CHANTIER 2

ACTES

Atelier Interrégional de Mazères

Articuler la planification et le projet de territoire grâce à une gouvernance multi-acteurs et au choix de la qualité territoriale

Projet Pour un SCoT rural de Qualité territoriale

Mardi 18 décembre 2012

Terres en villes

Réseau Rural Français

SCOT SUD GIRONDE

Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Premier ministre Datar

l'Europe s'engage en France avec le FEADER

SOMMAIRE

Liste des participants 4

I. Ouverture du séminaire 5

II. Séquence 1 : La qualité territoriale au service d'un projet de territoire structurant la planification 8

III. Séquence 2 : Quelle gouvernance démocratique pour le SCoT ? 16

IV. Conclusion du séminaire 22

LISTE DES PARTICIPANTS

ALPHA Denis, Mairie de Noaillan
ASSERAY Bertrand, Conseil général de la Gironde
BARDY Didier, Conseil de développement des Portes de Gascogne
BAUGET Véronique, Terres de Liens Aquitaine
BERTAINA Jacqueline, Agence Parcourir les territoires
BLE David, Marie de Langon
BONNEFOY Serge, Terres en Villes
BROCHARD Emmanuel, CAUE Loir et Cher
CARRE Frédéric, Sous-préfecture de Langon
CARRERE Amandine, Syndicat Mixte du Grand Pau
CATINEL Etienne, Association du Pays d'Isle en Périgord
CHATAIN Olivier, Pays Cœur Entre-Deux Mers
CHAVELARD Bernard, Mairie de Saint-Exupéry
CONGIU-BALLESTE Emilie, Conseil régional d'Aquitaine
DEL AGUILA Fabrice, CAUE de la Gironde
DELEZENNE Laurène, Terres en Villes
DELPECH Jonathan, Consultant
DEROY Julie, Syndicat Mixte du Pays de l'Agenais
DESQUEYROUX Michel, Mairie de Sillas
FULCRAND Elsa, Syndicat Mixte du Pays du Libournais
GACHEN Lucie, Conseil général des Pyrénées Atlantiques
GAILLARD Eric, Association du Pays d'Armagnac
GARANTO Antoine, Syndicat Mixte du Pays du Libournais
GARNIER Claire, CAUE de la Gironde
GASTAMBIDE Marc, AgriSud
GUILLOT Xavier, Ecole d'Architecture de Saint-Etienne
GRUBER Walter, Mairie de Saint Pardon de Conques
HOUZE Mathilde, Réseau rural PACA
JAUBERT Anne, Mairie de Targon
JAUBERT Eric, Région Aquitaine
JULLIEN Bruno, Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)
JURKOW Jean-Claude, Pays Adour Chalosse Tursan
LAFFERRERE Jean-Pierre, Communauté de Communes du Tursan
LARRALDE Matthieu, Communauté d'Agglomération du Grand Dax
LATRILLE Francis, Mairie de Mazères
LAURIERRE Roland, Association du Pays d'Isle en Périgord
LOBRY Christine, Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne
MARTY Christian, Communauté de Communes d'Auros
MASSA Céline, URCAUE Aquitaine
MASSE Hugues, Direction départementale des Territoires et de la Mer des Landes
MEUNIER Lionel, Mairie de Bazas
MOREL France, Conseil général des Pyrénées Atlantiques
MOYRAND Michel, Conseil régional d'Aquitaine
MUGICA Bernard, Mairie de Mazères
MUGRON Josette, Mairie de Baigneaux
PASSICOS Isabelle, Syndicat Mixte du SCoT Sud Gironde
PECQUEUR Bernard, Institut de Géographie Alpine – UMR Pacte
PICAMAL Sophie, Conseil général de la Gironde
PLAGNOL Philippe, Syndicat Mixte du SCoT Sud Gironde
PLANTADE Odile, Conseil général d'Aquitaine
PONROUCH Véronique, CAUE de l'Aude
POURCHEZ Carole, Direction départementale des Territoires et de la Mer de Gironde
PROVINCE Daniel, Conseil régional d'Aquitaine
QUINEL Pierre, DREAL
RIVET Charlotte, Pays des Landes de Gascogne
ROBERT Stéphane, DRAAF Midi Pyrénées
ROMAN Christine, Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA)
ROUSSELET Emmanuel, particulier
SCHOENMAKERS Vincent, Agence d'Urbanisme de la Région Bordelaise (A'URBA)
SCOTT Colette, Pays Cœur Entre-Deux Mers
STEFFAN Xavier, Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA)
TOUYA Isabelle, Syndicat Mixte du Grand Pau
TURANI BELLOTO Pascal, Mairie de Brouqueyran
VAUTRIN Marie-José, Assemblée Nationale
VIDAL Pierre, Office de Tourisme de Montesquieu
VOUILLON Elodie, CAUE de la Gironde
TOUYA Isabelle, Syndicat Mixte du Grand Pau
TURANI BELLOTO Pascal, Mairie de Brouqueyran
VAUTRIN Marie-José, Assemblée Nationale
VIDAL Pierre, Office de Tourisme de Montesquieu
VOUILLON Elodie, CAUE de la Gironde

I. OUVERTURE DU SEMINAIRE

Bernard MUGICA, adjoint au Maire, souhaite la bienvenue aux participants, au nom de Monsieur le Maire, dans cette nouvelle salle des fêtes, puis présente rapidement la commune de Mazères.
Enfin, il se dit très flatté d'accueillir ce groupe de travail sur la commune.

Serge BONNEFOY, secrétaire technique de Terres en Villes, prend la parole et présente le déroulement de la journée. Il animera la matinée tandis que ***Xavier STEFFAN***, chargé de mission PQA et correspondant du réseau rural d'Aquitaine, animera l'après-midi.
La matinée est construite autour de deux interventions majeures, celle de ***Xavier GUILLOT, architecte et professeur de l'école nationale supérieure d'architecture de Saint-Etienne***, et de ***Bernard PECQUEUR, professeur d'économie à l'institut de géographie alpine de Grenoble.*** L'après-midi est organisée autour des paroles d'acteurs pour aborder le thème de la gouvernance démocratique des SCoT. ***Bruno JULLIEN***, ***urbaniste qualifié, directeur stratégie des territoires de l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)***, sera le fil rouge de la journée.

Philippe Pagnol

Philippe PAGNOL, Président du Syndicat Mixte du SCoT Sud-Gironde, qualifie le territoire du Sud Gironde comme un espace vaste, localisé de part et d'autre de la Garonne. Il ajoute que le SCOT Sud Gironde, en écriture, concernera une centaine de communes à la ruralité prédominante. Le Projet SCoT Rural Qualiter l'intéresse donc beaucoup, notamment le thème de la gouvernance. Il remercie les participants de leur présence et les invite à échanger de manière intense et fructueuse durant cette journée.

Michel Moyrand

Michel MOYRAND, Vice-président de la région Aquitaine et en charge des politiques territoriales, évoque l'Aquitaine comme une grande région diverse, qui possède les trois plus grands départements français : la Dordogne, la Gironde et les Landes. Dans le cadre du Contrat de Plan Etat / Région 2000-2006, un Groupement d'Intérêt Public a été créé en 2002 pour venir en aide aux territoires régionaux sous la forme d'un dispositif d'appui technique et de mise en réseau commun à l'ensemble des acteurs du développement territorial : Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA). PQA est donc un centre d'ingénierie, d'animation et de porter à connaissance, qui s'est progressivement investi dans les SCoT.
La région Aquitaine est plutôt en retard en ce qui concerne les SCoT, il faut donc accompagner l'émergence de nouvelles démarches, notamment en milieu rural.
Il rappelle que le moment est important, car c'est celui de l'évaluation, qui revient tout les 10 ans, du centre de ressources PQA. L'action de PQA est essentielle pour les territoires, notamment en direction des élus, qui sont confrontés à des enjeux très divers et complexes.
Les territoires ruraux plus faiblement dotés en ingénierie ont d'autant plus besoin de l'appui du centre de ressources pour diffuser les politiques régionales sur tous les territoires.
La période actuelle est propice pour mesurer l'efficacité de cette structure. Il souhaite à ce titre que l'Etat et la Région continuent à financer PQA, car c'est un moment charnière où l'on assiste au développement de l'intercommunalité et notamment de petites communautés de communes avec peu d'ingénierie. Pour lui, PQA est l'ambassadeur des politiques régionales et de l'Etat.

Projet « Pour un SCoT rural de qualité territoriale »

Serge Bonnefoy

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

Serge BONNEFOY, rappelle l'objectif principal du projet « Pour un SCoT rural de qualité territoriale », retenu dans le cadre de l'appel à projet du Réseau Rural français, qui 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. Puis, il précise que 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 savoirs 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 du projet et ne saurait se réduire à un empilage de normes réglementaires. Il s'agit au contraire d'un exercice de co-construction d'une vision stratégique du territoire.

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

Un projet exigeant et optimiste en même temps

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 et l'agenda du projet. Et enfin, 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

Bruno JULLIEN, directeur stratégie des territoires à l'AURAN, fil rouge, fait un rappel du contexte, notamment celui de l'obligation de mettre en place un SCoT sur toutes les communes en 2017. A l'origine , la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) avait prévu que les SCoT devaient être mis en place dans toutes les communes situées à moins de 15 km des communes de plus de 15000, puis 50000 habitants et à moins de 15 km du littoral, donc dans des secteurs urbains où la pression foncière et la consommation d'espace est forte. Un contexte également de renforcement des exigences portées par le Grenelle de l'environnement (trame verte et bleue, document d'aménagement commercial, etc.), ce qui peut entrainer un découragement des territoires ruraux où les moyens financiers et l'ingénierie sont faibles.
Il s'agit aujourd'hui de savoir si le SCoT est une démarche universelle ou bien si elle doit et peut s'adapter au contexte du rural.

Une obligation de mettre en place un SCoT sur toutes les communes en 2017

Bruno Jullien

Deux questionnements apparaissent lors du premier séminaire qui s'est déroulé à Châteaubriant :

Quelles sont les caractéristiques spécifiques du rural ?

Lors de ce séminaire en septembre, ***Stéphane ROBERT*** défini le rural à travers des réflexions menées par la Région Midi Pyrénées. Pour lui, il y a une grande diversité des campagnes et il faut se méfier d'une vision qui tendrait à la banalisation du rural. « Il n'existe pas la campagne mais des campagnes avec une diversité de situation ».

Il n'existe pas la campagne mais des campagnes avec une diversité de situations

Avec les interventions d'***Yvon LE CARO*** (enseignant chercheur en géographie et aménagement des espaces ruraux à l'université de Rennes) et d'***Emmanuel BROCHARD*** (architecte urbaniste, directeur du CAUE du Loire et Cher), un travail sur les caractéristiques du rural a été esquissé.

En effet, ***Yvon LE CARO*** caractérise les campagnes comme horizontales, sans hiérarchie, avec une population composite, ce qui peut être sources de conflits mais aussi d'une grande créativité pour trouver des accords originaux et des compromis.

Emmanuel BROCHARD, lui, caractérise le territoire rural comme un territoire mobile, sous influence urbaine, qui possède des acteurs présents et actifs. Le foncier rural est différent du foncier urbain en termes de perception (foncier de propriétaires peu destiné à être vendu). Le territoire rural est un territoire diffus où l'activité agricole n'est plus forcément la première activité. Toujours selon lui, habiter la campagne repose sur une notion d'espace et non de densité. Il ajoute que l'habitat ancien est un enjeu majeur pour les communes rurales aujourd'hui, avec pour certaines communes plus de 65% des

Le territoire rural est un territoire mobile sous influence urbaine

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

logements construits avant 1945.

La question de la mobilité est difficile en milieu rural ; la voiture y est considérée comme un prolongement de l'habitat : « à la campagne, on maîtrise son temps de parcours ». Il introduit la notion de ville de villages, selon ***Xavier GUILLOT***, et s'interroge sur les polarités qui en ressortent.
Selon ***Emmanuel BROCHARD***, les grands défis sont les suivants :

- construire une échelle de proximité (selon les usages)
- utiliser l'urbanisme transactionnel (proximité élus, propriétaires et monde agricole) pour éviter la dictature du foncier (droit absolu du propriétaire)
- réfléchir au fait que les documents d'urbanisme n'ont pas de volet fiscal qui jouerait un rôle de régulateur entre les communes pour construire une solidarité financière
- le rural est un territoire ressource (économie, agriculture, énergie) pour les métropoles

Le rural est un territoire ressource

La planification doit être ascendante

La ville et la campagne sont deux mondes complémentaires

La campagne n'est pas un territoire de complainte, mais qu'elle est très novatrice car elle possède une réactivité immédiate de ses acteurs. Il ajoute que c'est pourquoi la planification doit être ascendante. ***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.

Comment aborder la planification en milieu rural ?

Il ne faut pas plaquer le modèle urbain à la campagne

une planification est nécessaire au développement et à l'aménagement rural

Pour ***Yvon LE CARO***, la planification présente un double risque : accentuer l'uniformisation et l'acculturation des campagnes : « il ne faut pas plaquer le modèle urbain à la campagne ». Néanmoins, le « laisser faire » n'empêche pas les processus d'industrialisation et d'urbanisation d'atteindre le même résultat. Il 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.

Il y a opposition entre multifonctionnalité et technique du zonage de l'espace

Il s'agit, selon lui, de prendre en compte la multifonctionnalité, d'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. Il oppose la multifonctionnalité à la technique du zonage de l'espace.

Se réinterroger pour ne pas imposer des modèles prédéfinis avec deux questions fondamentales :

- Jusqu'où fonctionnaliser les campagnes alors qu'elles ont des fortes capacités d'organisation (échanges amiables de parcelles entre agriculteurs…) ?
- Quel est le juste degré d'encadrement du développement ?

Il convient aussi de spécifier la planification rurale et relève trois aspects spécifiques aux campagnes et espaces ruraux qui doivent alerter les planificateurs des SCoT :

- Nécessité d'élaborer un nouveau contrat social entre les activités productives (agricoles et forestières) et la population résidante. Ne pas considérer le A et le N comme un simple contenant d'activités agricoles (PLU)
- Des agricultures à mieux structurer sur le plan territorial (l'hétérogénéité des exploitations doit amener à prendre en compte les contraintes et exigences des différentes filières)
- Des modes d'habiter en débat en s'éloignant de nos schémas classiques sur l'habitat dispersé (il relève une remarquable interaction entre agriculteurs et non agriculteurs)

Le processus du SCoT est un moment particulier de prise de conscience de la complexité et du lien subtil qui unissent habitants, acteurs locaux à leur milieu écologique et humain

Il conclut sur le processus du SCoT, moment particulier de prise de conscience de la complexité et du lien subtil qui unissent habitants, acteurs locaux à leur milieu écologique et humain.
Il s'agit d'expérimenter hardiment, d'éviter les choix irréversibles, de donner aux territoires ruraux une valeur socio-spatiale d'exception. Il convient également de ne pas appliquer 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 ».

Bruno JULLIEN retient également la démarche du SCoT Ouest Cornouailles pour avoir su mobiliser ses acteurs sur le diagnostic de territoire, et ainsi ne mobiliser que très tard un bureau d'étude ; et celle du SCoT Sud Meurthe et Moselle pour la réflexion première du SCoT sous la forme d'un portrait du territoire avec les parties prenantes.

Il conclut sur la nécessité que les élus reconnaissent le métier d'urbaniste, et sur l'importance pour un cabinet d'études d'une demande claire et bien réfléchie des élus en amont (propos de Jean-Noël MAURY lors du séminaire de Châteaubriant).

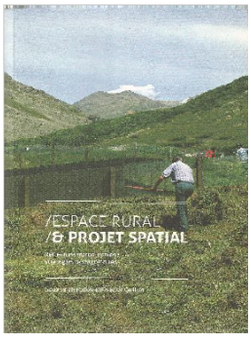
II. SÉQUENCE 1 : LA QUALITÉ TERRITORIALE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE STRUCTURANT LA PLANIFICATION

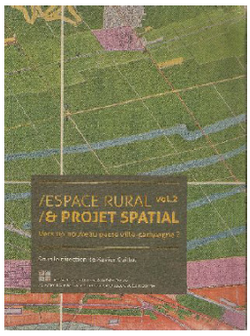
Serge Bonnefoy indique que les Actes du Séminaire de Châteaubriant (ci-contre) sont disponibles dans les pochettes distribuées aujourd'hui, ainsi que sur le site internet de Terres en Villes.

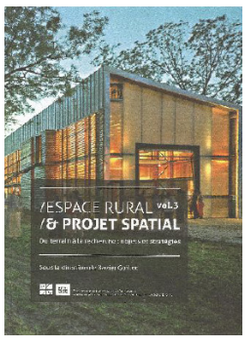
II.1 - Intervention de Xavier GUILLOT sur « La co-construction du projet spatial en espace rural » :

Xavier Guillot

Xavier GUILLOT, Architecte, Professeur à l'Ecole d'Architecture de Saint-Etienne, coordinateur du réseau « Espace rural et Projet spatial », coordonne un réseau d'enseignants en architecture. Il y a quelques années, certains enseignants se sont fait la réflexion que le métier d'architecte, depuis maintenant 30 ans, était basé sur l'urbain, la ville, et qu'il faisait défaut en milieu rural. « Il faut faire sortir des architectes de la ville pour les amener vers le rural et des territoires hors de la ville ». Il s'est alors constitué un réseau qui a pour objectif de se manifester sur les savoirs et pratiques architecturales présentes ou non en milieu rural, et sur la question du devenir de cet espace. Aujourd'hui, trois publications sont parues (ci-dessous).







La question qui fait lieu est celle-ci : Comment s'affranchir de cet « urbanocentrisme » que l'on a développé depuis plusieurs dizaines d'années, et aller vers une ruralité contemporaine ? En effet, la ville, au regard de l'enseignement et des publications, continue d'alimenter le débat. Il faut faire sa place en espace rural, mais à l'inverse, ne pas se renfermer dans le « ruralocentrisme ». Il faut donc plutôt rester dans une approche dialectique urbaine / rural, et appréhender le rural dans sa diversité et dans son interactivité par rapport à la ville. Cela va dans le même sens que les travaux de Martin VANIER et Michel LUSSAULT sur le renouveau de la réflexion sur « l'enjeu spatial » en géographie, ou les travaux de l'INRA sur la prospective territoriale (image ci à droite).
« Il faut repenser les territoires ruraux comme dynamiques afin de sortir d'une vision statique ».

Il faut repenser les territoires ruraux comme dynamiques afin de sortir d'une vision statique

Leur réflexion et leur action pour penser « ensemble et autrement » l'espace rural de demain se sont basées sur un constat spatial : le glissement du concept de lieu vers celui d'espace, en raison de l'augmentation de la vitesse/ mobilité et de la « perte de sens » de l'échelle locale.

Un glissement du concept de lieu vers celui d'espace

Xavier GUILLOT est intéressé par la notion de village, et notamment par sa construction et sa gestion contemporaine dans l'espace. Pour lui, le village est « un contexte construit par une communauté de personnes et une sociabilité de contact, qui se rapproche d'un exemple de gestion commune d'un espace ».

Le village est un contexte construit par une communauté de personnes et une sociabilité de contact

Leurs réflexions s'appuient sur l'école territorialiste italienne, considérée comme un repère théorique incontournable. En effet, elle réinterroge les forme d'habitat humain pré-industriel à l'échelle du territoire (notion de « pacte ville campagne »), et considère le territoire comme un « être vivant », doté d'une « territorialité active » mue par une forte association des acteurs et des habitants pour créer une dynamique de projet. « Il faut se détacher de l'approche techniciste de la planification ».

L'école territorialiste italienne et la notion de « pacte ville campagne »

Il faut se détacher de l'approche techniciste de la planification

L'école territorialiste italienne introduit la notion de «bio région » et de territorialité active. Ces notions permettent de sortir de la simple définition d'un territoire par ses limites administratives, en prenant

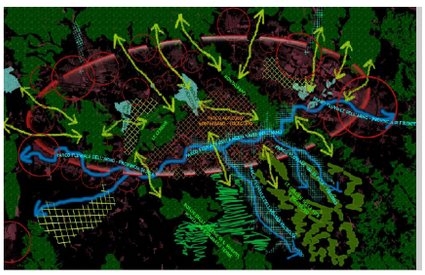
Les notions de «bio région » et de territorialité active

en compte les limites humaines, géographiques et topographiques. En mobilisant les différentes dimensions qui constituent un territoire, nous quittons une vision administrative pour asseoir une vision co-évolutive du territoire entre l'humain et son environnement basée, entre autres, sur l'espace vécu. Ainsi, le passage du projet de territoire au plan ne se fait pas seulement à travers une vision administrative mais à travers celles des habitants, des politiques et de l'ensemble des acteurs fabriquant le territoire. De plus, cette notion privilégie la connexion structurale du réseau écologique, les espaces ouverts et les connexions écologique.

Par exemple, la «bio région » de la Toscane centrale (image ci à gauche) possède plusieurs objectifs :

- Refonder le pacte ville campagne
- Identifier le système polycentrique de la bio région sur différentes échelles
- Mettre au jour la ville dans sa relation au territoire

Le concept de charpente écologique: une anticipation de la trame verte et bleue



Les territorialistes ont anticipé la trame verte et bleue avec le concept de charpente écologique (exemple de la charpente écologique du Prato où le but est de repenser les frontières de la ville en fonction de l'espace agricole), où l'intérêt est porté sur l'économie agricole des lieux plutôt que sur l'esthétique. C'est également l'époque où la notion de parc agricole est inventée, et qui a pour objectif de valoriser l'agriculture dans la ville.

L'architecture est l'affaire de tous

Après une phase de réflexion, plusieurs ateliers ont été organisés par le réseau dans les Parcs Naturels Régionaux (PNR) afin d'aller rencontrer les gens là où ils vivent. Il rappelle qu'il est peu aisé pour l'architecte de créer ou construire un projet avec les habitants et les locaux dans le cadre d'une concertation active ; d'où la nécessité de se déplacer sur le terrain. Les architectes doivent aussi se faire aider d'autres professions, par exemple d'un designer pour communiquer facilement par le biais d'images fortes (exemple du projet de la 27ème Région sur le devenir des petites gares de Bourgogne - Gare de Corbigny ; image ci à gauche).

Le prototypage (production de maquettes) apporte beaucoup dans la construction d'un projet commun (exemple du projet de logement du hameau du Blat en Ardèche).

Un des objectifs de cette démarche est de défaire les dualismes entre concepteur et constructeur, ainsi que les oppositions entre « artiste créateur » et « constructeur obéissant » : « L'architecture est l'affaire de tous ».

Xavier GUILLOT met en avant les travaux de Rural Studio, un groupe d'enseignants américains qui s'appuie sur les ressources du territoire, notamment en termes de matériaux et sur leur recyclage pour construire des habitations (images ci-dessous). Ils offrent une approche contemporaine de la notion d'architecture vernaculaire.

Le rural amène à des démarches agricoles différentes selon les territoires concernés (natalité différente, météo différente, etc.). Selon lui, l'architecte doit étendre son rôle « au-delà de l'édifice », c'est-à-dire travailler sur l'édifice et sur l'espace public dans le cadre d'un projet paysager (exemple du projet de Bourg-jardin à Mellé en Bretagne - images ci-dessous et à gauche).

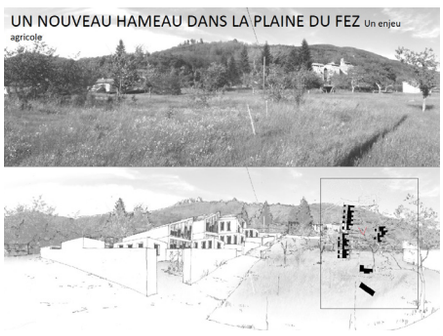
Il présente un atelier de projet qui s'est conduit à Chirols, en partenariat avec le PNR des Monts d'Ardèche et le réseau d'enseignants au printemps 2012. Chirols est un village de 200 habitants qui se présente sous la forme d'un chef-lieu situé en hauteur et entouré de hameaux.
La démarche impulsée propose d'organiser la réflexion autour de l'accueil de nouveaux habitants de manière concertée (50 foyers) et adaptée aux nouveaux besoins. Le but de cette démarche est de s'appuyer sur la culture locale et l'usage des lieux pour, et avec les habitants, construire un projet qui traite la dimension multifonctionnelle des activités (résidence, tourisme, économie) et la cohabitation des habitants ayant des intérêts divergents. Dans ce projet, la valorisation du bâti existant est un axe important pour valoriser la culture du lieu que ce soit à travers la matérialité du bâti, la spécificité du lieu ou bien la continuité paysagère.

Des villages ne peuvent pas grandir

« Il y a des villages qui ne peuvent pas grandir » : ne pouvant construire autour des villages existants, et notamment du centre-bourg, la construction d'un nouvel hameau a été envisagée. Finalement, trois sites d'intervention sont retenus (image ci à droite).

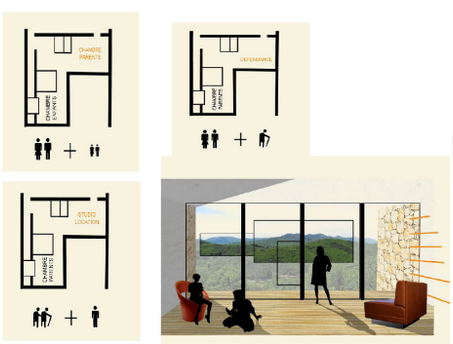
Le projet proposé est le suivant :

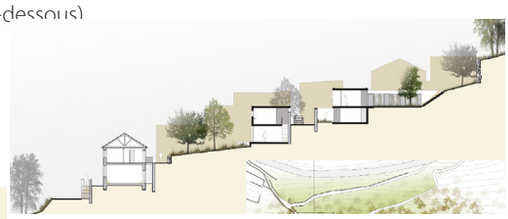
- Construction d'un nouveau micro-hameau dans la plaine plutôt qu'une extension du bourg existant (images ci-dessous)



- Construction d'une scierie et constitution d'une filière bois (image ci-dessous)

- Mise en place d'opérations de logements adaptables aux évolutions familiales dans le chef-lieu (différents types de logements : taille, locatif et accession à la propriété…), et travail sur les espaces extérieurs agricoles ou de jardin (images ci-dessous)





Il conclut en précisant que toutes les constructions et les aménagements ont été fait dans le souci de garder l'identité du lieu, d'où l'utilisation majoritaire de matériaux locaux, ici la pierre (image ci à gauche).

Serge BONNEFOY pose la question des préconisations à faire pour le SCoT.
Xavier GUILLOT répond que la démarche est ascendante, « le territoire parle et dit ». Il ajoute que l'architecte participe et doit être plus impliqué dans la construction du territoire, et également se faire médiateur.

Réactions des discutants :

Carole POURCHEZ, DDT 33, service urbanisme & prospective, évoque une étude sur la Gironde menée depuis un an sur le rapport ville / campagne. Elle a été confiée à des étudiants en urbanisme. Son but est d'élaborer un point de vue théorique sur les différentes perceptions de ces deux milieux et de leurs relations. Au final, le rapport d'étude propose une typologie d'aménagements urbains et de Protection et d'Aménagement des Espaces agricoles et Naturels (PAEN). En effet, le rapport ville / campagne n'est pas toujours facile, principalement en raison des différents courants de pensée : Ville versus Campagne, 3ème Courant, de la Ville à la Campagne, Nouveaux tiers lieux qui conduisent à des expressions très diverses : « la ville a tout mangé », « la campagne résistera », « l'imbrication des deux crée une nouvelle territorialité ». De même, les espaces périurbains sont aussi très différents, et possèdent des rapports différents avec leurs espaces naturels et agricoles. Il faut donc explorer les modes d'habiter et l'appropriation territoriale.

Les territoires ne sont pas uniformes

Tout le monde est bien conscient que les territoires ne sont pas uniformes. Elle pose la question des modalités de la lutte contre l'étalement urbain, un des objectifs du SCoT Grenelle, dans des espaces ruraux différents.

Il n'existe pas une solution, mais des situations singulières qui nécessitent un cas par cas en respectant les spécificités des lieux

Xavier GUILLOT répond que le mot urbain signifie l'organisation de l'espace public. Il n'est pas sûr qu'il existe un espace public en milieu rural, tel qu'imaginé dans l'espace urbain. Concernant la lutte de l'étalement, cela commence par la question de la vacance et de l'utilisation de l'existant. « Il n'existe pas une solution, mais des situations singulières qui nécessitent un cas par cas en respectant les spécificités des lieux ».

Emmanuel BROCHARD, architecte-urbaniste, directeur du CAUE du Loir-et-Cher, reprend une phrase de ***Xavier GUILLOT*** où il dit que certains « villages ne peuvent plus grandir », d'où la création de nouveaux hameaux comme dans l'atelier de projet qu'il nous a présenté. Il se pose la question de la signification de la notion d'étalement urbain dans le village, et conclut que nous faisons face à une difficulté majeure, celle d'utiliser les mêmes termes pour de réalités différentes.

L'architecte doit être impliqué à tous les niveaux de la construction du territoire - il doit être médiateur

Xavier GUILLOT répond que l'outil SCoT peut offrir une vision globale du territoire qui vient d'en bas. L'école italienne des territorialistes montre que le territoire est vivant, qu'il parle et qu'il vit. L'architecte doit être impliqué à tous les niveaux de la construction du territoire. Il ne doit pas être un prescripteur mais un médiateur pour construire avec les habitants un territoire qui a du sens.

Le traitement des espaces publics en milieu rural peut être unlevier important de réflexion et d'action en matière de planification

Carole POURCHEZ fait remarquer que la grande différence entre les espaces ruraux anciens et ceux plus récents est l'espace public qui faisait autrefois lieu de partage collectif et de vie sociale. Cela peut être un levier important de réflexion et d'action en matière de planification. Il faut donc traiter les espaces publics en milieu rural.

Il faut sortir des idées préconçues de la ville

Xavier GUILLOT répond que l'espace public renvoie à l'urbain, car il y a souvent peu de moyens dans les espaces ruraux. Cependant, ils ont une gestion et une appréciation différentes de leurs espaces ; par exemple, des jardins peuvent être gérés par des habitants locaux. Il conclut qu' « il faut sortir des idées préconçues de la ville ».

Débat avec la salle :

Jacqueline BERTAINA (urbaniste qualifiée, Agence Parcourir les Territoires) : Il existe une démarche sur les espaces publics dans le PNR des Causses du Quercy pour justement adapter ces espaces au milieu rural.
Bernard MUGICA (adjoint au Maire) : Mieux vaut s'approprier les SCoT que les subir. On ne doit pas faire de SCoT de façon isolée. Ainsi, l'organisation d'un village sera différente s'il y a présence d'une gare ou non, d'une zone d'activité ou non.

Les élus veulent tous développer leur territoire, ils doivent donc faire face à des choix douloureux. Il n'est plus possible de vouloir une zone d'activité pour chaque commune, et le SCoT doit contrôler ce phénomène. Il est inquiet de la création des petits SCoT faits par confort, par exemple à l'échelle d'une seule communauté de communes, et non sur un grand territoire dans une optique de complémentarité, car ils ne permettent pas de bien planifier et arbitrer des projets de territoire dignes de ce nom.

II.2 - Intervention de Bernard PECQUEUR sur « La qualité territoriale au service du développement local » :

« Chercher à ne pas faire moins cher que le voisin mais chercher à faire ce que le voisin ne sait pas faire »

Pourquoi vouloir promouvoir la qualité territoriale plutôt que de rentrer dans une logique de compétitivité ? Comment reconnecter le développement local et leur économie dans les territoires ?
Depuis un demi-siècle l'agriculture se détache du territoire pour aller à l'international avec une logique d'ultra compétitivité. Cela signifie que les bonnes terres sont exploitées tandis que les autres sont mises à la marge. Le gouvernement français ne peut rien faire contre ce processus guidé par l'économie mondiale et les multinationales. Arnaud Montebourg, Ministre du redressement productif, n'a pas de leviers réels pour lutter contre les délocalisations et les effets de l'économie mondiale. Le prix des chaussures en Asie équivaut au prix du cuir acheté par les fabricants français de chaussures. Cette différence de prix amène à s'orienter vers une montée en qualité. Cette montée en qualité exige de sortir de la logique centrée sur la compétitivité entre les territoires pour aller vers une logique de différentiation. Le but n'est pas de produire moins cher mais de vendre mieux, voir plus cher via une spécificité locale. Pour cela, « il faut chercher à créer une rente à travers la qualité territoriale ». Il y a deux sortes de qualité : la qualité objective qui répond à des normes avec un cahier des charges qui donnent lieu à des jugements ; la qualité subjective qui n'a pas de normes préétablies, il s'agit de vendre du sens. Par exemple les produits Agriculture d'Origine Contrôlée (AOC) sont sur les deux dimensions de la qualité. Le label permet d'avoir la certitude de la provenance géographique et du respect des savoir-faire locaux qui sont des critères qui peuvent être objectivés, tandis que la dimension subjective de la qualité des produits associés agit sur le comportement des consommateurs.

La montée en qualité exige de sortir de la logique centrée sur la compétitivité entre les territoires pour aller vers une logique de différentiation.

Il existe deux sortes de qualités :
- ***la qualité objective***
- ***la qualité subjective***

« Vous n'avez rien, très bien, alors vendez-le ! »

Il y a un problème de cycle entre les élus et les territoires pour construire les projets. En 1982, les élus ont reçu une injonction de l'état : « L'emploi c'est vous ! ». Ceci a impulsé une fascination tétanisante. Les projets se définissaient d'abord par le nombre d'emploi à créer et non pas par les apports qualitatifs pour le territoire. Pour construire un projet, il ne faut pas demander à un technicien d'établir « vite fait » un diagnostic, il faut que les acteurs se réunissent et construisent les potentiels.
Une ressource territoriale est un potentiel à construire ou à chercher dans la culture locale. Elle est différente de la ressource naturelle, car elle n'existe pas en soi. La phase de diagnostic est alors essentielle. Elle ne doit pas se cantonner à énumérer l'existant. Ces potentiels, ces ressources territoriales peuvent être inattendues. « Rien » peut-être une ressource et les ressources sont infinies. Un Parc Naturel Régional, qui se définissait comme un désert, a construit une ressource territoriale en vendant ce « rien » aux populations ayant un désir d'espace et de calme. A Dinant en Belgique, la ville a environ mille emplois autour de la musique. Cette activité est centrée autour d'un personnage local qui est Adolphe Sax créateur du saxophone. Celui-ci a pourtant très peu vécu à Dinant qu'il a quitté à l'âge de 6 ans. Il y a donc un lien infime entre la création du saxophone et Dinant. Pour autant, c'est de manière très assumée que le territoire assoit une ressource territoriale en développant des activités autour de la musique grâce à l'aura d'Adolphe Sax.

Une ressource territoriale est un potentiel à construire ou à chercher dans la culture locale.

Une phase de diagnostic est essentielle

« Si la planification c'est l'énumération de ce que l'on voit, si on arrive à faire émerger via la démarche de SCoT la partie immergée de l'iceberg que sont les potentiels du territoire, les innovations économiques et sociales seront de plus en plus importantes »

L'utilisation de tels potentiels dépend de la façon dont on regarde son territoire. L'élaboration d'un SCoT devrait proposer un temps pour ce travail. « Il faut oraliser les ressources ». L'émergence de ces ressources n'est pas issue d'une révélation biblique mais plutôt d'une révélation photographique. Cette révélation est caractérisée par le regard des acteurs porté sur le territoire et le travail de transformation

des potentiels pour en faire des ressources.
Dans les années 90, la coopérative de Baronnies dans le sud de la Drôme vendait l'huile d'olive à 120 francs le litre. Le Directeur de la coopérative a expliqué ce prix exorbitant par l'idée suivante : lorsque l'on achète un litre d'huile d'olive, on emporte le chant des cigales. Les clients achètent le paysage et la culture des lieux en même temps que son produit. Alors qu'il y a cloisonnement dans la pratique de l'agriculture, cette question du paysage comme étant une ressource territoriale va créer de la solidarité. Si la lavande qui est caractéristique du paysage provençal est malade, la vente de l'huile d'olive locale en souffre. L'idée qui doit se dégager de ce récit est qu'il y a une combinaison de ressources qui compose une offre de territoire. La vente d'huile d'olive profite aux autres produits, qui s'assoient sur une culture territoriale marquée par la qualité des paysages avantageant les gîtes ruraux. « On ne vend pas un produit mais un territoire ». La qualité territoriale est une posture qui cherche à construire une rente territoriale qui est à acquérir en permanence.
La notion d'opérateur est importante. Le tourisme doit vendre quelque chose et non lui-même. De plus, il n'y a pas que le tourisme pour diffuser et cristalliser des cultures qui seront des supports pour la qualité territoriale. Par exemple, la construction du pont de Millau est un phénomène de patrimonialisation immédiate car il y a une économie autour de la vision du pont.

Il y a une composition de ressources qui composent le territoire

On ne vend pas un produit mais un territoire

« …les « livings labs » venus de la Scandinavie, offrent à l'usager la possibilité de participer pour trouver des solutions aux problèmes qui sont les siens »

En remettant la population civile au sein de l'élaboration du projet de territoire, nous sommes peut-être en train de passer vers une figure centrale nouvelle. Dans la logique Fordiste, tout est fait pour le salarié. Aujourd'hui, on a basculé vers une figure tout aussi puissante que le salarié, qui est celle de l'habitant. L'augmentation de la mobilité fait en sorte qu'il y a disjonction entre lieu habité et lieu de travail. Dans le système français, nous votons où nous dormons et non pas où nous travaillons. Nous votons à l'endroit où nous sommes peu attentifs, où nous recherchons d'abord la sécurité et tranquillité pour dormir paisiblement. Ceci influence la dynamique de la construction des territoires. Les nouveaux concepts que sont les « livings labs » venus de Scandinavie, offrent à l'usager la possibilité de participer pour trouver des solutions aux problèmes qui sont les siens. L'entreprise ne va pas trouver les solutions à tous les problèmes des usagers. Il faut confronter l'offre et la demande pour initier de nouveaux projets. Par exemple, pour répondre aux problèmes que posent les déserts médicaux, au lieu d'aller chercher des docteurs en Europe de l'Est, il y a la solution de la médecine à distance. Ce projet est porté par un groupement d'usagers qui se sont associés avec un cabinet de médecins pour développer le projet.

L'augmentation de la mobilité fait en sorte qu'il y a disjonction entre lieu habité et lieu de travail

Réactions des discutants :

Odile PLANTADE, Région Aquitaine, politiques territoriales au sein de la délégation à la cohésion territoriale et à la prospective, considère que la région Aquitaine est chanceuse d'avoir des ressources, car elle a fait le choix, il y a une trentaine d'années, de se tourner vers la qualité agricole, notamment dans la vigne et le fromage. La Région a mis en valeur les ressources révélées. Dès 2000, une des priorités régionales de la politique des Pays, s'est attachée à renforcer l'identité et le sentiment d'appartenance des habitants et des acteurs locaux, notamment par l'intermédiaire d'une contractualisation sur la base de projets de territoire. Cette réflexion de valorisation était au cœur des politiques territoriales.
Enfin, elle pose la question de la manière de mettre en place un développement durable sur le territoire, et ce sur la bonne échelle de travail.

Bernard PECQUEUR répond qu'il n'y a pas de véritable échelle en soi. Il faut distinguer deux types de territoires : le territoire construit politiquement pour faire des projets, nécessaire pour la contractualisation des territoires et qui rentre dans un dialogue avec des instances pour définir un projet, du territoire construit par une collection d'individus qui s'agrègent entre eux, de part le partage de valeurs communes ou bien d'un problème commun et d'une géographie commune.

Il n'y a pas de véritable échelle en soi

Deux types de territoires :
- *le territoire construit politiquement*
- *le territoire construit par une collection d'individus*

Mathilde HOUZE, animatrice du réseau rural Provence-Alpes-Côte-d'Azur, rappelle que la notion de qualité territoriale a servi de fil rouge au projet de territoire du PNR des Baronnies, projetant la ressource territoriale comme identité commune. Si l'on parle de qualité territoriale dans un SCoT, la gouvernance serait un projet commun basé sur la coopération, levier du développement économique, et non sur la négociation. Elle pose la question de l'utilisation des ressources territoriales banales qui participent quand même au projet de territoire (exemple : forêt locale).

Si l'on parle de qualité territoriale dans un SCoT, la gouvernance serait un projet commun basé sur la coopération, et non sur la négociation.

Bernard PECQUEUR répond que la ressource territoriale n'est pas un modèle alternatif ou un remplacement du capitalisme. L'idée est de dire qu'il y a des potentiels énormes sous-exploités qui font société, et qu'il faut donc saisir les opportunités. Pour faire venir une entreprise sur le territoire, cela nécessite d'être pérenne financièrement et donc d'avoir une certaine rentabilité. Si la forêt n'est pas rentable, l'argent public ne doit pas financer. Ce serait une erreur car le projet s'arrêtera avec les financements publics. Il conclut qu'il faut saisir les opportunités du territoire, voire rentrer dans la compétition quand elle est tenable.

Débat avec la salle :

Christine ROMAN (Directrice de PQA) : La qualité territoriale, ce n'est pas rentrer en concurrence avec le voisin mais créer une complémentarité.

La qualité territoriale, ce n'est pas rentrer en concurrence avec le voisin mais créer une complémentarité

Stéphane ROBERT (chef du pôle territoire de la DRAAF Midi-Pyrénées, correspondant Leader et du Réseau Rural Midi-Pyrénées) : Il y a actuellement un appel à projet SCoT ruraux sur la région Midi-Pyrénées. Cet appel à projet rencontre du succès principalement sur les territoires de projet (GAL, PNR), donc qui ont déjà une vision commune du territoire. Il pose la question de l'existence d'une méthode de diagnostic à prôner pour mobiliser la société civile, et d'une méthode pour élaborer un projet qui s'appuierait sur les potentiels du territoire.

Bernard PECQUEUR : Le diagnostic est le point faible de l'action publique en matière de développement. L'objectif n'est pas de rationaliser l'existant mais plutôt de travailler à ce qui pourrait exister. Il faut travailler à l'effort d'imagination en amont du projet dans la phase de diagnostic, et identifier les potentiels : panier de biens, partage des mêmes valeurs.

Le diagnostic est le point faible de l'action publique en matière de développement

Xavier GUILLOT : Il faudrait trouver un autre mot que diagnostic. Comment la ville de Dinant a-t-elle réussi à se rendre aussi attractive ?

Bernard PECQUEUR : Il faut confronter l'offre et la demande. Il faut aussi vendre un ensemble et non pas un seul bien. Nous vendons plus des produits qui valorisent le site et vice et versa. Il ne faut pas se centrer sur un seul produit : nous sommes dans une approche de marketing territorial. C'est le lieu que l'on valorise avant tout. Valoriser la lavande, les oliviers, les cigales permet de promouvoir le territoire et donc favorise la vente des produits des Baronnies.

Véronique PONROUCH (CAUE de l'Aude) : L'Aude a été précurseur dans le domaine de la qualité territoriale dans les années 80. Le frein principal de ces démarches, c'est quand des personnes qui ne partagent pas les mêmes valeurs (corporatisme) essayent de travailler sur un même projet. Selon moi, il y a aboutissement de la qualité territoriale quand toutes les valeurs seront partagées sur un territoire. Comment un territoire va-t-il adhérer à ces valeurs ?

Il y a aboutissement de la qualité territoriale quand toutes les valeurs seront partagées sur un territoire

Bernard PECQUEUR : Il faut prendre en compte les conflits d'intérêt des différentes catégories de population. Par exemple, l'usage de la forêt opposait l'abbaye et les forestiers. Les retraites dans l'abbaye sont une recherche de calme, avec des petits sentiers au sein de la forêt, tandis que les forestiers veulent créer des pistes pour utiliser leurs engins motorisés. Le SCoT est une démarche pour faire un arbitrage. La réussite d'une démarche contient en elle-même l'essence de son échec. Certains acteurs mettent beaucoup d'énergie pour que rien ne bouge. La réussite de la stratégie de la qualité permet de vendre mieux l'huile d'olive, ce qui va inciter à augmenter la production, alors que la demande n'augmente pas aussi vite que la production ce qui diminue les prix et fragilisent les producteurs. L'imitation des voisins diminue aussi la rente territoriale. La qualité territoriale est avant tout une posture de construction du territoire, une posture de développement.

Le SCoT est une démarche pour faire un arbitrage

La qualité territoriale est avant tout une posture de construction du territoire, une posture de développement

Synthèse de la matinée :

L'importance de faire un diagnostic territorial, servant alors de fondation au projet et permettant de créer de l'identité et du lien

Le projet de territoire se fait avec les habitants

Le SCo T ne doit pas être trop précis, charge aux PLU d'appliquer sa stratégie

Le développement local n'est pas naturel, mais se fait par la montée en qualité

La gouvernance d'un SCoT doit être une coopération et non une négociation

Bruno JULLIEN, en sa qualité de fil rouge, propose de revenir sur les points qui lui ont paru essentiels :

- Pour parler d'un territoire, il faut d'abord bien le connaître, d'où l'importance capitale de faire un diagnostic territorial qui servira de fondation au projet et également de phase fondamentale pour créer de l'identité et du lien.
- Il retient qu'il faut s'éloigner de la réflexion et du modèle urbanocentriste mais qu'il ne faut pas tomber dans l'excès inverse : le ruralocentrisme. « La ville peut apporter à la campagne ».
- Il souligne que le projet de territoire se fait avec les habitants. Se pose alors la question des SCoT, et notamment de leur échelle. En effet, il est difficile de travailler directement avec les habitants sur de grands territoires, de même qu'avec les élus municipaux. Il considère qu'aujourd'hui c'est une vraie difficulté et complexité à vaincre dans le SCoT. Et il est capital de trouver une méthode d'association.
- Si l'architecte doit être un médiateur, l'urbaniste doit l'être aussi.
- Il retient qu'il ne faut pas banaliser le territoire si l'on veut reconnaître la spécificité de chaque SCoT. Il ajoute que le SCoT ne doit pas être trop précis, car il s'adresse aux PLU ; charge à eux d'appliquer la stratégie du SCoT. Il met en garde sur le risque qu'un SCoT devienne un Super-PLU.
- Il reprend l'idée de ***Bernard PECQUEUR*** comme quoi le développement local n'est pas naturel, mais se fait par la montée en qualité : « Faire ce que son voisin ne sait pas faire ». Reconnaître cette qualité est subjectif car elle fait référence à une image, une réputation. Il ajoute que c'est pendant la phase de diagnostic qu'il faut prendre son temps et trouver « la partie immergée de l'iceberg », comme dans le cas de l'élaboration d'un SCoT.
- Il conclut avec l'idée de ***Mathilde HOUZE*** qui considère que la gouvernance d'un SCoT doit être une coopération et non une négociation, et ajoute qu'il y a encore des difficultés à mettre en commun les atouts.

Xavier Steffan

En complément, ***Xavier STEFFAN, chargé de mission PQA***, souligne la complémentarité des interventions de ***Xavier GUILLOT*** et de ***Bernard PECQUEUR*** qui invitent les participants à changer de regard et d'attitude dans leur posture professionnelle :

- le premier en descendant du piédestal de l'architecte, détenteur d'une expertise indiscutable, et en se rapprochant des habitants pour construire avec eux un projet spatial autant que social.
- le second en proposant « l'éloge du vide » ou plutôt du « rien », qui peut se révéler une ressource précieuse pour redynamiser l'économie locale et les initiatives de recherche de qualité territoriale…

III. SÉQUENCE 2 : QUELLE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE POUR LE SCOT ?

III.1 - Intervention de Daniel PROVINCE et Odile PLANTADE sur un panorama des démarches de SCoT en Aquitaine :

Daniel PROVINCE, Directeur de l'Urbanisme et du Logement au Conseil régional d'Aquitaine, fait un état des lieux régional plutôt encourageant, avec 29 SCoT approuvés ou en projet sur la Région (image ci-contre). Il faut savoir que la région Aquitaine, c'est 41 308 km^2 de superficie, ce qui en fait la 3ème région française, avec 3 227 000 habitants (78 habitants /km^2). Elle se compose de 5 départements : Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques. Il souligne que le territoire est finalement recouvert aux 2/3 de SCoT en réflexion.

Il a d'ailleurs été surpris par le nombre de SCoT présents sur le territoire régional : une vingtaine approuvés, une dizaine en cours, et à terme près de 50 SCoT pourraient couvrir le territoire aquitain. Il rapporte ce succès au rôle fort que la Région a tenu sur le territoire. Il ajoute qu'il y a une très grande variété d'approches dans ces SCoT, et que le département de la Gironde est entièrement couvert de SCoT (approuvés ou en cours).

Enfin, le Conseil général de la Gironde et la Direction Départemental des territoires et de la mer de la Gironde (DDTM) ont la particularité d'avoir lancé l'initiative «Inter-SCoT » autour de la Communauté Urbaine Bordelaise qui permet d'offrir aux acteurs un moment de partage entre les différents SCoT du département pour échanger sur des problématiques partagées ou bien dont le traitement nécessite de travailler avec le SCoT voisin. De plus, ce projet constitue une opportunité tant pour la réflexion que pour l'action en faveur du lien entre l'urbain, le rural et le périurbain. Il conclut que cette démarche sera présentée le 28 janvier 2013 à l'Hôtel de Région.

Daniel Province et Odile Plantade

Odile PLANTADE, Délégation à la cohésion territoriale, Conseil régional d'Aquitaine, rappelle que, suite à la loi Voynet, il y a 25 pays et 12 agglomérations sur la Région, ce qui est peu. Les échelles de projet sont donc grandes. A terme, le nombre élevé de SCoT, avec des configurations très variables, peut poser des difficultés d'articulation et de superposition d'échelles du territoire.
Il existe plusieurs cas de figure dans l'articulation entre démarches de projet (Pays) et démarches de planification (SCoT). Un des points clés de la bonne articulation renvoie à la gouvernance des projets, tant entre élus qu'avec les acteurs locaux partenaires (forces vives, représentants socioprofessionnels, habitants…). Enfin, avec la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, la Région va devoir revisiter les modalités de contractualisation avec les territoires de projet, eu égard aux recompositions territoriales découlant des regroupements intercommunaux.

Un des points clés de la bonne articulation renvoie à la gouvernance des projets, tant entre élus qu'avec les acteurs locaux partenaires

Réactions :

Emmanuel Brochard

Xavier STEFFAN se demande comment les régions peuvent aider les démarches de SCoT et selon quelles modalités.
Odile PLANTADE répond que le soutien financier actuel de la Région aux démarches SCOT est 40 000 € sur de l'ingénierie interne ou externe, mais uniquement pour les SCOT à l'échelle des Pays. De plus, la Région a demandé à PQA d'apporter sa contribution dans la question de
l'Inter-SCoT, notamment dans le cadre de cette journée.
Daniel PROVINCE répond que l'aide de l'Etat peut venir en complément si le SCoT est retenu lors de l'appel à projet SCoT ruraux. Par ailleurs, la Région peut fournir un appui à l'élaboration des documents d'urbanisme et un accès à des bases de données numérisées grâce à la plateforme régionale d'information géographique PIGMA.

III.2 - Table ronde 1 : Les modalités à mettre en place pour garantir une gouvernance multi-acteurs réussie dans le SCoT – regards des élus, représentants de la maîtrise d'ouvrage politique

Xavier STEFFAN pose les questions sur lesquelles les intervenants répondront et débateront : Qu'est-ce qui a fondé la volonté de travailler ensemble sur un projet commun ? Quels ont été les enjeux de la planification et de la gouvernance ? Finalement, quelles sont les clés de la réussite ?

Antoine Garanto

Antoine GARANTO, Vice-président à la Communication du Pays du Libournais, est également élu dans la commune de Mouillac, qui appartient à la Communauté de Commune du Canton de Fronsac, elle-même faisant partie du Pays du Libournais. En temps qu'élu d'une petite commune rurale, il considère que les supra-structures sont nécessaires.

Le Pays du Libournais a été lancé en 1999 à l'initiative de deux élus parlementaires : Gilbert MITTERAND et Gérard CESAR. Sa création a commencé par une démarche de consultation, suivie de la création de 7 GEM (Groupes d'Etudes et de Mobilisation, lieux d'échanges et de rencontres avec les acteurs locaux sur les différentes thématiques), qui se sont ensuite transformés en conseil de développement associé à toutes les décisions du syndicat mixte. L'arrêt du périmètre d'étude du SCoT a été officialisé en 2001 ; l'échelle choisie est celle de l'arrondissement, prenant en son sein l'appellation du Libournais (AOC viticole). Dans le même temps un syndicat mixte a été créé, résultante de la fusion de deux syndicats mixtes présents à l'époque, offrant ainsi à cette nouvelle structure une importante ingénierie interne. Même si les élus étaient sceptiques au début, l'affluence lors des GEM achève de les convaincre. Ces GEM engagent des mutations dans la communication politique, et donc dans la société civile. Il conclut qu'une Charte de pays, équivalent d'une orientation du territoire, a été produite et validée en 2003.

Jean-Pierre Laferrere

Jean-Pierre LAFERRERE, Président de la Communauté de Communes du Tursan - Pays d'Adour Chalosse Tursan, mais aussi maire de la commune de Philondenx dans les Landes, souligne qu'il a toujours eu comme souci de fédérer les territoires.
Il se pose ensuite la question de la pérennité du territoire, et notamment des communautés de communes créées par le regroupement de petites communes rurales au début des années 90 par intérêt souvent financier à l'époque. En effet, sa Communauté de Communes se trouvant sous la barre des 5 000 habitants, du fait de la réforme territoriale elle a du démontrer que le travail qu'elle avait proposé et le travail qu'elle proposera lui permettrait de rester une Communauté de Communes. Ainsi, il a fallu dans un premier temps (février 2010) expliquer aux nouveaux élus ce qu'était une communauté de communes et les convaincre de travailler ensemble. Pour cela, l'intercommunalité a fait connaître le territoire et les intérêts à travailler à cette échelle. La carotte financière a mobilisé, mais d'autres axes ont aussi mobilisé, notamment un centre culturel et un centre de santé. Cependant, il existait une posture de méfiance envers la délégation de ses compétences à la Communauté de Communes.

Xavier STEFFAN pose une question concernant la loi Voynet et le regroupement communal. Puis demande à ***Antoine GARANTO*** comment et par qui arrive le SCoT.

Antoine GARANTO répond que Gilbert MITTERAND, à l'époque maire de la plus grande commune, a proposé le vote représentatif à raison d'un élu par commune, chose peu commune. Mais aujourd'hui ça a changé.
Enfin, le SCoT s'est fait dans la continuité naturelle du Pays. De plus, juste après la création du Pays du Libournais, les GEM se sont transformés en conseil de développement, associé tout au long du projet avec une forte implication. Le Pays a acquis la compétence SCoT en 2005, après un temps d'appropriation nécessaire. Puis un périmètre de SCoT a été arrêté en 2006.
Il conclut que la commune dont il est le maire est sous influence de la Communauté d'Agglomération Bordelaise, d'où l'intérêt d'une cohérence urbaine à une échelle supérieure.

Jean-Pierre LAFERRERE ajoute qu'il a toujours le souci d'associer un maximum de personnes par le biais d'une communication forte et d'une prise de décision proche de la population, alors invitée au débat.
Au travers d'ateliers thématiques, l'intercommunalité a pris conscience qu'elle était trop petite pour faire un SCoT, elle a donc fait un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Pendant 18 mois, il y a eu un travail sur le schéma « Tursan 2020 ». A ce moment là, la capacité des élus à travailler à cette échelle a été

remarquée, ce qui en fait un niveau de gouvernance intéressant. Ensuite les compétences ont été prises sur les PLU par la Communauté de Communes. Néanmoins, les maires ne doivent pas être dépossédés du droit à signer. Sur cette question, il y a eu une unanimité. Aujourd'hui, des Maires d'autres communes viennent défendre dans la commune du voisin auprès des administrés la présentation des projets, notamment aux associations de commerçants. Cela est une manifestation du changement des mentalités dans l'approbation de la Communauté de Communes.
Il conclut que le SCoT inquiétait au début : les élus n'étaient pas prêts à aller vers le SCoT du fait d'une sensibilité trop faible à l'urbanisme, et le niveau d'intercommunalité est trop haut. Il faut donc partir de la base pour aller vers le SCoT, et non l'inverse. C'est pourquoi, dans une démarche ascendante, par l'intermédiaire du PLUI, la démarche va s'orienter vers le SCoT à l'échelle du Pays.

Le SCoT est un acte volontaire, une démarche ascendante et pragmatique

Emmanuel BROCHARD trouve qu'il est frappant que nous soyons dans des schémas sans obligation de résultats, laissant ainsi le temps de prendre son temps. Le SCoT est un acte volontaire, une démarche ascendante et pragmatique, « qui avance sans jamais se poser la question d'une gouvernance autoritaire intercommunale ». Il pose les questions : Que seront les SCoT non volontaires et obligatoires ? Comment faire les choix lorsqu'il n'y aura pas l'argent pour tout faire ? Comment se saisir de la question sociale ? Il demande alors aux intervenants s'ils ont anticipé ce phénomène.

Le rôle du Pays doit être réaffirmé avec l'agglomération et les compétences doivent être redistribuées afin de redonner une dynamique à cette démarche de territoire de projet

Antoine GARANTO répond qu'au début de la démarche, les élus étaient moteurs, notamment deux parlementaires, qui avançaient main dans la main. Un des deux parlementaires n'a pas été réélu et son remplaçant n'était pas très motivé par la démarche. Le GEM est très demandeur avec une ingénierie en attente de faire de nouveaux projets. Ce frein électoral fait que les projets ont été transformés ou avortés. Cela entraine une vague de non renouvellement de l'équipe qui était composée d'une douzaine d'agents. Aujourd'hui, un travail sur le PADD est en cours, mais cela patine comme d'autres projets. Le SCoT n'est donc pas opposable, mais il y a obligation de le transmettre. Le rôle du Pays doit être réaffirmé avec l'agglomération et les compétences doivent être redistribuées afin de redonner une dynamique à cette démarche de territoire de projet.

Jean-Pierre LAFERRERE ajoute que Communauté de Communes du Tursan aura son périmètre de SCoT arrêté au début de l'année 2013. Ils veulent faire valoir leurs spécificités et leur identité dans le futur SCoT, et sont actuellement en discussion avec l'Etat.

Nécessité d'une formation pour les élus, centrée sur la responsabilité plutôt que sur la technicité

On ne peut pas dissocier échelle et compétence

Emmanuel BROCHARD ajoute que sur son territoire, en Loir-et-Cher, les pratiques locales changent la donne avec des conseils de développement et des demandes fortes des administrés. Il considère que les élus sont noyés sous les informations et les procédures, et qu'il est donc indispensable de ne pas les entraîner dans les champs de compétence technique. Il prend l'exemple du SCoT de Blois qui a mis en place une formation pour ses élus, assurée par le CAUE depuis maintenant 4 ans, centrée sur la responsabilité plutôt que sur la technicité.
On ne peut pas dissocier échelle et compétences, et il ne faut donc pas caler l'échelle sur le découpage institutionnel existant. La question que l'on devrait se poser est : quelle compétence est nécessaire et à quelle échelle, et avec quelle gouvernance ?
Il remarque qu'il faut du temps pour faire tout ça, et que les dates butoir ont tendance à compliquer encore plus les choses. Enfin, il conclut sur le fait que la dimension sociale est rarement prise en compte dans la planification.

Réactions :

Un participant : Il faudrait effectivement une formation à la maîtrise d'œuvre en direction des élus. Mais comment imposer un projet de territoire ? Chaque territoire peut se poser la question de l'autonomie ou de la complémentarité.

III.3 - Table ronde 2 : Les modalités à mettre en place pour garantir une gouvernance multi-acteurs réussie dans le SCoT - regards des techniciens

Se poser la question de la représentativité urbaine et rurale dans le SCoT

Le premier obstacle est la difficulté des élus ruraux à faire un projet politique ensemble

Le deuxième obstacle émerge avec le Grenelle car il rend l'outil SCoT trop complexe

Vincent SCHOENMAKERS, A'URBA, témoin d'un SCoT urbain, présente son travail actuel qui porte sur la transformation du Schéma Directeur de l'agglomération bordelaise en SCoT. Cette agglomération comprend 93 communes localisées entre deux mers et possède des problématiques rurales. C'est une situation difficile, qui pose notamment la question de la représentativité urbaine et rurale dans le SCoT. Ici, le diagnostic est un bon moyen de faire réagir et de voir que chacun possède ses propres problèmes.
L'approche péri-urbaine est très ancrée dans les SCoT pour travailler la relation entre le rural et l'urbain. Grâce au dialogue et la mise en fiche de certaines thématiques, ils ont tenté de dépasser les obstacles que l'on rencontre à travailler dans le milieu rural. Le premier obstacle est la difficulté des élus ruraux à faire un projet politique ensemble. Des élus s'inscrivent dans la démarche avec une posture de méfiance : « on va se faire bouffer ». Le deuxième obstacle émerge avec le Grenelle car il rend l'outil SCoT trop complexe. Pourquoi prendre en compte le plan climat de la région pour un SCoT d'un petit territoire ? Le Grenelle fait travailler les territoires sur des sujets qui leur sont éloignés, voire inutils et faire des diagnostics longs et coûteux. Il conclut qu'il n'est pas sûr que le SCoT soit toujours le meilleur outil pour transcrire un projet politique, surtout depuis la complexité qu'a apporté Grenelle.

Vincent Schoenmakers

De gauche à droite : Didier Bardy, Jacqueline Bertaina et Isabelle Passicos

Ce qui compte c'est la volonté de faire un projet

Les lois Grenelles permettent de valoriser 80 % des ressources des territoires ruraux

Les territoires témoins permettent de montrer comment construire ensemble un territoire

Jacqueline BERTAINA, urbaniste qualifiée, Agence Parcourir les Territoires, considère que toutes les procédures se ressemblent, et que ce qui compte c'est la volonté de faire un projet. Au début le SCoT était un outil mobilisé par des volontés et non par des contraintes règlementaires. La volonté de travailler ensemble était naturelle et permettait d'avancer sur les dossiers. Aujourd'hui l'obligation fait apparaître les réticences à se lancer dans une démarche de gestion de l'espace commune. Cependant, les lois Grenelles permettent de valoriser 80 % des ressources des territoires ruraux. La protection de la qualité paysagère est une avancée pour les territoires ruraux. Le règlement est peut-être ce qui effraie les acteurs. Il faut alors expliquer ce qu'est un SCoT et la place de la Commune au sein d'un SCoT. Pour ce faire, des territoires témoins permettent de montrer comment construire ensemble un territoire. Il suffit de poser le regard sur ce qui nous rassemble et ce qui nous différencie des autres territoires. Cette période de construction est importante pour faire bouger les lignes. Elle ajoute que ce n'est pas qu'un outil et une procédure urbaine, mais une base pour un projet de territoire.

Il faut construire un récit collectif qui donne du sens à partir de la collection des récits individuels

Isabelle PASSICOS, Directrice du Syndicat Mixte du SCoT du Sud Gironde, présente le SCoT du Sud Gironde, comme un SCoT dont les principales ressources sont essentiellement forestières et viticoles. Le périmètre SCoT est composé de quatre pays, dont deux entiers et deux morceaux de Pays. Le préfet voulait couvrir ce territoire par un SCoT. Le besoin d'un SCoT était structuré autour de deux enjeux : la question du foncier avec une pression démographique grandissante et une urbanisation forte. Le territoire du Sud Gironde va être traversé par des infrastructures de transport que sont l'autoroute A65 et la Ligne Grande Vitesse ferroviaire. Les élus se sont emparés de ces questions. Une formation-action a été montée, mobilisant les élus, soit 110 élus sur 119 communes. Cela a permis aux élus de prendre connaissance pour travailler ensemble car c'est un nouveau territoire. Les élus ont opté pour un élu référent par commune. Grâce à la photographie du territoire construite à partir de l'ensemble des schémas et des diagnostics, le territoire s'est fait connaître et ils ont pu ainsi travailler à lui donner du sens.
Elle invite alors ***un des maires*** ayant participé à cette formation-action à prendre la parole : « Tout d'abord, mon innocence faisait que je n'avais aucune inquiétude quant à la création SCoT. J'y avais en fait un intérêt tout personnel. En effet, avec un collègue, nous avons mis en marche un PLU sur ma commune. La journée d'aujourd'hui vient confirmer mon envie d'aller plus loin ».

Isabelle PASSICOS ajoute que l'enjeu pour le territoire Sud Gironde concernant l'urbanisme est de faire en sorte d'impulser des démarches dans 75 Communes qui n'ont pas de documents d'urbanisme, car certaines communes ont gagné entre 30 et 40 % de population en 10 ans.

Didier BARDY, membre du Conseil de développement Pays Portes de Gascogne, libraire, présente le Pays Portes de Gascogne, un territoire qui est passé de 53 000 à 63 000 habitants en dix ans. Comment travailler à l'accueil des 10 000 habitants ? Le Conseil de développement est une structure légale d'impulsion de projet. Cependant, il y a eu une transformation au niveau du Pays, qui est passé d'un développement ascendant à descendant. De même, le Conseil de développement, initiateur de projet, est passé d'une posture de construction à une posture de juge, auquel on demande l'approbation de scénarios préétablis. Il ajoute que le Conseil de développement s'est opposé à l'arrêt du périmètre de SCoT, proposé à l'époque par le Préfet, et considéré comme trop large. Finalement, le Conseil de développement a obtenu gain de cause et ils ont ainsi pu définir d'un nouveau périmètre de SCoT. Le Conseil de développement est alors considéré comme un moyen de légitimer l'action choisie par les élus et non comme une instance de collaboration dans l'élaboration du territoire. Lors d'un travail de prospective sur le territoire, il a, grâce à son réseau, travaillé avec des partenaires, notamment le réseau Villes-Campagnes. Cela lui a permis de prendre conscience de la différence entre cette étude et l'étude de diagnostic du SCoT qui est seulement quantitative et non sociologique. Comment travailler le territoire si seulement l'existant est énuméré, et sans connaître sa population et savoir comment le territoire est vécu ?

Il est nécessaire de mettre en place une gouvernance partagée entre élus

Jacqueline BERTAINA rappelle que l'on a beaucoup parlé d'élus lors de cette table ronde, et qu'il est nécessaire aujourd'hui de mettre en place une gouvernance partagée justement entre élus (exemple du rôle d'ambassadeur). Elle retient que c'est aussi parfois la population qui « bouscule » les élus (exemple de l'Agenda 21).

Les PAEN devraient être au niveau du SCoT et non au niveau du conseil général pour conforter le SCoT dans son projet de protection de l'espace agricole : il y a des compétences à redéfinir

Vincent SCHOENMAKERS se demande si les PAEN devraient être au niveau du SCoT et non au niveau du conseil général pour conforter le SCoT dans son projet de protection de l'espace agricole. Dans le mille-feuille, il y a des compétences à redéfinir. Si le SCoT n'est que la liste des courses car on ne lui attribue pas les compétences, alors son rayonnement sera limité. Il souligne que c'est la même idée pour les déplacements dans les SCoT, car il n'y a pas d'Autorité Organisatrice de Transport (AOT).

Emmanuel BROCHARD, sait qu'être élu n'est pas simple car on ne connait pas forcément la population et comment elle utilise les lieux. Il ne faut pas rester sur des représentations. L'individualisation dans sa maîtrise de son environnement nécessite de prendre le temps de regarder comment nos comportements s'agrègent. Il faut construire un récit collectif qui donne du sens à partir de la collection des récits individuels. Enfin, il pose la question de quels sont les élus qui vont rester en 2014 ?

Synthèse de la journée :

Il y a des habitudes de travail dans des structures est déjà existantes, exemple d'un Pays qui devient périmètre de SCoT

Idée d'une gouvernance 50/50 entre représentants ruraux et urbains

Il ne faut pas enfermer le SCoT dans un cadre, car le SCoT c'est avant tout une dynamique de territoire avant d'être la norme

Bruno JULLIEN, en sa qualité de fil rouge, propose de revenir sur les points qui lui ont paru essentiels :

- Selon lui, les élections de 2014, comme toutes les élections locales, posent la question de la permanence de nos processus et démarches de SCoT.
- Il souligne qu'il y a peu de superposition de périmètre de SCoT et pays en Aquitaine, mais que la situation est différente dans les Pays de la Loire où ils se superposent souvent. Il ajoute que quand une structure est déjà existante, comme lorsqu'un pays devient également périmètre de SCoT, il y a des habitudes de travail. C'est donc l'intérêt de s'appuyer sur des structures pré-existantes.
- Il retient que les bons équilibres politiques sont à rechercher, par exemple une gouvernance 50/50 entre représentants ruraux et urbains (exemple de la Communauté Urbaine de Nantes qui ne possède que 49% des voix, alors qu'elle représente 75% de la population).
- Il rappelle que faire un SCoT, c'est avant tout qui veut travailler avec qui. Il a remarqué des points de vue assez tranchés de ***Vincent SCHOENMAKERS*** qui montre quelques doutes sur le SCoT, notamment en milieu rural à cause de sa lourdeur ; il pense à l'instar de ***Jacqueline BERTAINA*** que cette démarche est positive et peut faire émerger et déclencher des prises de conscience.
- Il retient l'importance de la formation des élus, et notamment l'idée des ambassadeurs, qui permet l'acculturation des élus.
- Il reprend la citation de ***Didier BARDY*** : « le Pays est passé du je au nous », qui montre la mise en place d'une culture commune dans le conseil de développement, et la montée en charge de la société civile qui prend sa place dans les débats.
- Il conclut que la campagne est un territoire d'individualisation ce qui est un des défis de demain à relever. Il insiste sur le fait qu'il ne faut pas enfermer le SCoT dans un cadre, car le SCoT c'est d'abord une dynamique de territoire avant d'être la norme, et un processus dans le temps qui doit être basé sur de bonnes fondations.

IV. CONCLUSION DU SEMINAIRE

Christine ROMAN, Directrice de PQA, souligne ensuite l'importance du regard national et de l'expertise extérieure, que peut apporter Terres en Villes, pour PQA. Enfin, elle rappelle le rôle de PQA, comme d'une structure qui vient en appui aux territoires en fonction des besoins.

Serge BONNEFOY retient que cette journée a bien montré l'intérêt d'un travail commun entre l'Etat, la Région et le local. Il rappelle qu'aujourd'hui, nous avons parlé de gouvernance, de périmètre, d'élus, de techniciens, mais peu des acteurs de la société civile. Cependant, il faut aller chercher les autres acteurs du territoire. Il conclut qu'il ne faut pas avoir peur des dissensus.

Frédéric CARRE, Sous-préfet de Langon, a relevé plusieurs points :

- Il retient qu'il faut un cadre, mais également des repères, quand bien même si le SCoT est un projet et une démarche prospective qui rassemble.
- Il pense que l'Etat et la Région doivent accompagner les territoires pour donner des repères.
- Il ajoute qu'il est nécessaire de préparer l'évolution de l'intercommunalité.
- Il insiste sur la nécessité de planifier, car étalement urbain est synonyme de gaspillage de ressources ; des ressources qu'il faut préserver dans une certaine mesure.
- Il considère que le SCoT est un bon outil.
- Il conclut sur les difficultés dues au chevauchement des calendriers.

Il remercie, enfin, tous les participants pour avoir enrichi le débat d'aujourd'hui.

Atelier Interrégonal de Mazères

Nous remercions Xavier Steffan et Serge Bonnefoy pour les photographies qu'il a prises durant cet atelier et qui illustrent une partie de 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