEADER
Fonds européen Agricole pour le Développement Rural : l'Europe investit dans les zones rurales

SOMMAIRE

Liste des participants 4

I. Ouverture du séminaire 5

II. Séquence 1 : Le rural aujourd'hui : quelles spécificités ? 8

III. Séquence 2 : Planifier en espace rural : comment et avec qui ? 15

Conclusion du séminaire 20

LISTE DES PARTICIPANTS

ADNOT Stéphane, Communauté de Communes du Castelbriantais
ANSELLEM Olga, SCoT Ouest-Cornouaille
BACCONIER Erwan, CCI 44
BOIS Stéphane, SCoT Nantes à Saint-Nazaire
BOISSEAU Michel, Commune d'Issé
BONNEFOY Serge, Terres en Villes
BROCHARD Emmanuel, CAUE 41
CATINEL Etienne, Pays de L'Isle-en-Périgord
CHAUCESSE Jean-Noël, Chambre d'Agriculture 44
CHAZE Leslie, Mairie-Conseils - Caisse des Dépôts
COLIN Gilles, Conseil de développement du Pays de Châteaubriant
COLIN Jean-Luc, Conseil de développement du Pays de Châteaubriant
DELEZENNE Laurène, Terres en Villes
DELISSE Mylène, UMR ESO
DILER Nolwenn, Conseil de développement du Pays de Châteaubriant
DOUAUD Bernard, SOUDAN
DUGRAVOT Philippe, Sous-préfecture de Châteaubriand
ESNAULT Pierrick, DDTM 44
EVAIN Michel, Syndicat mixte Le Pays de Châteaubriant
GARNIER Georges, Communauté de communes du Castelbriantais
GENEVEE Adeline, Conseil de développement du Pays de Châteaubriant
GENTIL Françoise, AURAN, conseillère régionale Pays de la Loire
GERMAIN Pascal, ex-ISA
HUNAULT Alain, Syndicat mixte Le Pays de Châteaubriant
HOUZE Mathilde, Réseau rural PACA
JULLIEN Bruno, AURAN
LACLERGUE Alexia, Pays de la Vallée du Loir
LAINE Delphine; CAUE 44
LE CARO Yvon, Université Rennes 2 département de Géographie - UMR ESO
LE GARS Kristen, Conseil régional Bretagne
LEHEMBRE Guy
LE MAÎTRE Candice, Communauté d'agglomération du Choletais
LEMAITRE André, Commune de Moisdon la Rivière
LÉVÊQUE Stéphane, Certu
LOPEZ Viviane, Conseil général de Loire-Atlantique
LOUËR Jean, Communauté de communes du secteur de Derval
MARGETIC Christine, Université de géographie de Nantes - UMR ESO
MARLY Jean, Urbaniste
MAUGEY Yves, Communauté de Communes de la région de Nozay
MAURY Jean-Noël, urbaniste consultant
MOLIN Mélanie, DDTM 44
MONNIER Magali, Communauté de communes de Nozay
MOREAU Michel, Communauté de communes de La Meilleraie de Bretagne
NORMANT Jean-Emmanuel, DDTM 44
OUEZMANE Rachel, SCoT Sud 54
PIERRES Jean Paul
PHILIPPOT Gilles, Conseil général de Loire-Atlantique
POIRAUD Bernadette, Journal La Mée
POULAIN Jean, Conseiller général de Loire-Atlantique
PRENVEILLE Isabelle, DDTM 44
PRIMAULT Alain, Commune de Louisfert
RESTIF T.
ROBERT Stéphane, Draaf Midi-Pyrénées
SEGALEN Jacqueline, Communauté de Communes de la région de Nozay
SOUCCAROS Gratien, Association départementale d'aide aux collectivités des Landes
STEFFAN Xavier, Pays Quartiers Aquitaine
TACHET Richard, Conseil territorial de Châteaubriant
TESSIER André, Conseil de développement du Pays de Châteaubriant
VEILLEROBE Philippe, Communauté de communes du secteur de Derval
ZINGRAFF Pascal, Sous-préfet de Châteaubriand

I. OUVERTURE DU SEMINAIRE

Projet « Pour un SCoT rural de Qualité territoriale »

Chantier 2 : « Protection et mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains »

Deux séminaires et trois ateliers interrégionaux

Serge Bonnefoy, Secrétaire technique de Terres en Villes, introduit la journée en remerciant la Communauté de communes de Châteaubriant pour son accueil. Il se félicite de pouvoir lancer le projet « Pour un SCoT rural de Qualité Territoriale » dans un territoire qui s'engage dans la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale.
Il rappelle que ce séminaire s'inscrit dans le cadre du projet « Pour un SCoT rural de Qualité Territoriale », retenu et financé par le réseau rural français, et qu'il relève du Chantier 2 de Terres en Villes « Protection et mise en valeur des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains ».
Il précise que ce séminaire est le premier des cinq séminaires et ateliers interrégionaux qui se dérouleront tout au long de l'année.

Puis il présente le déroulement du séminaire dont le premier temps sera consacré aux spécificités du rural aujourd'hui, et le deuxième temps à comment et avec qui faire de la planification en espace rural. Après chaque présentation, les discutants réagiront aux propos des intervenants avant que le débat ne soit élargi à tous les participants.

Train-tram et dynamique territoriale

Alain Hunault, Maire de Châteaubriant et Président du Pays de Châteaubriant, se félicite quant à lui d'accueillir un séminaire sur ce thème au sein du territoire de Châteaubriant. Il rappelle que la Communauté de Communes du Castelbriantais est une intercommunalité assez récente. En effet, elle s'est créée en 2002 suite à la fusion de deux intercommunalités : la Communauté de Communes du Castelbriantais (12 communes) et la Communauté de Communes de l'Est Castelbriantais (7 communes). Aujourd'hui, la Communauté de Communes du Castelbriantais se compose de 19 communes et compte 12 466 habitants (au 1er janvier 2010). Il rappelle d'également que la Communauté de Communes est partie intégrante du Pays de Châteaubriant (33 communes regroupées sur 3 intercommunalités). Le Pays possède deux pôles d'excellence rurale : un sur les bio-ressources (2011) et un sélectionné pour un projet de Plan territorial pilote pour la qualité de vie et la santé des habitants. Il souligne également que l'AURAN assistera le Pays de Châteaubriant pour élaborer son SCoT, comme par exemple le diagnostic préalable au SCoT lancé le 25 mai 2012.
Il ajoute que l'arrivé prochaine du tram-train en 2013, qui reliera Châteaubriant à Nantes, est une opportunité forte pour leur territoire et participera à sa dynamique.
Enfin, il remercie ***Serge Bonnefoy*** et ***Bruno Julien*** (Directeur Stratégie des Territoires - AURAN) pour leur soutien dans l'entreprise d'un SCoT rural à l'échelle du Pays de Châteaubriant.

Engager la gouvernance du SCoT

Pascal Zingraff, Sous-préfet de Châteaubriant, se félicite de l'arrêt du périmètre du SCoT rural du Pays de Châteaubriant. Il soutient cette initiative, tout en précisant que le SCoT est une procédure longue et compliquée mais indispensable pour faire évoluer les PLU.
Il insiste sur la nécessité de s'engager dans la démarche d'élaboration du SCoT et de sa gouvernance, ainsi que sur l'importance de clarifier les aspects juridiques en amont. Il suggère pour cette étape, de créer des groupes de travail se réunissant autour de plusieurs thèmes, tels que : gouvernance, politique du logement, emploi, transports…Il faut d'abord planifier pour ensuite pouvoir prendre des décisions stratégiques.
Il rappelle que le territoire Châteaubriant est dynamique, avec une tendance plus favorable que celle de la moyenne régionale. C'est un atout à prendre en compte et à valoriser. Il faut garder cette dynamique pour élaborer le SCoT malgré les difficultés qui seront rencontrées. Il insiste sur le fait de trouver un consensus sur la gouvernance, et offre dans le respect des rôles de chacun, le concours de la DDT et de la Préfecture.

Selon lui, il faut créer un groupe ouvert afin de multiplier les suggestions, les idées et les acteurs ; ce groupe s'élargira progressivement pour aboutir à une gouvernance qui permettra de nourrir et de faire vivre le SCoT. De plus, cette gouvernance élargie, permettra de mettre en cohérence le territoire de Châteaubriant qui trouvera sa place au centre de grandes métropoles (Nantes, Rennes, Angers).
Il conclut qu'il est très confiant dans l'avenir et l'exemplarité du futur SCoT et ce, même s'il n'y a pas eu d'avancées significatives depuis un an et demi.

Présentation du projet «Pour un SCoT rural de Qualité territoriale» :

Serge Bonnefoy rappelle le titre du projet: « Pour un SCoT rural de qualité territoriale ». L'objectif principal de ce projet retenu dans le cadre de l'appel à projet du réseau rural français, est de favoriser l'adaptation de la démarche de planification stratégique (SCoT) en espace rural et sa généralisation au profit d'un projet local fondé sur la qualité territoriale.

Avant d'entrer dans le vif du projet, il rappelle ce qu'est un SCoT. Le SCOT est un document d'urbanisme institué par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (dite SRU du 13/12/2000) et la loi Urbanisme et Habitat (02/07/2003). Le SCoT est un outil de planification et d'organisation du territoire à l'échelle intercommunale. Il met en cohérence les politiques de transport, d'habitat, commerciales, environnementales… Il définit également un projet de développement durable pour le territoire, et sert notamment de cadre pour la révision des PLU.

SCoT : outil de planification à l'échelle intercommunale qui définit un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le projet «Pour un SCoT rural de qualité territoriale »est mené dans l'esprit du réseau rural, c'est-à-dire qu'il se présente sous la forme :

- D'un projet co-construit par trois réseaux ruraux locaux (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-D'Azur), le réseau rural national et Terres en Villes
- D'une coproduction de savoir et de livrables
- D'une coopération interrégionale
- D'un partenariat non exclusif, ouvert aux autres comme l'AURAN et la recherche

Il rappelle que la planification est le thème central de ce séminaire. Pour lui, la planification n'est pas un empilage de normes réglementaires mais un exercice de co-construction d'une vision stratégique d'un territoire.

La planification est un exercice de co-construction d'une vision stratégique d'un territoire

Il souligne que le projet SCoT Qualiter est conscient :

- des apports du développement rural et de ses limites
- de l'urbano-centrisme très présent dans la planification qu'elle soit en milieu urbain, périurbain ou rural
- des limites de la planification, notamment française

Il qualifie le projet « d'exigeant et optimiste en même temps ».

Il explique que le projet s'appuie sur une approche planificatrice par la « qualité territoriale ». Cette expression est un emprunt à l'économie territoriale et aux marques locales (exemple : AOC), dont l'objectif est de valoriser les ressources naturelles, productives et culturelles locales et la qualité des liens entre acteurs et territoire.

La qualité territoriale a pour objectif de valoriser les ressources d'un territoire et les liens entre ses acteurs

Trois composantes sont privilégiées dans le cadre du projet, qui sont :

- Gouvernance projet / planification
- Habitat : formes urbaines / formes agraires
- Alimentation / économie territoriale

Il précise que le parti pris du projet est celui de la confrontation rural/périurbain/urbain.

Il aborde maintenant la conduite du projet. Il présente dans un premier temps le Comité de pilotage, qui réunit les copilotes du projet, ETD, l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), le Ministère de l'Agriculture et le Ministère du Logement et la Datar. Dans un deuxième temps, il présente les copilotes, qui sont : Terres en Villes, les 3 réseaux ruraux régionaux cités plus haut, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise (AURAN), la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), le Certu, le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement 41 (CAUE), APCA et la Fédération Nationale des SCoT (FNSCoT). Enfin, il présente l'équipe technique, composée des copilotes, de 3 à 5 représentants par réseaux régionaux et de chercheurs.

Il décrit ensuite les cinq étapes du projet :

1. Préciser les spécificités de la planification en territoire rural (objectif du séminaire d'aujourd'hui)
2. Articuler la planification et le projet de territoire grâce à une gouvernance multi-acteurs et au choix de la qualité territoriale
3. Habiter en territoire rural et lutter contre l'étalement urbain
4. Planifier l'alimentation et l'économie territoriale
5. Planifier en espace rural, périurbaine et urbain : convergences/divergences, pour quels échanges et quelles mutualisations

Et il récapitule les livrables attendus.

- Glossaire et bibliogaphie
- Traitement enquêtes
- Dossiers thématiques, points de repère régionaux
- Powerpoint des interventions
- Actes résumés des séminaires et ateliers interrégionaux
- Classeur guide, fiches synthése et fiches techniques
- Publication scientifique
- Bilan final

D'ici 2017, la procédure de SCoT sera généralisée à toutes les communes

Jean Marly, ancien animateur SCoT témoin, ex-ingénieur DDE / Certu, fil rouge de ce séminaire, pense que nous assistons à une remise au goût du jour de la planification stratégique (territoire plus grand que le territoire communal), presque 30 ans après la décentralisation et 10 ans après la loi SRU (2000). De plus, les règles ont évoluées, l'obligation de SCoT est passée d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou se trouvant à 15 km du littoral (loi SRU) à une obligation pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants. D'ici 2017, la procédure de SCoT sera généralisée à toutes les communes.
Il souligne que le SCoT est un des éléments majeur de la planification. Cependant, sa complexité (élargissement des thèmes, notamment après le Grenelle) est un élément de découragement pour les territoires, et notamment les territoires ruraux qui partent avec des handicaps (faibles moyens financiers et techniques).

II. SÉQUENCE 1 : LE RURAL AUJOURD'HUI : QUELLES SPECIFICITÉS ?

Serge Bonnefoy introduit la séquence en indiquant que plus de la moitié de la population mondiale et plus de 80 % de la population française est dorénavant urbaine. Les standards de vie urbains se sont généralisés alors que se développait la périurbanisation et émergeait la métropolisation

Alors il s'interroge sur la signification que cela de parler aujourd'hui de spécificités du rural alors que le déclin agricole est avéré et que, pour certains, le projet urbaine est totalisant. Il indique que trois interventions vont tenter de répondre à cette interrogation.

II.1 - Intervention de Stéphane Robert sur « Qu'est-ce que le rural en 2012 ? » :

Stéphane Robert, chef du pôle territoire de la DRAAF Midi-Pyrénées, correspondant Leader et du Réseau Rural Midi-Pyrénées, s'appuie sur les actions et réflexions de la région Midi-Pyrénées sur le thème pour expliquer ce qu'est le rural en 2012. En effet, la région a lancé un appel à projets sur l'élaboration de SCoT ruraux. Cet appel à projet est financé par le réseau rural régional à hauteur de 400 000 €, et d'autres aides peuvent être accordées, par exemple par la DREAL. Ce sont majoritairement des Pays et des Parcs Naturels Régionaux qui ont répondu présents. Cela s'explique en partie par le fait que territoire rural de Midi-Pyrénées est majoritairement maillé par des Pays et des PNR.

Depuis 1996, le territoire Midi-Pyrénées connaît une forte croissance démographique. Néanmoins, le territoire rural reste peu peuplé (37 hab/ km^2) alors qu'autour de Toulouse la croissance est de 2% par an.

Il fait remarquer que le rural ne recouvre pas un territoire homogène. Trois types de rural ont été relevés en Midi-Pyrénées :

- Le territoire excentré
- Le territoire sous influence
- Le territoire périurbain

Selon la Datar, le rural est défini comme l'ensemble des territoires auxquels sont soustraits les pôles urbains de plus de 30 000 habitants (définition de 2003). C'est sur cette définition que la région Midi-Pyrénées s'appuie.

La Datar définit le rural comme l'ensemble des territoires auxquels sont soustraits les pôles urbains de plus de 30 000 habitants

De plus, il mentionne que la Datar a élaboré la typologie suivante des campagnes françaises :

- La campagne à proximité des villes (forte croissance résidentielle)
- La campagne agricole et industrielle (l'influence urbaine leur profite)
- La campagne à faible densité (brassage de population voire regain démographique mais peu d'accessibilité, faibles revenus, fort vieillissement de la population)

D'autres cartes montrent bien l'hétérogénéité du milieu rural français, tel que la carte des typologies « Emplois et activités économiques » (étude de la Datar disponible sur : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/TRAVAUX_en_L_12_22032012_bd.pdf)
Ce travail de la Datar a été élaboré à partir de données communales, il serait intéressant de les agréger sur d'autres périmètres (intercommunalité, Pays, PNR, etc.).

II.2 - Intervention d'Yvon Le Caro sur « L'espace rural français aujourd'hui ? » :

Yvon Le Caro, enseignant chercheur en géographie et aménagement des espaces ruraux à Rennes, considère que les espaces ruraux visés par les SCoT se caractérisent pour la plupart par un double processus d'industrialisation et d'urbanisation.

Les espaces ruraux sont touchés par un double processus d'industrialisation et d'urbanisation

1.Industrialisation (rationalisation des systèmes de production) et urbanisation des campagnes: L'industrialisation n'a pas touché que les campagnes, mais aussi, depuis 1950, les systèmes de productions agricoles ; et plus récemment la production de logements (majoritairement en milieu périurbain). Nous assistons également à une rationalisation des services. Cependant, ces changements se font avec de

Périurbanisation
Demande urbaine
Acculturation

Yvon Le Caro

La planification constitue une application spatiale du processus de rationalisation

Double risque de la planification sur les campagnes :
- *uniformisation*
- *acculturation*

nombreuses résistances en espace rural.
Dans le même temps, un triple processus d'urbanisation s'opère :
- la périurbanisation
- l'urbanisation des esprits ou acculturation
- l'arrivée d'ex-citadins (mixité de population qui va introduire une demande urbaine, en termes de services par exemple)

Il résulte de ces trois modes d'urbanisation, combinés de manière différenciée dans les territoires, une population toujours composite dans son rapport au territoire local. Cela entraîne, dans un espace à partager, des tensions et des conflits, mais aussi une grande créativité pour construire des accords originaux et trouver des compromis.

2. Planifier à moindre risques ?

Yvon Le Caro, rappelle que la planification par les SCoT, PLU et autres PLH vise, pour l'essentiel, à rationaliser l'affectation du sol pour rendre plus efficients les moyens que les processus d'industrialisation et d'urbanisation engagent spontanément. Par exemple, regrouper les artisans dans des ZA permet ainsi d'économiser sur les réseaux, de mutualiser une station d'épuration et d'argumenter plus efficacement l'amélioration de la desserte routière publique. Le même phénomène s'observe avec le regroupement des constructions dans les bourgs plutôt que de laisser se développer dans les hameaux ou coloniser l'espace agricole. Ainsi, on se rend compte que la planification constitue une application spatiale du processus de rationalisation.

Parallèlement la planification telle qu'on l'observe tend à diffuser, voire à imposer, des normes d'urbanité (modèles) a priori exogènes au milieu humain local.

La planification présente donc un double risque : accentuer l'uniformisation et l'acculturation des campagnes.
Néanmoins, le laisser faire n'empêche pas les processus d'industrialisation et d'urbanisation d'atteindre le même résultat. ***Yvon Le Caro***, affirme donc, qu'une planification est aujourd'hui nécessaire au développement et à l'aménagement rural.

Yvon Le Caro propose, pour les espaces ruraux, d'imaginer et d'expérimenter une voie originale de planification qui respecte mieux le caractère spécifique de l'organisation socio-spatiale locale et de la complexité des organisations spatiales et sociales aux échelles locales : la parcelle, l'exploitation, le quartier rural, la commune, le canton, le bassin de vie.

Selon lui, il faut s'interroger sur les modèles de planification. En allant du général au particulier, la première précaution qu'il recommande consiste à interroger sérieusement les modèles qui encadrent souvent de manière inconsciente la posture des planificateurs, et ainsi ne pas s'imposer de modèles prédéfinis.
Pour illustrer ses propos, il présente un tableau de réflexion sur les moteurs du changement selon la posture d'aménagement adoptée (tableau ci-dessous), suite à une présentation de **Mariavaleria Mininni** (Séminaire de Grenoble, 2011).

Conception de l'aménagement plutôt ➔ 🡻 Position politique plutôt	Fonctionnaliste	Organiciste
Volontariste	« Conflictualisme » (on cherche explicitement à créer un rapport de force)	Manipulation (on ridiculise, marginalise ou condamne certains choix par la violence symbolique)
Accompagnatrice	« Aménagiste » (on cadre le cadre)	« Régulationisme » (on n'intervient que sur les conflits)
Attentiste	Néo-libéralisme (le marché segmente l'espace et la société)	« Expérimentalisme » (on donne carte blanche aux habitants, avec le risque du communautarisme)

Pour ***Yvon Le Caro,*** deux questions fondamentales sont ici en débat:
- Jusqu'où peut-on et doit-on fonctionnaliser les campagnes alors même que la charte d'Aalborg (1994) est revenue sur les principes organisateurs de la charte d'Athènes (1933) et que les campagnes présentent encore une forte capacité d'autoproduction de l'espace de type organiciste (exemple : échange de parcellaires amiables entre agriculteurs).
- Quel est le juste degré d'encadrement qui convient pour orienter l'action des habitants et acteurs locaux, entre un volontarisme qui peut facilement dériver en autoritarisme ou en manipulation,

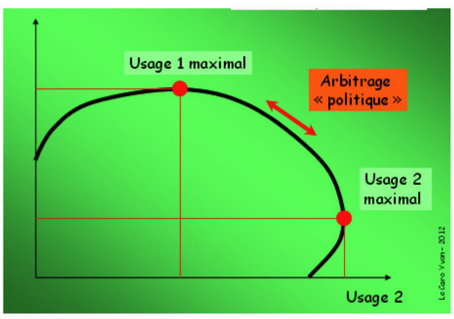
et un attentisme qui donnera fatalement plus de marges de manœuvre aux acteurs les mieux organisés ?

Différence entre multifonctionnalité et zonage des espaces

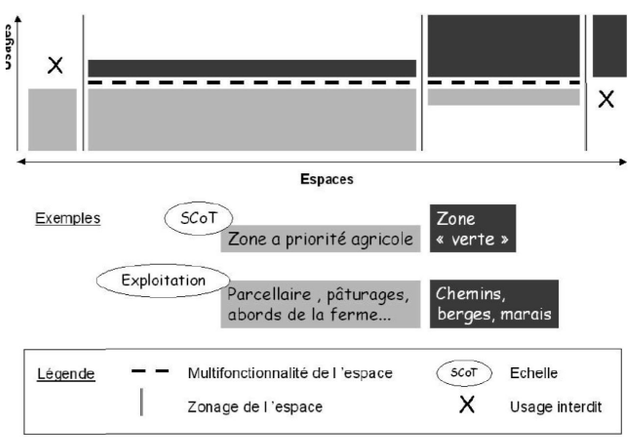
La seconde précaution à prendre, toujours selon ***Yvon Le Caro***, consiste à élever les compétences des planificateurs en matière de multifonctionnalité à la hauteur de celles qu'ils ont d'ores et déjà acquises en matière de zonage. Trop souvent, la planification proposée se traduit concrètement par des zonages explicites, tandis que la multifonctionnalité reste cantonnée aux textes d'accompagnement et aux implicites. Cependant, les fonctions de l'espace rural sont diverses et dosées différemment selon les territoires.

La multifonctionnalité favorise la supplémentarité et la complémentarité des usages

Le zonage permet d'éviter que les activités antagonistes (par exemple production céréalière et extraction de granulats) ne périclitent dans une cohabitation impossible ; mais il n'est strictement utile que dans ce cas. La multifonctionnalité valorise la supplémentarité (par exemple production céréalière et fréquentation touristique) et la complémentarité (par exemple production céréalière et biodiversité) des activités. Mais, dans le cas de complémentarité, de loin le plus fréquent, il est nécessaire qu'un arbitrage politique précise au cas par cas comment les activités sont dosées localement (voir figure ci-dessous tirée du Powerpoint de présentation).



En règle générale, la planification doit intégrer la nécessité d'articuler zonage et multifonctionnalité (figure ci-dessous tirée du Powerpoint de présentation), la multifonctionnalité constituant la règle, tandis que le zonage permet de définir des zones où les usages sont hiérarchisés différemment et, quand c'est nécessaire, excluant totalement certains usages.



3. Spécifier la planification rurale :

Yvon Le Caro tient à souligner trois aspects spécifiques aux campagnes et aux espaces ruraux qui doivent alerter les planificateurs des SCoT. Il s'agit :

Un contrat social local pour les activités agricoles et forestières

- D'un contrat social local pour les activités agricoles et forestières

Premièrement, les activités productives agricoles et forestières ne font pas qu'occuper l'espace rural, elles contribuent à la population, au maintien des services et à la culture. Il n'est donc pas possible, pour ***Yvon Le Caro***, de considérer les zones A et N des PLU comme le simple « contenant » aménagiste d'activités économiques qui sont ensuite laissées à la discrétion du marché et de la réglementation. Des questions comme la réforme de la PAC 2013, la suppression des quotas laitiers en 2014, la valorisation des boisements doivent intéresser les planificateurs, afin de mobiliser les ressources territoriales pour

orienter au mieux les productions locales, que le choix soit fait d'améliorer leur compétitivité sur le marché général ou d'explorer des niches qualitatives.
Par ailleurs, ces mêmes activités, particulièrement l'agriculture, induisent des conflits d'usages difficiles à résoudre, qu'ils tiennent des évolutions industrialisantes ou à des représentations de celles-ci. Il y a donc un nouveau contrat social à élaborer dans chaque territoire entre les activités productives et la population résidante.

Mieux structurer les agricultures sur le plan territorial

Prendre en compte l'hétérogénéité économique et sociale des exploitations agricoles

- Des agricultures à mieux structurer sur le plan territorial

Deuxièmement, l'activité agricole pose des problèmes auxquels le géographe est particulièrement sensible. ***Yvon Le Caro*** pointe alors du doigt l'hétérogénéité économique et sociale des exploitations agricoles sur le territoire de la planification, qui n'autorise pas à traiter l'agriculture comme un secteur économique unifié, mais doit amener à considérer les apports, les contraintes et les exigences de chaque filière, de chaque catégorie de taille d'exploitation, de chaque orientation économique et selon l'implication ou non de l'exploitant dans un processus direct de territorialisation (tourisme rural, vente directe, etc.).
Or cette hétérogénéité des exploitations à un échelon territorial donné, difficile à intégrer pour l'aménageur, est très peu pensée par les agriculteurs eux-mêmes. Les organisations professionnelles capables de les réunir tous sont quasiment absentes dans la structuration infra-départementale de la profession, si l'on excepte les Comités régionaux de développement agricole (CRDA) impulsés à l'échelon des Pays par certaines chambres d'agriculture, et les CUMA qui réunissent souvent les agriculteurs locaux dans leur diversité.
Yvon Le Caro révèle qu'il défend depuis 2002 l'idée de « coopératives territoriales ». Selon lui, l'ébullition qui prévaut durant la période d'élaboration d'un SCoT devrait pouvoir être mise à profit pour initier de telles démarches, de manière à ce qu'au fil du temps, les collectivités aient à un échelon approprié un ou des interlocuteurs structurés et structurants de la profession sur le plan de la territorialisation de l'agriculture.

Différents modes d'habiter

- Des modes d'habiter en débat

Troisièmement, les populations rurales ne peuvent être considérées et traitées comme des populations citadines dispersées. Si elles sont urbaines, elles vivent selon des modes d'habiter pour partir spécifiques qui constituent pour certaines familles (les natives) un héritage plus ou moins bien assumé, pour d'autres (hors-venues par choix ou par nécessité) une revendication plus ou moins explicite de ruralité. En conséquence, il lui semble incohérent de condamner sans analyse des modalités « troublantes » pour les générations d'aménageurs marqués de fonctionnalisme. Il propose de s'étendre un peu sur 3 des ces modalités :

- l'habitat dispersé qui produit de remarquables interactions diffuses entre agriculteurs et non agriculteurs, entre natifs et hors-venues
- le maintien des activités agricoles et artisanales dans les bourgs et les gros hameaux
- l'habitat léger (yourtes, cabanes) dans les espaces agricoles, naturels et forestiers, qui permet de résoudre à peu de frais les questions sociales qui peuvent poser certains choix de marginalité tout en profitant du dynamisme créatif de leurs habitants

Les campagnes ont une valeur socio-spatiale d'exception

Pour conclure, ***Yvon Le Caro*** pense que les SCoT ruraux mais aussi bien la réflexion sur les espaces périurbains dans les SCoT métropolitains constituent des moments de prise de conscience de la complexité, de la richesse et du caractère unique des liens subtils et divers qui unissent les habitants et acteurs locaux à leur milieu écologique et humain. Il insiste sur la construction de SCoT qui ouvrent des perspectives, expérimentent hardiment, minimisent les choix irréversibles et donnent aux espaces ruraux et aux campagnes une valeur socio-spatiale d'exception, dans un monde devenu globalement urbain. A cette exception, ne peut absolument pas, pour ***Yvon Le Caro***, être appliquée sans nuance la planification expérimentée en ville. Il ne s'agit pas non plus, conclut-il, de cultiver un quelconque isolationnisme vis-à-vis des espaces métropolitains. Il ajoute que se tiendra du 2 au 6 juin 2014 à Nantes un colloque européen de géographie portant sur le thème : « Les campagnes, espaces d'innovation dans un monde urbain ».

Réactions des discutants :

Stéphane Lévêque, premier discutant, urbaniste Certu chargé du rural et de l'agriculture, ex-DDT 14 et CETE de Lyon, pose la question de la pauvreté des populations rurales.
Yvon Le Caro lui répond que toutes les campagnes font face à des difficultés et des problèmes (salaires bas, isolement…). Cependant, il fait remarquer que le coût social public est moins élevé qu'en ville ; il est peut être alors moins difficile à vivre à la campagne qu'en ville. Il ajoute que la pauvreté peut devenir la richesse de ces populations.
Stéphane Lévêque que fait alors remarquer que si l'on veut faire un projet de territoire, on peut partir de la spécificité de son propre territoire pour construire son projet, voire son SCoT.
Yvon Le Caro enchaîne sur le fait qu'il faut trouver des synergies locales, et ajoute que tout le monde a une approche spécifique de phénomènes génériques dans un territoire.

Bruno Jullien (à gauche) et Stéphane Lévêque (à droite)

Bruno Jullien, deuxième discutant, Directeur Stratégie des Territoires de l'AURAN, constate que l'urbanisme n'est pas que le fait de la ville, et doit donc s'appliquer également à la campagne. Le SCoT, quant à lui, doit être vu comme une boîte à outils que l'on va devoir adapter à son territoire. Il faut donc prendre le temps de connaître le territoire (forces, faiblesses).
Yvon Le Caro conclut par un questionnement : Jusqu'où imposer ? des obligations de moyens ou de résultats ? Selon lui, il y a différentes façons d'être directif.

Débat avec la salle :

Question de ***Xavier Steffan*** (animateur du réseau rural de la région Aquitaine) : Est-ce que le dilemme zonage/ multifonctionnalité est seulement une problématique rurale ? Existe-t-il une spécificité de l'urbanisme en milieu rural ?
Yvon Le Caro répond qu'avec les zones A et N des PLU, la multifonctionnalité est inscrite dans les textes. Il pose ensuite la question de l'inter-territorialité : faire un SCoT en inter-SCoT ou rester en compétition avec ses voisins ?
Question de ***Françoise Gentil*** (AURAN) : L'inter-territorialité impose t'elle de repenser la gouvernance ?
Stéphane Robert répond en donnant l'exemple de la région Midi-Pyrénées. En effet, ses Pays possèdent déjà une forte gouvernance de projet, ils se lancent donc plus facilement dans l'élaboration d'un SCoT. Ils se transformeront à terme, pour la plupart, en syndicat mixte. Il conclut par la question de la bonne l'échelle du projet territorial.
Jean Marly rappelle que la loi d'Orientation Foncière n'imposait la planification que pour des espaces urbains. C'est donc une évolution majeure de reconnaissance des territoires ruraux que de leur appliquer une réflexion de planification de type SCoT.
Yvon Le Caro fait remarquer qu'une des caractéristiques des campagnes est son horizontalité (pas de hiérarchie à priori), car elle est moins polarisée. Il faut donc penser le SCoT d'une manière différente. Il prend l'exemple de l'égalité des chances territoriales, qui équivaut à ne pas faire « monter » une commune plus que les autres.
En guise de conclusion, il déplore la mise en compétition des communes rurales (ce qu'organise le dernier appel LEADER selon lui).

II.3 - Intervention d'Emmanuel Brochard sur « Qu'est-ce que le rural en 2012 ? » :

Emmanuel BROCHARD, architecte-urbaniste, directeur du CAUE 41 sur les spécificités de la planification rurale, introduit son intervention avec une présentation succincte du Pays Vendômois et du Pays de Beauce Val-de-Loire. Ceux-ci sont composés de 168 (105 et 63) communes et de 108 000 habitants (densité de 49,6 hab/ km^2). Il le décrit comme un territoire caractérisé par l'absence de tension foncière.

Il propose de se poser en premier lieu la question le rural est-il planifiable ? Il répond que le territoire rural est mobile (phénomène structurant) et toujours sous influence urbaine (emplois, migrations journalières, services). Le rural est un territoire fragmenté, où chaque commune est en situation de concurrence avec son voisin. Il observe également que le territoire rural possède des acteurs très présents et actifs.
Il ajoute que nous sommes dans un contexte d'un urbanisme sans cadre comme en témoigne le faible nombre de document d'urbanisme.
Et enfin que les sociétés urbaines et rurales sont très imbriquées ce qui fait qu'aujourd'hui les pratiques sont les mêmes qu'elles que soient le milieu, urbain, rural ou périurbain.

Le rural est un territoire :
- mobile
- sous influence urbaine
- fragmenté
- avec des acteurs actifs

Les sociétés rurales et urbaines possèdent les mêmes pratiques quel que soit le milieu

Emmanuel Brochard

Il rappelle que les spécificités de la planification sont énoncées dans les thématiques du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT, du type : habitat, modalités de déplacements, consommation d'espaces… Et que l'examen de ces thématiques montre les spécificités du rural.

Le rural : un territoire d'économie diffuse

Sur l'habitat et la consommation d'espace : il insiste sur le fait que le foncier rural, du point de vue de la perception, est différent du foncier urbain. Il n'est pas considéré comme une marchandise destinée à être vendu ; c'est un foncier de propriétaire – un bien patrimonial- sans destination précise que le bon vouloir du propriétaire ; c'est un foncier de temps long. De plus, le territoire rural est un territoire d'économie diffuse, où l'activité agricole n'est plus l'activité principale

Habiter repose sur une notion d'espace et non de densité

Quel sens donner à la notion de densité en milieu rural, où maisons avec jardins et hameaux sont omniprésents ? Il répond à cela, qu'habiter la campagne repose sur une notion d'espace (non de surface : pouvoir utiliser son chez soi selon son envie et avoir de la flexibilité) et non de densité. Il cite ensuite Xavier Guillot. (« Du projet spatial en milieu rural »)
Emmanuel Brochard considère que le rural peut se définir aussi par son habitat ancien avec, dans certaines communes, parfois plus de 65% des logements construits avant 1949, ce qui fait de ce thème un enjeu majeur pour les communes aujourd'hui.

La voiture est considérée comme un prolongement de l'habitat

Sur les déplacements Comment gérer les déplacements ? Dans le rural il n'y a pas d'alternative et tout ceux qui ont choisi d'habiter ont fait un arbitrage entre habiter et se déplacer. Selon lui, la question de la mobilité est difficile, ce n'est pas un problème comme le perçoit un urbain car, en milieu rural, les gens intègrent cette donnée (sauf pour les personnes sans voitures) comme constitutive de l'habitat. La voiture est considérée comme le prolongement de l'habitat et à la campagne, à la différence de la ville, on maîtrise son temps de parcours.

Notion de « ville de villages »

Il introduit la notion de « Ville de villages » (selon Xavier Guillot), et s'interroge sur les différentes polarités qui en ressortent ?
Selon lui, les grands défis sont les suivants :

- construire une échelle de proximité (selon les usages) et les polarités sont multiples
- orienter la réflexion sur l'urbanisme transactionnel (notamment dans la proximité entre élus et propriétaires et le monde agricole) pour éviter la dictature du foncier (le droit absolu du propriétaire)
- Réfléchir sur le fait que les documents d'urbanisme n'ont pas de volet fiscal qui jouerait un rôle régulateur entre les communes pour construire une solidarité financière entre communes (et pas simplement sur les nouveaux projets).

Le rural est un territoire ressource

Il ajoute que le rural est un territoire ressource (économie, agriculture, énergétique) pour les métropoles.

L'ingénierie est un préalable à une bonne gouvernance

A la question de l'ingénierie à mettre en œuvre dans les campagnes, il répond que l'on ne peut pas remplacer le rôle que jouait l'Etat. Il ajoute que cette ingénierie est un préalable à une bonne gouvernance, et qu'elle s'appuiera notamment sur le pilotage (question centrale notamment du rapport public/ privé). Il cite une proposition du rapport Jarlier de consacrer une partie de la TA à l'ingénierie.

Il conclut sur le fait que la campagne n'est pas un territoire de complaintes, mais qu'elle est très novatrice car elle possède une réactivité immédiate des ses acteurs. Il ajoute que ces raisons justifient le fait que la planification doit être ascendante.

Réactions des discutants :

Georges Garnier

Georges Garnier, vice-président du syndicat-mixte, 1er adjoint au Maire de Châteaubriant, a été très intéressé par les différents exposés car ils présentent des propos différents par rapport à ceux entendus habituellement. Cependant, il fait remarquer qu'il a toujours l'impression de l'imposition du SCoT du dessus.
Il abonde dans le sens d'***Emmanuel Brochard*** sur la réhabilitation de l'habitat en milieu rural, spécificité propre à ce milieu, et donc un enjeu fort pour ces territoires.
Il fait remarquer qu'il n'est pas d'accord avec les propos tenus sur la concurrence entre les communes. Pour lui, dans les intercommunalités, c'est plutôt l'inverse qui se passe, et qui gomme justement les concurrences passées.
Concernant l'urbanisation des campagnes, et notamment l'extension des hameaux, il considère que c'est un problème, car ils sont en demande de services coûteux (assainissement par exemple).
Il rebondit ensuite sur les ressources des territoires ruraux ; qui de par leur nature possède un tissu diffus, et peuvent donc accueillir des équipements du type éoliennes ou encore bâtiment de méthanisation

et ainsi créer de la ressource.
Enfin, il se demande s'il existe, encore aujourd'hui, de la concurrence entre les communes ?
Emmanuel BROCHARD, répond à cela, qu'il y a un besoin de mutualisation des services (routes, équipements sportifs, cultures…) car les communes en elles-mêmes ont une capacité d'intervention relativement faible. Mais cela n'a pas gommé la concurrence entre les territoires, car la richesse d'un territoire passe par ses habitants, notamment dans leur choix d'habiter. (on mutualise ses déchets mais pas ses terrains à bâtir...).
Jean-Noël Chaucesse, directeur territoire environnement de la CDA 44, fait remarquer que la logique ascendante revient sur le territoire, et que le SCoT va permettre d'identifier les futurs possibles. Il ajoute que les territoires ruraux sont innovants, grâce aux capacités de coopération des territoires et de leurs acteurs.
Emmanuel Brochard conclut que la ville et la campagne sont deux mondes complémentaires, et suggère que le premier projet de la campagne soit l'hospitalité.

Débat avec la salle :

Olga Ansellem, directrice de l'Agence Ouest-Cornouaille développement, animatrice du SCoT de Ouest-Cornouaille en Bretagne, présente rapidement la démarche du SCoT, puis aborde les difficultés de moyens auxquelles fait face son Agence (malgré l'apport du programme LEADER), contrairement aux CAUE.
Emmanuel Brochard rappelle qu'une étude a été faite par la Datar sur le thème de l'ingénierie, et qu'une autre à été menée par ETD.
Gilles Philippot, Conseil général Loire Atlantique, insiste sur la mobilisation des élus/ acteurs et la participation des habitants afin de faire ressortir une vision partagée.
Emmanuel Brochard, quand à lui, propose de garder les conseils de développement actifs. Il ajoute que le défi est de garder une dynamique de mobilisation de tous les types d'acteurs, et ce tout au long du projet.
En conclusion, ***Stéphane Robert***, pose la question : LEADER est-il une possibilité ?

Synthèse de la séquence 1 :

Jean Marly, en sa qualité de fil rouge, propose de revenir sur les points qui lui ont paru essentiels sur les spécificités du rural :

- Il souligne que la procédure du SCoT est pilotée au 3ème niveau de représentation (sachant que le 1er niveau est la commune et le 2ème l'intercommunalité). Cette démarche est finalement assez éloignée de l'habitant. Selon lui, il faut faire attention, dans les SCoT ruraux, à ce que le lien, habituellement fort en territoires ruraux, entre l'habitant et la commune se reporte sur le 3ème niveau de représentation. Il faut donc réussir à remobiliser à un niveau plus proche. Il ajoute que le SCoT rural est une bonne piste de réflexion.
- Il insiste sur le fait que le SCoT doit éviter d'être réduit à une simple procédure, afin de susciter le débat et la concertation, et ainsi mener une vision prospective.
- Il rappelle que la finalité d'un SCoT est avant tout sa mise en œuvre, dans la continuité de son élaboration. C'est l'écriture d'un projet politique, d'une vision territoriale qui doit mobiliser tous les territoires concernés. Il fait observer, qu'en effet, il existe une dynamique plus forte en milieu rural.
- Il ajoute que le rural est planifiable, mais qu'il faut amplifier les dynamiques et garder ses spécificités (ne pas appliquer de modèles préétablis).
- Sur la question de la densité, il considère qu'une réflexion est à mener, puis à traduire dans les espaces ruraux, car on ne vit pas de la même manière à la campagne et à la ville.
- Il conclut que le SCoT est un processus à mettre en œuvre, une gouvernance à générer et un outil pour ouvrir des champs de réflexion avant même son écriture. C'est, pour lui, une bonne opportunité pour les territoires. Enfin, la qualité du SCoT d'un territoire dépendra beaucoup de sa gouvernance.

Il faut remobiliser la population à un niveau plus proche

Le SCoT rural est une bonne piste de réflexion qui doit mener à une vision prospective territoriale

SCoT : écriture d'un projet politique

Le rural est planifiable mais il faut amplifier les dynamiques existantes et bien garder les spécificités territoriales

Le SCoT est une bonne opportunité pour les territoires

III. SÉQUENCE 2 : PLANIFIER EN ESPACE RURAL : COMMENT ET AVEC QUI ?

Olga Ansellem

Un territoire qui possède une habitude de réflexion commune, d'ingénierie et de démarche ascendante

Sollicitation volontairement tardive du bureau d'étude sur des thématiques précises du SCoT

III.1 - Présentation d'Olga Ansellem sur la prise en compte des spécificités territoriales sur le SCoT d'Ouest-Cornouaille en Bretagne:

Olga Ansellem, directrice de l'Agence Ouest-Cornouaille développement, animatrice du SCoT d'Ouest-Cornouaille, indique une des spécificités fortes du SCoT rural d'Ouest-Cornouaille, qui est sa localisation géographique, à l'extrémité de la Bretagne.
Le SCoT compte 38 communes (dont 28 littorales), 90 000 habitants et quelques pôles (d'une moyenne de 6 000 habitants). C'est donc un territoire rural, possédant une économie forte de pêche. Elle ajoute que ses autres spécificités sont : le développement touristique (depuis 10 ans), les industries agro-alimentaires, des entreprises fortes, et une importante mobilisation sur les thèmes de l'agriculture et de l'économie. Elle révèle que ce SCoT s'est créé en défense à l'agglomération de Quimper. Elle signale que le territoire du SCoT bénéficie d'un GAL (Groupe d'Action Local – LEADER) et de l'Agence Ouest Cornouaille Développement. C'est donc un territoire qui possède une habitude de réflexion commune, d'ingénierie et de démarche ascendante.

Elle revient ensuite plus spécifiquement sur la démarche de création du SCoT rural d'Ouest-Cornouaille. Un appel aux forces vives du territoire a été lancé, puis des ateliers thématiques ont été organisés (2004-2005) et enfin, des rapports universitaires ont été produits, avec tout au long de la démarche un soutien de l'Etat. La sollicitation d'un bureau d'étude, ici Proscot, a été tardive (2010) par soucis financiers et également par principe : la connaissance du territoire par les locaux est meilleure sur certains thèmes. Le bureau a été mandaté sur des volets spécifiques (les moins connus) comme l'habitat. Elle souligne que ce SCoT définit une enveloppe de terrains à consommer (superficies reportées dans le SCoT).

Elle ajoute qu'un gros effort de pédagogie a été fait tout au long de l'élaboration de ce SCoT.
C'est le Syndicat Intercommunautaire Ouest Cornouaille Aménagement (SYOCA) qui a pris en charge le SCoT. Dans le même temps, un programme LEADER a été monté (bon binôme avec le SCoT). Elle rappelle que le SCoT en est actuellement à son DOO, qui devrait être arrêté pour 2013. Elle ajoute que les 4 Communautés de Communes du SCoT se sont engagées sur un PLH.

Elle présente le projet global du SCoT, qui cherche à maintenir les emplois sur place (notamment la pêche), à maintenir les richesses du territoire et de l'agriculture. Elle ajoute que des enjeux sont à relever, particulièrement dans le périurbain, et qu'il faut innover (numérique), sans oublier de maintenir cette vie économique sur place pour que de jeunes ménages s'installent.
Elle conclut sur les relations du SCoT avec celui de Quimper : elles portent sur un volet commercial en inter-SCoT et sur une approche homogène des densités.

Réactions :

Jacqueline Segalen (Communauté de Communes de la région de Nozay) rappelle que le SCoT de Châteaubriant n'est qu'au début de la démarche. Elle est interpellée par la notion de projet de territoire. En effet, les 3 Communautés de Communes du futur SCoT ont des caractéristiques et des enjeux différents. Elle comprend que l'enjeu du maintien de l'agriculture sur le territoire de Châteaubriant ne fait pas un projet de territoire. Elle pense que le souci est celui de l'éloignement des élus de la démarche SCoT. D'où sa question : comment avez-vous intéressé les élus ?
Olga Ansellem répond que la participation des élus était forte au début de la démarche lors des débats, moins forte au milieu, puis il y a eu un regain d'intérêt pour l'élaboration du DOO. Elle ajoute que son Agence s'est déplacée dans les conseils municipaux pour expliquer la démarche du SCoT. Les élus ont alors vu dans le SCoT un outil de consolidation de leurs documents d'urbanisme du type PLU.
Jean Marly trouve très intéressant la démarche qui a consisté à prendre un bureau d'études tardivement, car selon lui, le SCoT est une dynamique à lancer avec les acteurs du territoire.
Jacqueline Segalen se demande si le PLU intercommunal est la solution ?
Jean Marly répond que l'un ne se substitue pas à l'autre. Il y a un document pour le droit des sols (PLU) et un autre plus large, stratégique (SCoT).
Xavier Steffan conclut sur le processus d'acculturation progressive qu'il observe sur le terrain. Selon lui, il faut d'abord faire saisir aux élus les enjeux du territoire à toutes les échelles avant de passer au SCoT.

III.2 - Présentation de Rachel Bertaud-Ouezmane sur la prise en compte des spécificités territoriales sur les SCoT des Vosges centrales et SCoT Sud Meurthe-et-Moselle :

Le choix du grand territoire

Rachel Bertaud-Ouezmane, ex-directrice du SCoT des Vosges centrales et directrice du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle, présente dans un premier temps le SCoT sur lequel elle travaille actuellement, celui du Sud Meurthe-et-Moselle. Celui-ci est le plus grand SCoT français, il compte 476 communes dont 29 intercommunalités pour 570 000 habitants. Le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle en est à l'élaboration de son DOO qui devrait être arrêté pour 2013.

Forte communcation sur le SCoT via un site internet et distribution de documents

Elle revient sur les difficultés rencontrées quand il faut travailler sur un aussi grand périmètre (multiplication des acteurs), et ce notamment depuis le SCoT Grenelle (demande d'objectifs chiffrés). Les différents acteurs de ce SCoT sont : les quatre conseils de développement, les universités et d'autres acteurs. Concernant la gouvernance politique, elle souligne que l'exécutif est assuré par un président et quatre vice-présidents (G5), ainsi qu'un bureau représentant les territoires et leurs élus. Elle ajoute que différentes instances de concertation ont été mises en place (comité de pilotage, G5). En matière de communication sur le SCoT, un site internet a été créé et des documents de communication ont été distribués.

Réflexion de départ menée à partir d'un portrait du territoire

Pour le suivi et l'évaluation du SCoT, un observatoire

Elle fait remarquer que la réflexion sur le SCoT n'a pas été abordée par des approches thématiques (sauf pour la trame verte et bleue, la mobilité et l'énergie), mais à l'aide d'un portrait du territoire (travail mené par deux agences d'urbanisme). Un dialogue a ensuite été organisé sur les enjeux territoriaux et les scénarios d'aménagement, pour produire un pré-document de SCoT avec une vision la plus transversale possible. Dans un deuxième temps, un travail sur les indicateurs a été mené, un observatoire a également été créé pour permettre le suivi et l'évaluation du SCoT en temps voulu.

Elle continue sur le contenu du SCoT, qui est fondé sur la volonté d'inscrire un projet de territoire dans un grand territoire et dans des enjeux plus grands encore. Elle conclut sa présentation sur le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle en indiquant qu'il existe un grand potentiel d'économie verte sur les territoires ruraux.

Une charte de bonns pratiques agricoles

Elle enchaîne sur le SCoT des Vosges Centrales, qui lui, s'inscrit dans un contexte différent : celui « d'un arrière-pays rural ». Ce SCoT a été approuvé en 2007, sous la loi SRU. Le projet principal était dans un premier temps de travailler ensemble pour que la ville centre prenne en compte une dynamique territoriale plus large. Elle souligne que, suite à une forte demande des élus, il a été décidé de créer des Zones d'activités (ZA), qui sont des zones ouvertes à l'urbanisation. En parallèle, des chartes de bonnes pratiques agricoles ont été élaborées.

Réactions :

Christine Margetic (professeur géographe à l'université de Nantes) affirme que les SCoT, dans tous les cas, ont une entrée sur l'activité économique (rôle central).
Elle relève l'idée dans le SCoT d'Ouest-Cornouaille, d'une proximité géographique et d'interconnaissances des acteurs sur un « bout du monde ».
Elle s'interroge sur les rapprochements entre acteurs et les collaborations dans le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle, ainsi que dans celui des Vosges Centrales.
Rachel Bertaud-Ouezmane répond qu'il n'existait pas d'anciennes coopérations à cette échelle. Le SCoT a été un élément déclencheur dans la volonté de travailler à cette échelle, sur un territoire commun. C'est une nouvelle habitude de travail à prendre.
Il se pose aujourd'hui la question de coopération à cette échelle, et notamment dans la mise en oeuvre du SCoT sur les thématiques choisies.
Serge Bonnefoy fait remarquer que les différentes échelles de SCoT ont des effets différenciés sur l'organisation de la gouvernance, le projet et sa mise en œuvre.

III.3 - Présentation de Claire Moulinie sur la prise en compte des spécificités territoriales dans le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire :

Claire Moulinie, chargée de mission du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, présente le territoire. Le SCoT s'étend sur 61 communes, regroupées en 6 intercommunalités, et compte 800 000 habitants. La métropole croit de 2% par an, avec 90% des emplois localisés sur Nantes ou Saint-Nazaire. Ce territoire doit faire face à deux phénomènes importants : la périurbanisation et le vieillissement de sa population.

Grenellisation du SCoT prévue pour 2016

Elle souligne que ce SCoT est de type SRU, approuvé en 2007, et non superposé à un ancien SD. La grenellisation du SCoT est prévu pour 2016 (ajout des volets trame et commercial notamment).

Le portage du SCoT est assuré par un pôle métropolitain

Elle ajoute que le SCoT est porté majoritairement par deux élus, les maires de Nantes et de Saint-Nazaire. Le portage du projet est quant à lui assuré par un pôle métropolitain (anciennement syndicat mixte) avec 113 élus assez bien répartis.
Pour l'élaboration de la procédure, ce sont six élus-animateurs et différentes commissions qui se sont réunis jusqu'à créer une culture commune sur l'échelle du territoire.
La plupart des EPCI du territoire concerné ont été créés dans les années 2000, juste avant l'arrêt du périmètre de SCoT. Le SCoT a alors inspiré la méfiance dans un premier temps, puis la confiance dans un deuxième temps.

Une continuité des moyens a été prévue pour l'élabortion du SCoT, mais aussi pour sa mise en oeuvre

Concernant l'ingénierie, elle fait remarquer que :

- une permanence et une continuité des moyens sont prévues, aussi bien pendant l'élaboration que dans la mise en application du SCoT
- une permanence est assurée par un comité technique qui se réunit tous les mois, avec un accompagnement sur les pôles structurants

Le SCoT doit moduler ses orientations selon les spécificités locales. Par exemple, la densification est modulée en moyenne de 20 logements/ ha à 32 logement/ ha.

Elle conclut en indiquant les éléments à aborder dans le futur SCoT : l'agriculture comme activité économique, la valorisation touristique de l'espace rural et périurbain, avec comme idée de situer le SCoT entre protection et développement.

Réactions :

Jean Marly insiste sur le fait que l'échelon communal est incontournable pour élaborer un SCoT de qualité, et que les moyens mis en œuvre au moment de l'élaboration du SCoT doivent se pérenniser par la suite.
Il souligne l'intérêt de la démarche de portrait de territoire qu'a mené le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle, qui va interroger sur ce qui fédère le territoire.
Jean-Luc Colin, Président du Conseil de développement du Pays de Châteaubriant se réjouit de voir qu'un nombre élevé de communes présentes dans un SCoT ne semble pas être un problème, avec l'exemple du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle. Il considère cela comme un point positif, de même que l'objectif du SCoT de fédérer les Communautés de Communes. La planification devient alors positive.
Un participant non identifié fait remarquer que n'ont pas été évoquées les relations avec les départements et les régions.
Olga Ansellem répond que pour le SCoT d'Ouest-Cornouaille, la région suit de loin, sauf pour ce qui concerne le thème maritime et le développement touristique.
Rachel Bertaud-Ouezman répond que le Sud Meurthe-et-Moselle n'a pas d'appui des services régionaux. Par contre, les départements sont associés aux thématiques et échangent régulièrement. Ici, le SCoT s'appuie surtout sur les intercommunalités.
Claire Moulinie répond que la région et le département ont été associés de manière classique, et le sont encore aujourd'hui pour des études. Elle souligne que le Conseil Général est l'animateur de l'inter-SCoT.

III.4 - Table ronde : « Ingénierie de la planification : de quels moyens permanents le territoire rural peut-il disposer pour sa planification ? »

Intervention de *Bruno Jullien* sur la question : « De quelle ingénierie a-t-on besoin, où et à qui s'adresser pour faire les études du SCoT ? » :
Bruno Jullien, Office Professionnel de Qualification des Urbanistes(OPQU), introduit le thème par une citation du sénateur **Pierre Jarlier** (17 juillet 2012) portant sur l'ingénierie. Le constat est que les collectivités doivent faire face à des défis en matière d'urbanisme, et notamment face à la complexité (Grenelle et obligation de faire une évaluation environnementale du projet).
Il rappelle qu'en 2017, toutes les communes devront faire partie d'un SCoT, sinon toutes les autorisations des sols passeront au Préfet Selon lui, il faut donc mutualiser les études sur les différentes échelles de territoire, mais aussi prendre son temps pour faire son SCoT.

Il insiste également sur la nécessaire reconnaissance du métier d'urbaniste.
Il conclut sur le fait qu'élaborer un SCoT représente un gros budget, et qu'il fallait compter pour un SCoT rural avant Grenelle environ 3,30 € / habitant (même valeur en territoire urbain) rien que pour les études.

Elaborer un SCoT représente un gros budget

Intervention de *Jean-Noël Maury* sur la question : « De quelle ingénierie a-t-on besoin, où et à qui s'adresser pour faire les études du SCoT ? » :
Jean-Noël MAURY, co-gestionnaire d'un bureau d'architecte-urbaniste, insiste sur la formulation de la demande par les collectivités au bureau d'études : la commande doit être claire et avoir été réfléchie en amont.

La commande doit être claire

Il explique ensuite succinctement la démarche du bureau. Il insiste notamment sur la remontée d'informations du terrain (informations sur le territoire, acteurs), un travail qu'il considère devoir être effectué en amont et localement. Selon lui, l'expertise du bureau d'études devrait venir après sur des thématiques précises. De même, l'animation et la pédagogie (facteur temps) devraient être organisées localement.
Il conclut sur la communication autour du SCoT, que ce soit du bureau d'étude vers les élus, ou des élus vers la population : les livrables techniques doivent être clairs.

Tout livrable technique doit être compréhensible par tous

Intervention de *Rachel Bertaud-Ouezmane* sur la question : « Comment assurer le pilotage des études ? » :
Rachel Bertaud-Ouezmane, souligne qu'il faut faire un travail important de restitution des travaux, afin qu'ils soient compréhensibles par tous. Il y a un fort besoin de documents accessibles et compréhensibles émanant du maître d'ouvrage : ils doivent permettre de s'approprier la démarche.
Le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle possède une charte graphique propre, gérée par une Agence de communication, pour toutes ses communications.

La communication est un enjeu du SCoT

Intervention de *Gratien Soucarros* sur la question : « Comment peut-on prendre en charge le SCoT et financer l'ingénierie ? » :
Gratien Soucarros, Agence départementale des Landes, présente sa structure. Elle a été créée en 1983 avec comme objectif de porter assistance aux collectivités locales, notamment en matière d'ingénierie. Cette Agence possède une connaissance du territoire grâce à une base SIG et un observatoire des territoires créé en 2009.
Il souligne l'importance d'un service de communication.
Il conclut que dans les territoires relativement ruraux, la question de la densité se pose différemment.

L'aide départementale

Gratien Soucarros

Intervention de *Xavier Steffan* sur la question : « Comment peut-on prendre en charge le SCT et financer l'ingénierie ? » :
Selon ***Xavier Steffan, animateur du réseau rural de la région Aquitaine***, le coût d'élaboration du SCOT varie dans des proportions importantes en fonction du périmètre d'élaboration, de l'existence d'une ingénierie déjà dédiée au territoire et de l'exigence contenue dans le cahier des charges du SCot.
Différents temps viennent rythmer l'élaboration du SCOT :

L'aide régionale

- état de l'art en matière de connaissances du territoire (diagnostic, cartographie, spatialisation des enjeux...)
- études spécifiques, liées aux contraintes du Grenelle (Etat initial de l'environnement, approche économique et commerciale, analyses paysagères...)
- appui à l'élaboration du projet lui même (PADD, DOO...)
- mise en oeuvre et suivi du SCOT une fois le document arrêté et approuvé

Selon la phase considérée, il existe ainsi des dispositifs financiers régionaux, de nature plutôt thématique que l'on peut mobiliser pour réduire la part d'autofinancement des collectivités, nécessaire au côté des aides de l'Etat (ce dernier lance depuis 2 ans un appel à projet «SCOT ruraux» pour inciter l'émergence de SCOT sur des territoires peu pourvus en ingénierie, comme évoqué ci-avant dans le rapport du sénateur **Pierre Jarlier**).

En Aquitaine, la Région a choisi de financer les démarches de SCOT portées par les Pays dans la mesure où ils constituent des territoires de projet reconnus comme pertinents au regard de la politique territoriale contractuelle : c'est donc une voie possible de financement, nul doute que d'autres régions proposent aussi des dispositifs financiers.
Dans un principe de similitude, la région est légitimée à intervenir en matière d'aménagement du territoire, notamment à partir de l'élaboration d'un SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable du territoire), qui relève aussi d'un exercice de réflexion stratégique et de planification spatiale (au demeurant sans caractère prescriptif).

Intervention de *Mélanie Molin* sur la question : « Quel est le rôle de l'Etat ? » :
Mélanie Molin, DDT Loire-Atlantique, rappelle que l'Etat possède plusieurs rôles :

- un rôle régalien
- un rôle de porter à connaissance
- un rôle d'accompagnement (juridique, relations pertinentes…)

Débat avec la salle :

Françoise Gentil, *conseillère régionale Pays de la Loire* fait remarquer que le territoire subit une forte pression démographique (plus de 30 000 hab/ an) sur la région. Il rappelle qu'aujourd'hui, ce sont 33 SCoT qui sont engagés sur la région et que celle-ci les aide de différentes façons.
Un participant non identifié se pose la question de la manière dont la législation peut s'appliquer de manière différenciée? Et également, si nous possédons les outils pour faire appliquer les décisions du SCoT et le contrôler ?
Emmanuel Brochard répond qu'il faut éviter les tutelles des uns sur les autres. Il revient sur le rapport Jarlier, qui propose de créer un Fond de Solidarité Ingénierie afin de financer l'ingénierie.
Rachel Bertaud-Ouezmane fait remarquer qu'un SCoT Grenelle doit coûter 30% de plus que les SCoT SRU.
Candice Le Maître (Communauté d'agglomération du Choletais) ajoute que la révision d'un SCoT pour grenellisation a un coût beaucoup plus important du fait de l'ajout de nouvelles thématiques et études. Elle insiste aussi sur le fait de partager les mêmes définitions des termes employés.

Serge Bonnefoy (à gauche) et Jean Marly (à droite)

Le SCoT est un grand succès

Le Grenelle a complexifié les SCoT

SCoT : opportunités pour la gouvernance

Rôle important des Conseils de développement

Synthèse de la séquence 3 :

Jean Marly, toujours en sa qualité de fil rouge, propose de revenir sur les points qui lui ont paru essentiels sur les questions de l'ingénierie et des SCoT :

- Il considère que le SCoT est un grand succès (nombre important de SCoT) et apporte un regain d'intérêt pour la planification. Cependant, avec le Grenelle, les SCoT se sont complexifiés (coûts plus importants, multiplication des études, etc.). Il faut maintenant faire attention à ne pas rebuter les élus et briser l'élan de planification, notamment dans les territoires ruraux.
- Le SCoT marque tous les territoires, et on peut commencer à y adosser des politiques régionales et départementales.
- Il souligne que cet élan doit continuer car ce sont des opportunités extraordinaires pour les intercommunalités, notamment en termes de gouvernance.
- Concernant la place de la question de l'urbanisme et de l'aménagement sur un territoire, il faut pouvoir maintenir des équipes techniques localement, d'où la place et le rôle important des Conseils de développement..

CONCLUSION DU SEMINAIRE

Bruno Julien revient sur un des points positifs de la journée, le grand nombre de participant. Il rappelle que différents autres rendez-vous seront organisés au cours de l'année, et que tous sont conviés. Il conclut que ce séminaire a été une belle ouverture, et remercie chacun pour sa présence.

Séminaire de Châteaubriant

Nous remercions Michel Evain pour toutes les photographies qu'il a prises durant ce séminaire et qui illustrent ces actes.

TERRES EN VILLES
40, avenue Marcelin Berthelot - BP 2608
38036 Grenoble Cedex 02
tél. : 04 76 20 68 31
fax : 04 76 40 38 44
mail : serge.bonnefoy@terresenvilles.org
www.terresenvilles.org