Pour un SCoT rural de qualité territoriale

La démarche

VERSION PROVISOIRE DU 19 JUIN 2013
SOUMISE A DEBAT

La présente proposition, « la démarche SCoT Qualiter », est le résultat provisoire principal, soumis au débat, du projet « Pour un SCoT rural de Qualité territoriale» conduit par Terres en Villes, l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN), les trois réseaux ruraux régionaux de l'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le CAUE du Loir-et-Cher, l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) avec l'appui de la Fédération Nationale des SCoT et de la Fédération nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). Retenu par l'appel à projet du groupe gestion de l'espace du réseau rural français, ce projet est soutenu financièrement par le Ministère de l'Agriculture, la Datar et le FEADER de l'Union Européenne.

L'objectif du projet « SCoT Qualiter » était de favoriser d'une manière pédagogique et participative l'adaptation de la démarche de planification stratégique en espace rural et sa généralisation au profit d'un projet local fondé sur la qualité territoriale. Forts de leurs travaux précédents[1], les copilotes ont choisi de privilégier une méthode de co-construction des données, des analyses et des outils méthodologiques qui organise un dialogue approfondi entre acteurs, experts et chercheurs. Cette méthode entrecroise plusieurs échelles et met en perspective systématiquement les questionnements et savoir-faire des espaces ruraux, des espaces périubains et urbains.

Le projet s'est déroulé en 5 étapes qui sont autant de thématiques :

- Première étape : préciser les spécificités de la planification en territoire rural
- Deuxième étape : Articuler la planification et le projet de territoire grâce à une gouvernance multiacteurs et au choix de la qualité territoriale
- Troisième étape : Habiter en territoire rural et lutter contre l'étalement urbain
- Quatrième étape : planifier l'alimentation et l'agriculture durable
- Cinquième étape : Planifier en espace rural, périurbain et urbain : convergences/divergences pour quels échanges et quelle mutualisation ?

1 Projet AgriSCoT, recherche action Formes Agraires Formes Urbaines dans la ville territoire (FAFU) et diverses opérations entre les réseaux ruraux régionaux et Terres en Villes

POUR UN SCOT RURAL DE QUALITE TERRITORIALE

SCoT Rural

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE L'ALIMENTATION 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

DigestSCoTrural.indd 1 17/06/13 15:20

La planification en milieu rural

Pourquoi s'intéresser à la planification ?

Après une mise en sommeil durant les années 80 (Jourdan, 2011), la planification territoriale connait un fort regain en France comme dans la plupart des pays européens. Devenue *planification stratégique spatialisée* (Motte, 2011), elle s'est profondément renouvelée à la faveur de la Loi Solidarité Renouvellement Urbaine et du Grenelle de l'Environnement.
Deux grandes définitions citées par Alain Motte permettent de saisir ses enjeux actuels :

- « La planification stratégique spatialisée est un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine, un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissement, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols. » (Healey, 2004)
- « La planification stratégique spatialisée est un processus socio-spatial, dirigé par le secteur public, à travers lequel sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme, organiser un lieu et ce qu'il doit devenir. » (Albrechts, 2004)

Autrefois adapté à une période de croissance économique durant laquelle il s'agissait de répartir le développement en zonant le territoire, la planification est aujourd'hui un exercice complexe d'une période de crise durant laquelle les acteurs doivent collectivement chercher à créer le dynamisme territorial et gérer les nombreux imprévus et incertitudes. Centré traditionnellement sur *l'économique et l'équité territoriale*, la planification intègre depuis ces dernières années deux nouvelles grandes dimensions, la lutte contre les inégalités sociales et la gestion des ressources naturelles.

Comme le conclut Alain Motte, « *ce que l'on regroupe donc sous la terminologie de planification stratégique spatialisée, c'est bien l'invention d'un nouvel instrument collectif de dynamisation des activités économiques et de meilleure qualification du cadre de vie.* » C'est dire l'importance de l'enjeu pour tout habitant et toute collectivité.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Le SCoT est un document d'urbanisme. A ce titre, il expose, sur la base d'un diagnostic et d'une évaluation environnementale, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui est le projet politique du territoire, et ses traductions juridiques dans le Document d'orientations et d'objectif (DOO). Le SCoT s'impose notamment aux documents d'urbanisme de rang inférieur, cartes communales, PLU, PLUI, et aux opérations d'aménagement.

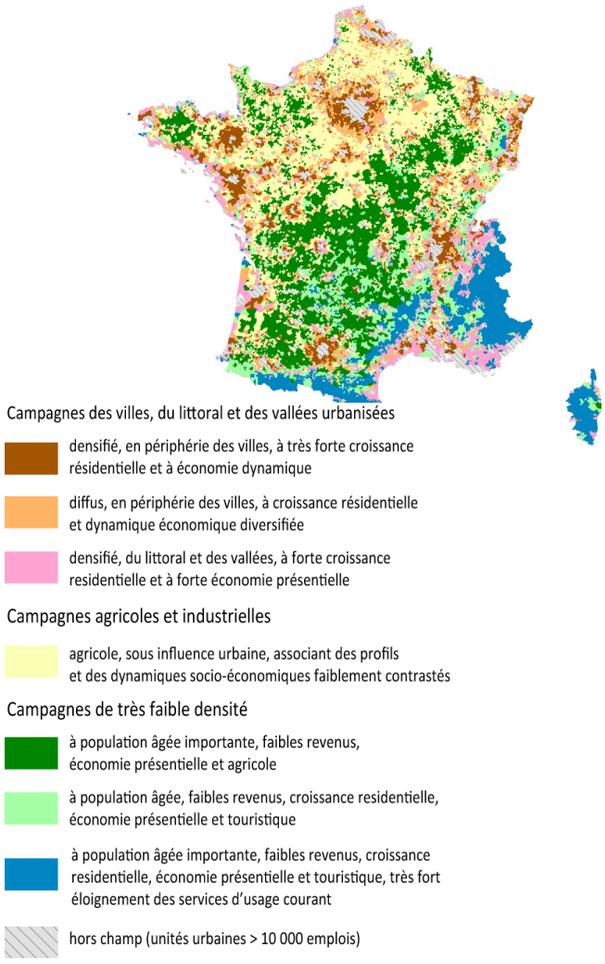
Pourquoi s'intéresser à la planification... en territoire rural ?

La planification spatiale a été initiée pour réguler l'évolution des grandes agglomérations et métropoles. Définis par le code de l'urbanisme, les SDAU créés par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 puis les Schémas directeurs ancêtres des SCOT ont été réalisés dans les principales villes françaises alors que les grands outils du développement rural définis par le Code rural ignoraient l'affectation des sols. C'est dire qu'existe en France un fossé important entre cultures de l'urbanisme et du développement rural.
Aussi a-t'on beaucoup reproché à la planification, aux urbanistes et aux architectes, leur « urbano-centrisme » inadapté à une prise en compte des spécificités des différentes ruralités. Elle apparaît bien souvent un exercice vu de la ville, trop complexe, trop lourd, trop coûteux, trop technique et normatif[1], trop autoritaire et bureaucratique, mal adapté à l'économie et à la société rurale.

« Au départ un constat simple a guidé notre action : depuis la mise en place des écoles d'architecture dans les années 1970, les enjeux spatiaux liés au projet architectural ont principalement été associés au contexte de la ville, aux questions liées à sa densification ou à son extension, avec notamment les problèmes posés par le processus de périurbanisation. Ainsi, l'espace rural a-t'il été généralement perçu comme un enjeu subalterne et son aménagement rarement présenté comme problématique. » (Xavier Guillot, 2012)

Ces toutes dernières décennies, nombre de territoires ruraux ont connu de profondes modifications liées au développement urbanistique, industriel, touristique et la modernisation agricole de leurs systèmes agraires, de leur habitat traditionnel et leur armature villageoise brouillant souvent les identités territoriales. Leurs besoins de planification sont certes différents mais pas moindres qu'en territoires urbains ou littoraux.

« Le processus de « contre-urbanisation», identifié en premier par les anglo-saxons s'est amplifié. Il touche un grand nombre de pays européen, y compris la France. Aujourd'hui l'espace rural n'est plus en voie de désertification. C'est même le contraire qui s'est opéré depuis plus de deux décennies. » (Xavier Guillot, 2012)



1 cf. liste à la Prévert du code de l'urbanisme qui définit le champ du SCoT

Selon Michel Lussaut commentant les photographies de Raymond Depardon (2012), « *Elle (une telle évolution) exprime ce rôle majeur des habitants – trop souvent occulté par les spécialistes et les experts – qui sont d'authentiques aménageurs de nos territoires. En tout cas, si l'on est attentif, on comprend vite que les lieux photographiés sont pour la plupart intégrés dans le vaste processus de l'urbanisation globale de la société française et que cela les dynamise, pour le meilleur comme pour le pire. Ce ne sont plus des espaces sociaux de la ruralité classique, eu mieux celle de cette néo-ruralité qui constitue une forme ultime de l'urbain actuel.* »

En incitant à la généralisation des SCoT à l'ensemble du territoire, les lois Grenelle interpellent les territoires ruraux et renforcent le besoin de planification.

Quelle planification en milieu rural ?

Planifier pour gérer des permis de construire et se contenter de suivre les injonctions de l'Etat a peu de sens. Planifier pour organiser les retombées d'une agglomération proche sans se pencher sur les qualités de son propre territoire est peu flatteur pour l'histoire du lieu et ses habitants. Autant de pièges pour la planification en territoire rural qui peut être, elle-aussi, un empilage de normes, une position attentiste sans vision propre, une mise sous cloche de l'entre-soi, la recherche d'une modernité à tout crin, un beau discours et puis s'en va…

Le territoire rural est loin d'être homogène allant de la campagne de très faible densité aux campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées. Il serait illusoire de penser que l'on abordera cette planification de la même manière sans distinguer ces différentes ruralités. Bien au contraire, il est impératif de s'adapter aux spécificités de chacun.

« Aux confins du Dignois et du Sisteronais, à l'entrée de la Haute-Soule, au cœur des Terres froides du Bas-Dauphiné, et dans bien d'autres campagnes encore, une société moins rurale que jamais construit de nouvelles façons de vivre qui hybrident les anciennes et les nouvelles nécessités. Tout n'y est pas spectaculairement contemporain, comme tous les « rural » ne se résument pas au triptyque « lenteur – altérité finie – matérialité vivante ». Le palimpseste des campagnes vaut bien celui des villes. » (Vanier, 2012)

La planification est plus qu'une procédure conduisant à édicter de la norme, elle est un processus qui engage les acteurs locaux dans une démarche de projet pour leur territoire. La méthode et le temps d'élaboration du SCoT constituent un processus, « le processus est plus important que le plan » (Motte, 2011), qui pour réussir devra réunir non seulement ses acteurs classiques, élus, services et techniciens d'études, mais aussi les autres acteurs du territoire rural, qu'ils soient économiques, associatifs, etc.

Les territoires ruraux sont souvent riches des pratiques habitantes, de réflexions multi acteurs et de pratiques de projets de territoire, qu'ils soient constitués en Pays, en PNR, etc. Terres en Villes et ses partenaire recommandent de s'appuyer sur cette culture locale capitalisée pour mener la démarche de planification.

Ces considérations ont conduit Terres en Villes et ses partenaires à proposer une approche de la planification à partir d'un pont de vue qui oblige à prendre en compte les qualités du lieu et de ses acteurs non pour le mettre sous cloche mais pour l'intégrer dans une démarche dynamique stratégique créateur de valeur et d'un sens contemporain (Vanier, 2012).

La proposition : la qualité territoriale

La *qualité territoriale* est un terme emprunté à l'économie régionale[2] qui doit beaucoup aux géographes et économistes des ressources territoriales. Elle a inspiré des stratégies territoriales qui mettent en valeur un produit spécifique leader autour duquel les acteurs construisent et organisent un panier de biens et de services à la gouvernance hybride publique/privée.

Cette montée en qualité comme le précisait Bernard Pecqueur lors de l'atelier de Mazères, « *exige de sortir de la logique centrée sur la compétitivité entre les territoires pour aller vers une logique de différentiation. Le but est d'assurer une valorisation optimum du territoire, grâce à la planification, par la mise en perspective de sa spécificité locale.* » Pour cela, « *il faut chercher à créer une rente à travers la qualité territoriale* ».

Beaufort-sur-Doron

Sur le parking à Beaufort

La qualité territoriale est ainsi un potentiel à construire ou à chercher dans la culture locale, à l'image du panier de biens et services (Bernard Pecqueur). 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.

La qualité territoriale est une « figure nouvelle du développement et de l'aménagement des économies dans le grand bouleversement post-fordiste de la mondialisation ». (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Elle a suscité par exemple la création de marques de qualité territoriale comme Pays Cathare et de nombreuses stratégies touristiques locales.

Une fois retenue cette approche, Terres en Villes et ses partenaires ont choisi de privilégier les trois composantes qui obligeaient le plus à rompre avec la vision urbano-centrée de la planification.

En effet, le **premier thème** traité lors de l'atelier de Mazères, celui de **l'articulation entre SCOT et le projet de territoire** grâce à la démarche de la qualité territoriale et une gouvernance multi-acteurs n'avait rien moins que l'ambition d'hybrider urbanisme et développement local.

Bernard Pecqueur, UMR Pacte

Didier Bardy, membre du conseil de développement et Jaqueline Beraïna, urbaniste qualifiée privée

Xavier Guillot, ENSA Saint-Etienne

2 L'économie régionale ou territoriale désigne la théorie économique qui étudie le territoire par opposition à celle dont l'objet est l'économie mondiale.

Le **deuxième thème**, celui de la **rénovation de l'habitat traditionnel et de la lutte contre l'étalement urbain**, mettait en perspective deux grands oubliés de la planification urbaine conventionnelle, l'habitat vernaculaire dont on ne sait comment le rénover et les terres agricoles, ces vides sans grand enjeu quand ou oublie l'échelle planétaire. A Manosque, une mise en tension décapante…

Carole Robert, APCA

Colette Charriau, conseillère régionale déléguée à l'habitat en région PACA

Emmanuel Brochard, CAUE 41

Le **troisième thème**, celui de **l'agriculture durable et de l'alimentation**, prolongeait à Négrepelisse l'atelier précédent, en réinterrogeant les rapports entre planification, projet agricole et question alimentaire, un sujet jusqu'alors ignoré de la planification mais de plus en plus prégnant en Europe.

Jacinthe Bessière, Université de Toulouse

Eric Maubru, directeur de la coopérative agricole Quadrisol découvrant ce qu'est un SCoT. Personne ne lui en avait jamais parlé !

Stéphane Robert, DRAAF, référent réseau rural Midi-Pyrénées

Le parti pris des échanges entre rural, périurbain et urbain

Le projet a prévu d'organiser des échanges systématiques entre acteurs des mondes ruraux, périurbains et urbains. Il aurait d'abord été contraire au code génétique de Terres en Villes de conduire avec des partenaires, un projet qui dresserait des barrières entre territoires et reproduirait une segmentation dangereuse et stérilisatrice comme celles qu'ont connu la question périurbaine et l'agriculture périurbaine.

Cela aurait été surtout une belle erreur d'analyse : « *Elles* (les pistes d'analyse) *soulignent seulement que si cette dernière veut garder un sens contemporain, ce n'est pas en* ***s'autoréférençant***[3]. *La question rurale – mais on préfère ici parler des campagnes – est enchâssée dans la question métropolitaine, entendue comme expression contemporaine de l'urbanisation. Elle en est l'ailleurs, cet espace matériel, idéel, social et économique, qui propose l'alternative, la différence, la rupture, la mise à distance. Difficile de construire un ici sans un ailleurs ; de construire la grande densité sans fréquenter la faible une part de la semaine comme une part de la vie ; de profiter de la vitesse sans goûter de la lenteur : de naviguer dans les réseaux sociaux sans repères stables ; de poursuivre la grande aventure de la maîtrise de la matière (physique, biologique, génétique…), sans culture sensorielle des éléments simples. C'est pourquoi les sociétés métropolisées ont tant besoin de leurs campagnes, qu'elles réinventent en même temps qu'elles se réinventent par elles. Ce qui, dans la longue histoire des relations villes-campagne, est plutôt une bonne nouvelle.* » (Vanier, 2012)

3 Mis en gras par nous.

Par contre, pour Terres en Villes, le détour par la question rurale est aussi une ré-interrogation de l'urbain et du périurbain, une belle « inversion du regard[4] » pour traquer les idées toutes faites et les fausses certitudes. La poursuite du travail du réseau sur la planification valorisera ses acquis et les partenariats noués à l'occasion du projet SCoT Qualiter.

Les limites de l'opération

Ambitieux dans le contexte temporel et financier de l'appel à projet du réseau rural national, le projet ne saurait apporter réponses à tout. En connivence avec plusieurs travaux comme ceux du réseau d'enseignement et de recherche « Espace rural et projet spatial » coordonné par Xavier Guillot, Professeur de l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne, ce projet partenarial a voulu apporter une première contribution. Pour cela, les copilotes ont parié sur les échanges entre acteurs, experts et chercheurs, sur le croisement des trois échelles locale, régionale et nationale, et, sur le dépassement des clivages habituels entre planification et développement local/qualification territoriale.

Mais pour autant on ne saurait laisser croire qu'il suffirait d'adapter la planification aux spécificités territoriales pour régler la cohérence des politiques et résoudre des questions aussi épineuses que celle de la rénovation de l'habitat vernaculaire ou de l'étalement urbain. Ainsi par exemple le parti pris français d'une décentralisation modeste et de non tutelle d'une collectivité sur l'autre conduisent à rendre problématique l'élaboration de schémas régionaux prescriptifs encadrant les SCoT. Il ne facilite pas non plus l'installation d'une gouvernance partagée entre niveaux de collectivité de la planification territoriale (Jourdan, 2012) ou encore la généralisation de PLU intercommunaux. Par ailleurs, la déconnexion française entre le SCoT et la contractualisation ne favorise pas la réalisation du projet et n'aide à pas à la crédibilisation de la planification. Enfin on ne saurait croire qu'il suffirait d'un exercice comme celui-là pour dépasser une propension nationale à privilégier le technique, le sectoriel et « le top down » au détriment de l'intégré, du prospectif, du stratégique et du participatif.

Ce projet est une pierre à l'édifice, une étape d'un parcours précieux entre acteurs du rural, du périurbain et de l'urbain. A tous de savoir s'en servir et le prolonger.

A qui s'adresse cette démarche ?

Cette démarche est proposée aux acteurs des territoires ruraux, élus, techniciens et socioprofessionnels, citoyens engagés, et notamment :

- Les acteurs convaincus de cette démarche et qui souhaitent un accompagnement au long du processus de SCoT
- Ceux qui souhaitent élargir leur réflexion, au-delà d'une vision standardisée du SCoT
- Ceux qui sont ignorants de l'outil SCoT, et souhaitent le mettre en place sur leur territoire,
- Ceux qui ont une approche classique du développement territorial peu familiarisés avec l'approche spatiale territoriale et souhaitent enrichir leur pratique.

4 Terme employé par les rédacteurs du SCoT de Montpellier (Bernard Reichen et Afred Peter principalement) pour rendre compte de l manière de penser la ville en partant de son armature verte, une armature agricole, forestière et naturelle.

La démarche SCoT Qualiter proposée

Elle se déroule en 5 étapes progressives, des prémisses du SCoT à la mise en oeuvre de celui-ci.

1. Adopter la posture de la qualité territoriale, la faire comprendre

La première étape va consister à s'imprégner de l'idée que l'on s'engage dans le processus de SCOT à partir des acquis de son territoire, de ses ressources propres, avec ses acteurs locaux. C'est l'envie de valoriser son territoire, dans une démarche montante et avec les acteurs motivés, à partir de ses richesses, son identité, sa culture,…, et ses pratiques de projets de développement territorial, qui doit être le moteur de la mise en route du SCoT rural de qualité territoriale.

Remarques et mises en garde :

- L'approche planificatrice par la qualité territoriale n'exclut pas d'attirer des ressources d'ailleurs mais il faut les intégrer à la stratégie. Elle n'exclut pas non plus de regarder ce qui se passe ailleurs, en évitant de se refermer sur soi-même.
- Cette approche repose sur la qualité des liens entre les acteurs et leur territoire.
- La révélation de cette qualité territoriale ne peut s'affranchir d'une nouvelle manière de concevoir les études d'élaboration du SCoT, et notamment de réaliser un diagnostic prospectif adapté.

Afin de prendre la mesure des enjeux de la qualité territoriale pour en faire la charpente de la démarche, on recherchera et définira en amont, ce qui fait la qualité territoriale du territoire, en réfléchissant aux acquis et en précisant les forces et les faiblesses. *Pour Claude Cheillan, délégué Président Coordinateur du SCoT de la Région de Manosque, la construction du SCoT s'est faite autour de l'idée que la principale de nos richesses et la valeur de notre territoire ce sont nos paysages et la qualité de vie que nous pouvons offrir.*

Cela nécessite également de réfléchir aux acquis des projet de développement territorial existant, charte de Pays, de Parc, études, démarches et projets divers. *Pour Stéphane Robert, Chef du pôle territoire de la DRAAF Midi-Pyrénées, correspondant Leader et du Réseau rural Midi-Pyrénées « Il convient d' Etablir des passerelles entre les stratégies locales de développement et les SCoT. »*

La gouvernance en place travaillera à la réalisation du pré-diagnostic, mettant en lumière ce qui fait sens sur le territoire et révèle les ingrédients de cette qualité territoriale : « Ce qui nous rassemble ».
La réflexion sur le SCoT Sud Meurthe-et-Moselle 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.

L'appel à des spécialistes en matière de prospective et en matière de ressource territoriale est indispensable.

2. S'engager dans le SCoT, les prémisses

2.1. Choisir le périmètre du SCoT

La décision de s'engager dans le SCoT relève des élus, elle débute généralement par le choix du bon périmètre, cette question est essentielle.

Trois points de vigilance s'imposent :

- Il convient tout d'abord de rechercher un périmètre facilitateur d'une véritable co-construction du SCoT avec les acteurs locaux.
  Didier Bardy membre du Conseil de développement Pays Portes de Gascogne, libraire, indique 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 , ce qui a permis de définir d'un nouveau périmètre de SCoT.
- Afin de capitaliser sur les actions déjà engagées dans le domaine du développement local territorial, si elles existent, nous recommandons de rechercher également un périmètre de SCoT qui soit en adéquation avec celles-ci, ou du moins qui ne soit pas antinomique avec elles.
  Stéphane Robert, Chef du pôle territoire de la DRAAF Midi-Pyrénées, correspondant Leader et du Réseau rural Midi-Pyrénées recommande que le SCoT soit la traduction d'un projet maturé au niveau des territoires, principalement Pays ou PNR.
  Pour Olga Ansellem, directrice de l'Agence Ouest-Cornouaille développement, animatrice du SCoT d'Ouest-Cornouaille le programme LEADER fait un bon binôme avec le SCoT.
- Le périmètre du SCoT, dont la charpente sera la qualité territoriale, devra avoir un sens par rapport à cette ressource territoriale. (espace de production alimentaire, identité historique ou culturelle, espace d'actions mises en œuvre par les acteurs locaux…) .

2.2. Construire la gouvernance, réaliser le bon tour de table, sensibiliser en amont

en mobilisant élus intercommunaux mais aussi communaux, personnalités reconnues et motivées de la société civile, engagés dans une dynamique de qualité territoriale… Le SCoT reposera sur une démarche ascendante. On veillera également à la prise en en compte de l'expression de toutes les communes.

Le Pays du Libournais a mis en place pour ses citoyens engagés des groupes de réflexion appelés « Groupes d'Etudes et de Mobilisation » (GEM) afin de réaliser un diagnostic (forces/ faiblesses). Ces GEM se sont ensuite transformés en conseil de développement associé à toutes les décisions du SCoT.

Il est important de veiller à ne pas perdre les acteurs essentiels de la dynamique territoriale au moment de la formalisation de la gouvernance et choisir un mode de faire le SCoT qui prenne en compte les composantes de la qualité territoriale et ses acteurs.

Il est tout aussi indispensable de développer la sensibilisation et la connaissance de celles et ceux dont la participation au SCoT sera recherchée :

- Elus intercommunaux, mais aussi élus communaux qui se trouvent souvent éloignés des démarches de SCoT
- Acteurs socio économiques, conseils de développement, habitants par une communication par exemple dans les bulletins municipaux ou sur les sites des collectivités.

Le SCoT du Sud Gironde a mis en place une formation-action a mobilisant les élus, soit 110 élus sur 119 communes.
LeSCoT de Blois 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.

Pour Yvon le Caro, *les SCoT ruraux 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.*

Exemples de bonnes pratiques : le Syndicat Mixte du Pays de la Provence Verte a organisé plusieurs animations d'ateliers avec Alain Bourdin de l'institut français d'urbanisme sur la manière de réfléchir autrement pour habiter en Provence Verte à l'horizon 2025. Ces ateliers rassemblaient à la fois des techniciens, des élus, des personnes de l'EPF Provence-Alpes-Côte-d'Azur, de la Région, de la maison de l'habitat du conseil général, de la DDTM .

2.3. S'entourer d'une ingénierie de projet pour assurer la conduite du projet aux côtés des élus

Dans l'hypothèse où le SCoT est bien en lien avec soit la démarche de Pays ou de PARC, l'ingénierie de ces structures est toute trouvée. Dans tous les cas on pourra utilement associer les directeurs des services des intercommunalités, pour constituer l'armature de cette ingénierie, notamment dans sa phase de lancement.

Le SCoT de la Métropole Nantes St Nazaire dont le comité directeur a été au lancement constitué des directeurs des intercommunalités et des agences d'urbanisme.

Cette étape préalable, avant la mise à l'étude du diagnostic du SCoT nécessite donc de s'appuyer sur la mobilisation des acteurs locaux, avant de mobiliser l'ingénierie d'études classique, et notamment celle des bureaux d'études. C'est justement dans cette étape que l'on pourra utilement préciser la nature des enjeux, des lacunes à expertiser, et ainsi définir précisément le cahier des charges des études à engager. On réalisera un premier bilan, à l'image de la pratique de Ouest Cornouaille

Le territoire du SCoT Ouest-Cornouaille, qui bénéficie d'un Groupe d'Action Local – LEADER) et de l'Agence Ouest Cornouaille Développement a fait un appel aux forces vives du territoire, dans une démarche ascendante, puis des ateliers thématiques ont été organisés (2004-2005) et enfin, des rapports universitaires ont été produits. Ce n'est qu'ensuite que des études de diagnostic ont été lancées avec l'aide de bureaux d'études.

Jean-Noël Maury, co-gestionnaire d'un bureau d'architecte-urbaniste, insiste sur l*a formulation de la demande par les collectivités au bureau d'études : la commande doit être claire et avoir été réfléchie en amont.*

3. Mener un diagnostic territorial prospectif

Au delà des thèmes classiques que le code de l'urbanisme a répertoriés et qui sont incontournables (analyses et perspectives démographiques, objectifs en matière de logements en lien avec un éventuel PLH, déplacement, environnement, économie, énergie,…), il conviendra d'orienter le diagnostic avec les acteurs locaux dans une démarche prospective et montante, dans l'esprit de la qualité territoriale. On cherchera notamment à révéler ce qui fait la richesse, la qualité du territoire, son identité, pour ensuite développer une stratégie et enfin des actions dans le cadre du SCoT Le caractère prospectif de la démarche devra conduire à identifier les futurs possibles, souhaitables du territoire.

On cherchera à s'appuyer sur les moyens d'études disponibles auprès des partenaires publics ou associés, et privés en mobilisant par exemple :

- En termes d'ingénierie générale et d'accompagnement, l'Agence, d'urbanisme si l'on est susceptible de rentrer dans son périmètre de partenariat, ou l'agence départementale :
  - L'Agence d'urbanisme de la région Nantaise intervient en partenariat sur le territoire du SCoT rural de Châteaubriant
  - L'Agence départementale des Landes, a été créée en 1983 avec comme objectif de porter assistance aux collectivités locales, notamment en matière d'ingénierie.
  - Le Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA). PQA est un centre d'ingénierie créé dans le cadre du Contrat de Plan Etat / Région Aquitaine. Ce groupement d'Intérêt Public a été créé 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.
- En termes d'ingénierie ponctuelle, le CAUE, l'université, l'ADEME, les urbanistes privés….
  Le CAUE, Associé à l'ADEME, a mené une démarche d'accompagnement au Pays de Grandlieu, Machecoul et Logne « demain ma Ville »
- On s'appuiera également sur le Porter à la connaissance de l'Etat
- On s'entourera des services d'urbanistes qualifiés.

On abordera notamment les thèmes suivants :

En matière d'organisation du bâti et des formes urbaines

L'organisation particulière du bâti dans les bourgs, villages, hameaux, l'importance des espaces interstitiels, sont repérés comme des éléments constitutifs de la qualité territoriale : *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.*

Moutiers (73)

Afin de permettre l'évolution et la valorisation des bourgs, villages, hameaux et de permettre également d'accueillir de nouveaux habitants, sans nuire à cette organisation, on explicitera, avec le concours d'urbanistes et d'architectes, l'ordonnancement des bâtiments et le rôle des espaces interstitiels en creux (dents creuses) dans le tissu des bourgs et villages.
Emmanuel Brochard recommande de reprendre le cadastre Napoléon afin de mieux comprendre les formes actuelles. Les espaces, jardins et végétaux forment une trame jardinée, à la fois parce que chacun possède son jardin et parce que l'espace agricole est proche(...) On ne peut pas examiner un village rural sans réfléchir sur les espaces intermédiaires.

L'objectif à rechercher est de préciser quels espaces sont à préserver et valoriser et lesquels sont éventuellement constructibles, au bénéfice de la qualité du bourg, du village, du hameau. On recherchera par tous les moyens à économiser l'espace agricole pour les nouvelles constructions. La question de la multifonctionnalité, au sens de la cohabitation de l'habitat, de l'artisanat, des exploitations, ce qui est fréquent en secteur rural, sera explicitée, afin de comprendre les éventuelles complémentarités ou conflit.

L'état du bâti et sa valeur patrimoniale

L'intérêt architectural du bâti, son organisation, les ambiances qui résultent de ces constructions souvent anciennes constituent des valeurs classiques de la qualité territoriale. Il s'agit dès lors de l'identifier, de la révéler, afin de diagnostiquer les actions de valorisation préservation à mettre en place. Précisons que l'on ne parle pas uniquement des petits édifices remarquables (chapelle, calvaire, puits…,) mais tout simplement du bâti traditionnel et des autres bâtiments, publics, agricoles, artisanaux, etc.

Le thème de l'entretien de l'habitat ancien représente un enjeu majeur pour beaucoup de communes.
Nous sommes ici sur un sujet sensible que partagent nombre de territoires ruraux, la présence prépondérante de l'habitat ancien, souvent dégradé, sans confort, voire insalubre et vacant. Avec souvent plus de 65% des logements construits avant 1945, les centres bourgs , les village, les hameaux concentrent généralement ce type de bâti. La revitalisation des centres anciens nécessite son entretien et sa remise en état. Rappelons également que l'habitat ancien et dégradé soulève généralement un enjeu en termes de consommations d'énergie, et donc un enjeu social et environnemental.

C'est un diagnostic de ce parc ancien qu'il convient de mener, sous l'angle de sa qualité territoriale, en lien avec les réflexions classiques des SCoT sur la politique du logement, construction et réhabilitation : quel intérêt patrimonial, quel état, quel besoin de réhabilitation ? On définira :

- la qualité du bâti, sa valeur patrimoniale, quels sont besoins

d'amélioration, quel est son potentiel de réhabilitation.
- les matériaux utilisés,
- les besoins pour répondre aux enjeux d'économies d'énergie ?

Exemples de bonnes pratiques : diagnostic de l'habitat insalubre, fait avec les services de l'Etat, le PACTE, le CETE et la DASS, à Forcalquier.

En matière de qualité du paysage

Autre élément de l'identité du territoire et de sa qualité, le paysage rural, avec ses composantes bâties et ses espaces ouvert (agricoles, naturels) est souvent fragile et sensibles aux nouvelles implantations de constructions. Il s'agit d'en comprendre les clés pour mieux préciser les marges de manœuvre d'évolution : on cherchera par une étude appropriée, quelles sont les qualités du paysage, ses lignes de force ses éventuelles sensibilités, quel est son rôle dans l'identité du territoire ? On mènera ici, avec le concours de paysagistes, une analyse de la qualité du paysage qui devra ensuite permettre d'évaluer les potentialités d'évolution du bâti et les protections/améliorations à apporter.

Avèze (63)

En matière d'agriculture durable et de planification alimentaire

La question de l'agriculture touche à bon nombres d'aspect de la qualité territoriale, du fait du caractère multifonctionnel de ses espaces : productions alimentaire, économiques, biodiversité, paysages, identités… Au réalisera ici un diagnostic[5] comme le propose la démarche «Agriscot» réalisée par Terres en Villes et ses partenaires, qui met le projet agricole au cœur du projet du territoire et des stratégies qui concernent le développent urbain.
Rappelons les 5 étapes de cette démarche :

- sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs,
- organiser la concertation et co-construire la gouvernance,
- réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs,
- élaborer un projet politique intégrant l'Agriculture,
- mettre en œuvre le SCoT, l'évaluer.

La question alimentaire, qui n'est pas traditionnellement abordée dans les SCoT, sera ici développée avec les acteurs locaux, afin de révéler les potentiels de production du territoire et de leur intégration dans les circuits de consommation locale, au bénéfice de la qualité territoriale (valorisation du terroir, image des produits locaux…).

Sous l'angle de la planification, on cherchera notamment à identifier les besoins de protection/valorisation des espaces agricoles de production, les savoir-faire et produits de qualité à valoriser, les capacités d'expédition des productions agricoles et agro-alimentaires ainsi que les circuits et la logistique d'approvisionnement propre au territoire. On pourra utilement travailler cette partie du diagnostic avec la Chambre d'agriculture, et l'on recherchera l'apport des agronomes.

4. Décliner la qualité territoriale dans le PADD et le DOO

C'est dans le **PADD** que s'exprimera pleinement le « récit » du SCoT de qualité territoriale. Rappelons que le PADD, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, exprime classiquement la stratégie politique définie dans le SCoT. Le PADD peut ainsi exprimer une stratégie englobant largement la vision des élus pour leur territoire, au delà même des question relevant stricto sensu de l'urbanisme. Il exprime le projet pour le territoire.

Le PADD du SCoT de qualité territoriale exprimera clairement comment l'ensemble des acteurs du SCoT s'engagent dans ce projet de développement, au bénéfice de la qualité territoriale.
Les actions qui découlent du PADD dans le domaine de l'urbanisme et qui constituent les orientations opposables notamment aux PLU et aux opérations d'urbanisme, sont contenues dans le DOO, Document d'orientations et d'Objectifs.

La **qualité territoriale**, comme développée précédemment, vient ainsi apporter une coloration au récit du SCoT, une manière de voir la planification autour de cet objectif de valoriser le territoire à partir de ses ressources propres.

Comme nous l'avons énoncé dans le chapitre 3 concernant le diagnostic prospectif, le code de l'urbanisme imposent un ensemble de thématiques au SCoT, nous aborderons ci-après les autres thématiques, celles qui doivent **apporter un plus pour le SCoT de qualité territoriale.**

Valoriser l'organisation du bâti et des formes urbaines

Ces objectifs viseront à préserver la richesse de l'organisation du bâti dans les bourgs, villages, hameaux, tout en permettant sa réhabilitation et celle des espaces de creux.
Ces objectifs s'appuieront sur les analyses paysagères réalisées. On veillera à prendre en compte l'importance des espaces interstitiels et leur rôle dans le tissu urbain. A partir des analyses réalisées dans le diagnostic, on définira notamment une règle du jeux pour ces espaces, et les potentialités d'évolution du tissu. La notion de **densité** (de logements à l'hectare) sera repensée à l'aune de ces éléments, tout en cherchant à économiser l'espace.
Emanuel Brochard pose la question : *« Quel sens donner à la notion de densité en milieu rural, où maisons avec jardins et hameaux sont omniprésents ? »* Pour lui, *« habiter la campagne repose sur une notion d'espace non de surface. »*

On s'exprimera également pour autoriser, lorsque cela est possible, la multifonctionnalité, au sens de la cohabitation de l'habitat, de l'artisanat, des exploitations.

On cherchera, dans l'esprit de la démarche « Formes agricoles, Formes Urbaines » en cours dans les cadres des travaux de Terres en Villes, à traiter avec soin la zone de rencontre entre l'espace agricole et l'espace bâti.
Xavier GUILLOT, rappelle *le projet de Chirols, mené en partenariat avec le PNR des Monts d'Ardèche, aboutissant à la conclusion que « Il y a des villages qui ne peuvent pas grandir, le projet proposé a été celui de la Construction d'un nouveau micro-hameau dans la plaine plutôt qu'une extension du bourg existant.»*

Préserver la qualité du paysage

On définira, les lignes de force du paysage à préserver et à mettre en valeur, au bénéfice de l'identité des territoires et des équilibres urbain/espaces ouverts. On cherchera à préciser les limites des espaces constructibles à partir de ces approches.

Réhabiliter et valoriser le bâti ancien et reconnaître sa valeur patrimoniale

A partir de l'expertise réalisée dans le diagnostic, on encouragera une vision patrimoniale du bâti et de la forme urbaine pour valoriser la spécificité des lieux. On définira la stratégie de valorisation préservation à mettre en place.
On favorisera les recommandation architecturales, l'utilisation des matériaux locaux en architecture pour éviter la banalisation ces lieux.
Le Scot pourra demander aux PLU d'intégrer ces objectifs et au besoin de les traduire en prescriptions opposables.
L'objectif de réduction des consommations d'énergie sera recherché.

Exemple du CAUE 41 qui a monté un programme LEADER autour de la connaissance des consommations d'énergie dans le bâti ancien afin de favoriser la réhabilitation énergétique.

5 Pour plus d'informations, se reporter aux fiches AgriSCoT (notamment celles sur le diagnostic téléchargeables sur le site www.terresenvilles.org

On portera une attention particulière aux centres bourgs, village, hameaux, qui concentrent ce type de bâti et l'on encouragera le réinvestissement de ces centres anciens dans le cadre d'une approche d'ensemble, à partir du diagnostic sur le bâti. (Développement d'OPAH et d'opérations de réhabilitation…).
Jérôme BOSC de la DREAL Provence-Alpes-Côte-d'Azur relate la situation en Provence-Alpes-Côte d'Azur où *un outil a été développé par la DDT 04 : « le concours d'idées pour la définition d'un parti d'aménagement ». A travers cette méthode, la collectivité bénéficie d'une pluralité de réflexions d'aménagement et se trouve en position de choisir entre plusieurs « exposés graphiques » le parti d'aménagement qui correspond le plus à ses souhaits.*

Ces réflexions sont à mener en relation avec celles, plus classiques, de la politique du logement en termes de construction neuve et de réhabilitation (en lien avec le Programme Départemental de l'Habitat ou le Programme Local de l'Habitat si ils existent).

Cependant, force est de constater qu'il existe assez peu d'opérations d'ensemble de réhabilitation de ce parc ancien dont la désaffection ne laisse souvent pas d'autres perspectives que celle d'autoriser de nouvelles constructions pour accueillir des habitants.

Exemple de bonne pratique : Gilles BROCCOLI, Architecte – Urbaniste a été l'architecte de la réhabilitation de l'îlot Marius Debout, qui représente un secteur d'environ 0,5 ha, situé sur l'ancienne grande rue du village, avec caractère patrimonial important.

Mettre l'agriculture durable et la planification alimentaire au cœur de la qualité territoriale

Dans ce sens, on valorisera le caractère multifonctionnel des espaces agricole : Productions alimentaire, économiques, biodiversité, paysages et identités…
Comme proposé dans la démarche « Agriscot » on mettra le projet agricole au cœur du projet du territoire.
On définira les actions de valorisation des potentiels de production du territoire et de leur intégration dans les circuits de consommation locale.
On définira les objectifs de protection/valorisation des espaces agricoles de production.
Exemple de bonne pratique : le Syndicat Mixte du Pays de Figeac a réalisé un projet de territoire autour de la valorisation de ses productions alimentaires « Terres de Figeac Mêlée Gourmande » et a pris en compte cette stratégie de développement territorial dans l'élaboration de son SCoT.

5. Mettre en oeuvre le SCoT de Qualité territoriale

Le SCoT rural de qualité territorial s'appuie sur les dynamiques locales engagées par les acteurs locaux, économiques, culturels, touristiques, associatifs, élus, conseils de développement, habitants engagés. C'est tout naturellement en continuant à animer cette gouvernance que l'on devra mettre en œuvre le SCoT, et qu'on le fera vivre. La mise en œuvre et le suivi du SCoT sont la condition de réussite du SCoT, le danger étant de voir s'éteindre la dynamique initiée dans le SCoT après son approbation. On cherchera notamment à poursuivre cette dynamique en menant un suivi régulier de la mise en œuvre des actions et en procédant à leur évaluation de manière régulière. On mettra ainsi en place un observatoire du SCoT. On pourra mettre en place un dispositif de communication régulière auprès des acteurs du SCoT et des habitants.

Bibliographie

- Bessière, J., *Innovations et patrimoine alimentaire en espace rural,* Quae, 2012
- Depardon, R., *La France*, Commentaires de Lussault, M., Editions Point2, 2012
- Le Caro, Y., Madeline P., Pierre G. (Dir.), *Agriculteurs et territoires – Entre productivisme et exigences territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Collection Espace et territoires, 2002, 268 p. sciences, série Etude, 2008
- Guillot X. (Dir.), *Espace rural et projet spatial – Réflexions introductives/ stratégies pédagogiques,* Publication de l'université de Saint-Etienne, Collection Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne, 2010
- Guillot X. (Dir.), *Espace rural et projet spatial volume 2 – Vers un nouveau pacte ville-campagne ?* Publication de l'université de Saint-Etienne, Collection Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne, 2011
- Guillot X. (Dir.), *Espace rural et projet spatial volume 3 – Du terrain à la recherche : objets et stratégies,* Publication de l'université de Saint-Etienne, Collection Ecole Nationale
- Gumuchian, H., Pecqueur, B., *La ressource territoriale,* Editions Economica (Anthropos), 2007,
- Pecqueur, B., *Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés*, Economie rurale, n° 261, 2001, P. 37 – 49
- Vanier, M., *Campagnes pour tous ! Un ailleurs métropolisé, in Espace rural et projet spatial volume 3 – Du terrain à la recherche : objets et stratégies,* Publication de l'université de Saint-Etienne, Collection Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne, 2012, p. 32 - 41
- Terres en Villes, *L'agriculture dans le SCoT,* Editions Certu, 2012
- Terres en Villes, *La gouvernance alimentaire des agglomérations frannçaises et la relocalisation des productions agricoles,* Terres en Villes, 2010, 8 pages
- Zepf, M. et Andres L. (Dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, collection Espace en société, 2012

Ont participé aux travaux : Serge Bonnefoy (Terres en Villes), chef de projet, Bruno Jullien (ex AURAN), urbaniste qualifié, co-chef de projet, conseil en urbanisme Villes et Campagnes, Mathilde Houze, animatrice du réseau rural PACA, Stéphane Robert (DRAAF), correspondant du réseau rural Midi-Pyrénées, Xavier Steffan (Pays et Quartiers de l'Aquitaine), animateur du réseau rural de l'Aquitaine, Emmanuel Brochard (CAUE Loir-et-Cher), Stephane Leveque (Certu), Jean Marly, urbaniste, et Carole Robert (APCA)

Crédit photo S.Bonnefoy/Terres en Villes.

Contacts

Terres en Villes:
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

Réalisation Terres en Villes-Certu /mars 2010