



SCoT rural :

pourquoi et comment
entrer dans la démarche ?



Enseignements
et témoignages
d'une expérimentation
innovante
en Midi-Pyrénées



Sommaire

3 Editorial

4

I

Les enjeux d'un SCoT en territoire rural

- 6 I.1 – Selon le code de l'urbanisme
- I.2 – Dans une logique de projet de territoire
- 7 I.3 – La question du SCoT se pose-t-elle de façon différente sur un territoire rural ?

8

II

L' appel à projets "Appui à l'émergence de SCoT ruraux"

- 10 II.1 – Les objectifs
- II.2 – Les territoires pilotes
- 11 II.3 – Une animation régionale
- 13 II.4 – Déroulement dans les territoires
 - ▼ Les dynamiques locales
- 14 ▼ Paroles d'acteurs

16

III

Les enseignements de l'appel à projets

- 18 III.1 – Un accompagnement au plus près des acteurs locaux
- 19 III.2 – Connaissance du territoire et analyse de l'existant
- 21 III.3 – Méthode de gouvernance en vue de l'élaboration d'un SCoT

22

IV

Émergence du SCoT et après ?

- 24 IV.1 – Quelques points de vigilance
- IV.2 – Facteurs de réussite pour favoriser l'émergence de SCoT
- 27 Conclusion
- 28 Ressources

Éditorial

En lançant l'appel à projets "Appui à l'émergence de SCoT ruraux" dans le cadre du Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées, l'Etat et la Région ont souhaité soutenir les territoires ruraux, compte tenu des incitations réglementaires à l'horizon 2017 et des spécificités inhérentes à ces territoires qui n'ont pas toujours d'expérience en matière de planification.

Les évolutions nationales avec les lois Grenelle et les caractéristiques régionales – un territoire marqué par la ruralité et la volonté des élus de s'impliquer dans les démarches SCoT ruraux - ont été déterminantes.

Cet appel à projets se situait en amont de l'appel à projets national s'adressant à des SCoT prescrits. Il avait pour objectif de favoriser l'émergence de projets stratégiques de territoire, en préalable à l'élaboration d'un SCoT. Il s'inscrivait dans une dynamique de prospective des territoires ruraux face aux enjeux et mutations actuels initiée par le Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées.

L'appel à projets a été cofinancé par l'Etat (DRAAF et DREAL) et la Région, appelant à parité un financement de l'Union Européenne au titre du FEADER. Il s'est appuyé sur un partenariat élargi, associant les services de l'Etat, du conseil régional ainsi que l'ARPE Midi-Pyrénées, agence régionale du développement durable et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Midi-Pyrénées organisés en union régionale, les services départementaux de l'Etat (DDT) et les conseils généraux des départements concernés.

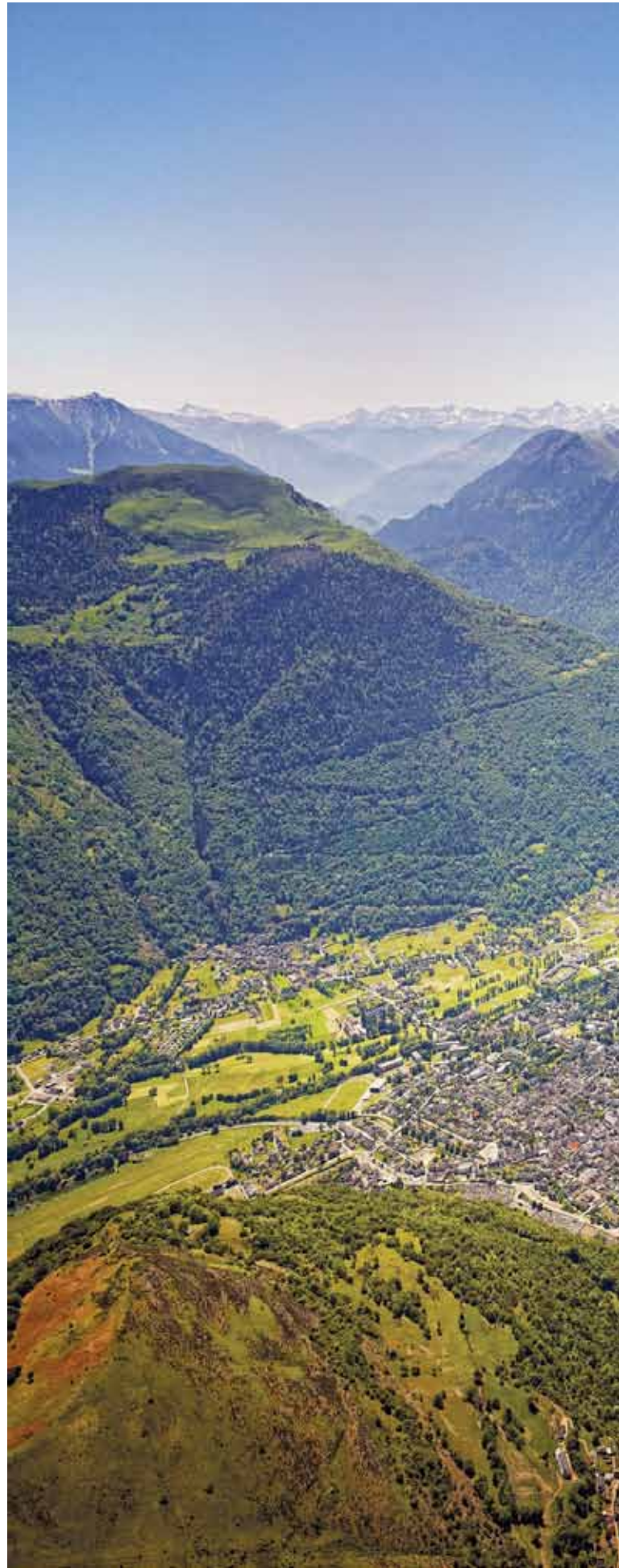
Cette plaquette présente une synthèse des démarches conduites par les huit territoires retenus au terme de l'appel à projets, et souligne les enseignements tirés de cette expérience unique en France.

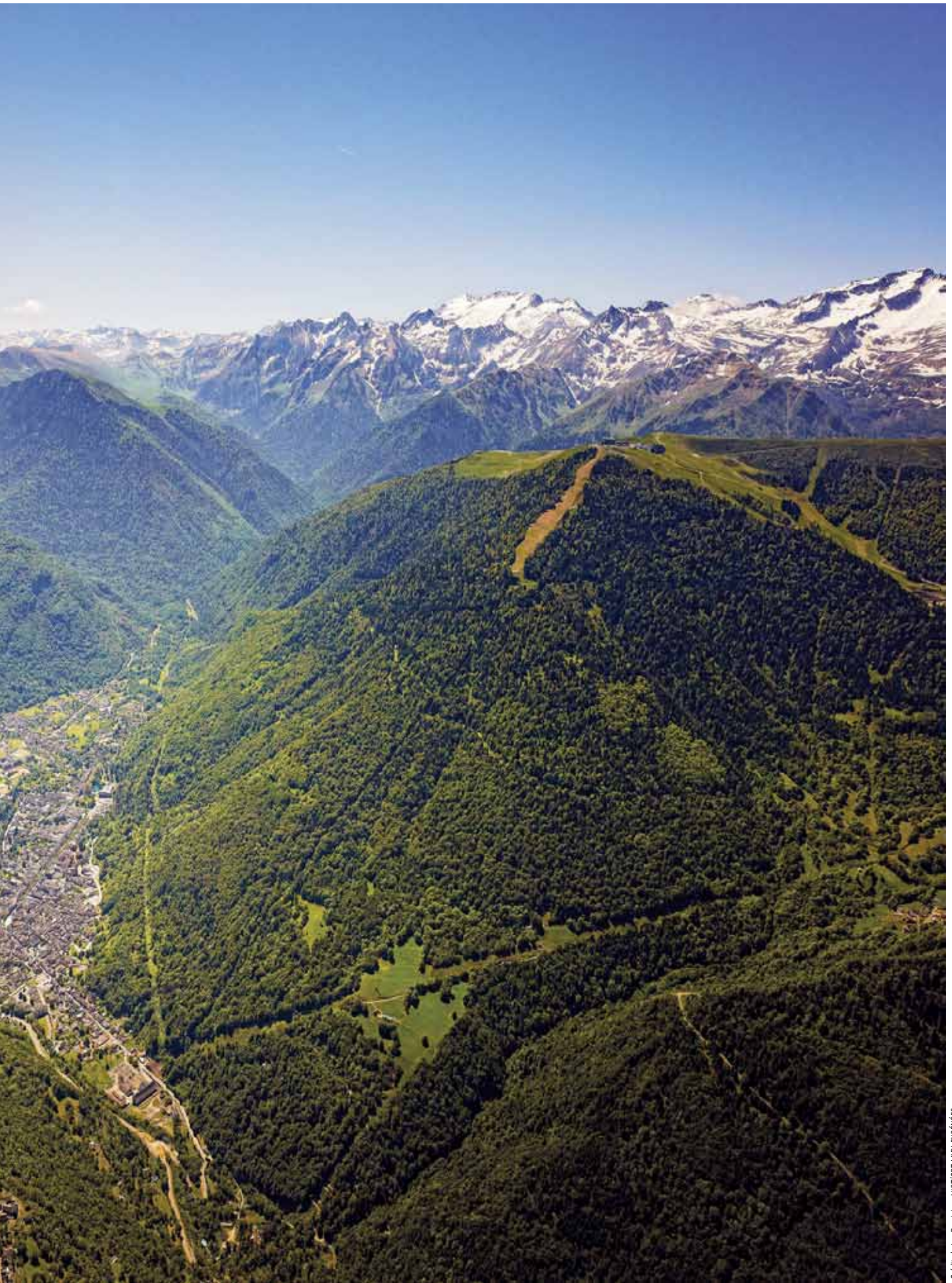
Nous espérons que ces travaux donneront aux élus et aux acteurs des territoires l'envie de s'engager dans une démarche SCoT.

Martin MALVY
Ancien ministre
Président de la Région
Midi-Pyrénées

Henri-Michel COMET
Préfet de la région
Midi-Pyrénées

Les enjeux d'un SCoT en territoire rural





Crédit photo : Dominique VIEY/CERT MIDI-PYRÉNÉES

I - Les enjeux d'un SCoT en territoire rural

I.1 - Selon le code de l'urbanisme

Un Schéma de Cohérence Territoriale, SCoT c'est un document de planification (opposable aux tiers et sur lequel l'Etat exerce son contrôle de légalité) réexaminé tous les 6 ans, et réajusté si besoin est.

- Il détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, les équilibres entre les espaces naturels, agricoles et forestiers, les objectifs d'habitat et de mixité sociale, de transports en commun ou encore d'équipements commerciaux et/ou économiques et d'environnement ;
- Il encadre la planification locale (rapport de compatibilité) dont le rôle et le poids ont été renforcés par les lois Grenelle (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

A noter : d'après l'article L. 122-2 du Code de l'Urbanisme, la règle d'urbanisation limitée s'appliquera à toutes les communes, quelle que soit leur taille, qui ne seront pas couvertes par un SCoT applicable au 1^{er} janvier 2017. A cette date, en l'absence de SCoT, le Plan Local d'Urbanisme ne pourra être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle.

I.2 - Dans une logique de projet de territoire, un SCoT :

- définit à l'horizon de 15 ans le projet de territoire,
- constitue une règle du jeu commune orientant les actions à mener, décidée par les élus et issue d'une large concertation entre les services de l'Etat, les élus et les acteurs locaux,
- permet de réfléchir avec une vision globale en dépassant les limites communales qui ne sont pas adaptées lorsqu'on aborde les questions d'environnement, d'habitat, d'agriculture ou de déplacement...,
- aboutit à un projet intercommunal donnant les grands objectifs et les orientations d'urbanisme et d'aménagement du territoire,
- permet de rechercher les complémentarités entre des territoires variés.

Source : extrait des documents de sensibilisation présentés aux élus du pays de l'Albigeois et des Bastides, et de la communauté de communes de la Haute-Bigorre



Credit photo : Laurent FREZOUIS

1.3 - La question du SCoT se pose-t-elle de façon différente sur un territoire rural ?

Bien que l'outil SCoT s'applique à l'ensemble du territoire, certaines spécificités du contexte rural doivent être prises en compte :

- ces espaces peuvent ne pas présenter de polarité dominante, les interfaces avec les territoires voisins étant alors d'autant plus importantes ;
- pour certains services, la relative dépendance des territoires ruraux

par rapport aux espaces urbains renforce l'importance de ces interfaces et liens avec les territoires proches ;

- l'agriculture, la forêt, les espaces naturels sont des composantes essentielles des espaces ruraux et de leur activité économique : leur prise en compte est prégnante ;
- dans de nombreux cas, l'importance accordée au cadre de vie par

les habitants et le poids du tourisme rendent la qualité des paysages et de l'environnement essentielle ;

- la densité de l'habitat doit être adaptée au contexte rural, sans appliquer des solutions urbaines ;
- la diffusion de l'habitat et des services appelle des approches spécifiques en matière de transports, dont le territoire est souvent

plus faiblement maillé que dans l'urbain ;

- la culture de la planification à l'échelle intercommunale n'est pas toujours partagée par les acteurs, faute de pratique. Les territoires ruraux disposent souvent de faibles moyens en matière d'organisation et d'animation locale.



Crédit photo : Dominique VIET/CET MIDI-PYRÉNÉES

**L' appel
à projets
"Appui à
l'émergence
de SCoT
ruraux"**





Crédit photo : Dominique VIET/CT MIDI-PYRÉNÉES

II – L' appel à projets "Appui à l'émergence de SCoT ruraux"

II.1 - Les objectifs

- **favoriser** l'appropriation par les élus et acteurs locaux des enjeux liés à la planification stratégique et à l'aménagement durable d'un territoire.
- **favoriser** la recherche d'un périmètre pertinent et la construction d'une organisation adaptée au pilotage du futur SCoT (instances politiques et techniques fonctionnelles).
- **diffuser/renforcer** la connaissance de l'outil SCoT (procédures, implications, articulations avec les autres outils de planification intercommunale et communale...).
- **définir** une démarche propre au territoire pour l'élaboration et l'animation du SCoT :

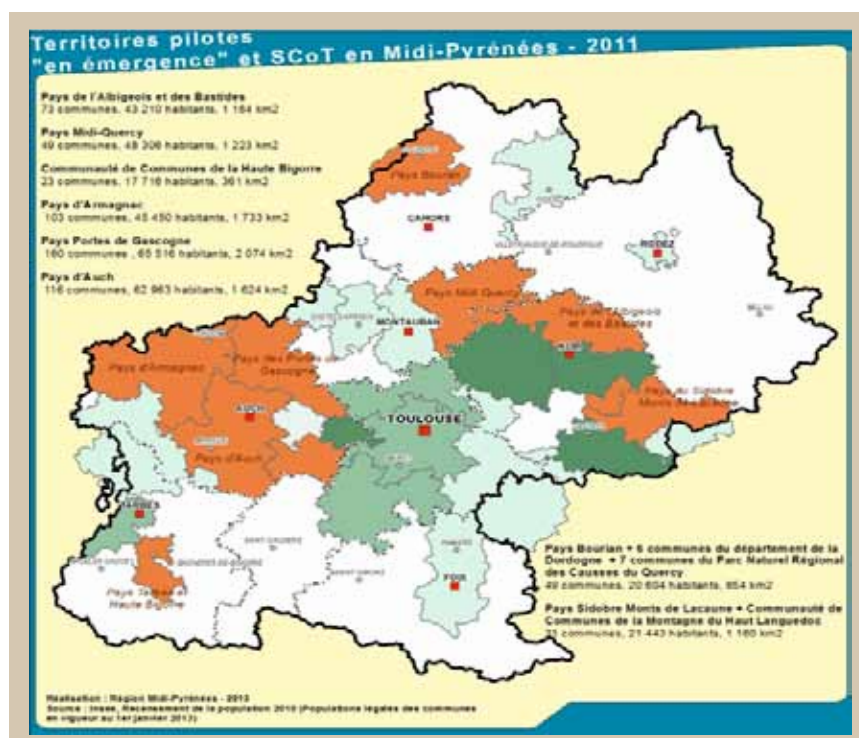
feuille de route, étapes, calendrier, en s'appuyant par exemple sur le Guide SCoT et Développement Durable.

- **proposer** à l'issue de cette démarche un cahier des charges en vue de l'élaboration d'un SCoT, adapté aux territoires ruraux.
- **permettre** la capitalisation des bonnes pratiques et des éléments méthodologiques produits, en vue de leur diffusion, leur transfert et leur mutualisation.

L'appel à projets a permis d'accompagner chaque territoire dans la phase d'émergence, pendant une durée maximum de 18 mois, avec l'appui d'un bureau d'études.

II.2 - Les territoires pilotes

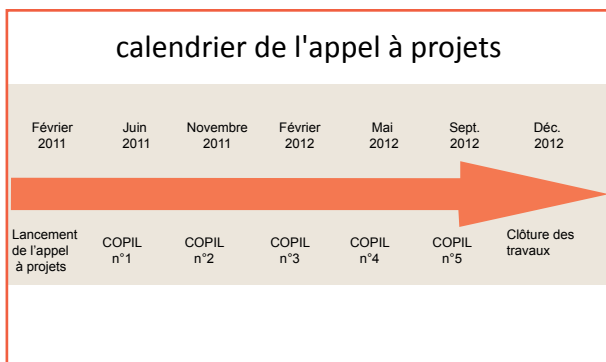
Huit territoires ont été retenus pour cet appel à projets : pays de l'Albigeois et des Bastides, pays Midi-Quercy, communauté de communes de la Haute-Bigorre, pays d'Armagnac, pays Porte de Gascogne, pays d'Auch, pays Bourian et 13 communes alentour, pays Sidobre Monts de Lacaune et communauté de communes de la Montagne et du Haut-Languedoc.



II.3 - Une animation régionale

Les partenaires à l'origine de cet appel à projets ont animé régulièrement des comités de pilotage (COFIL) réunissant l'ensemble des territoires de Midi-Pyrénées, les partenaires techniques ainsi que soit une quarantaine de personnes en moyenne.

Ces COFIL ont été un lieu d'échanges sur les préoccupations, bonnes pratiques et outils méthodologiques, notamment entre territoires porteurs d'un projet de SCoT ou déjà doté d'un SCoT. Les participants ont pu bénéficier de l'expérience de nombreux intervenants : Entreprise Territoire et Développement (ETD), pays Sud Toulousain, conseil régional Midi-Pyrénées, ARPE Midi-Pyrénées, pays Val d'Adour, CAUE du Gers, CAUE du Lot, DREAL Midi-Pyrénées, pays Nord Toulousain et association "Terres en Villes".



Les thématiques traitées en COFIL

► **le périmètre et la gouvernance des SCoT** : les éléments territoriaux, juridiques, politiques, techniques et financiers à prendre en compte dans la définition d'un périmètre de SCoT, mais aussi les questions posées par l'articulation des démarches notamment la gouvernance et le pilotage technique, la cohérence des objectifs, ou encore l'ingénierie.

► **la démarche prospective** : éclairage méthodologique sur la démarche prospective en prenant appui sur les territoires de Midi-Pyrénées. La prospective territoriale, étudie des avenir possibles (elle explore en fonction des

connaissances du présent et du passé le maximum de chemins envisageables vers l'avenir), permet d'éclairer la décision publique en matière d'aménagement et de développement du territoire. La prospective est un outil : la démarche est aussi importante que le résultat. Un SCoT réussi doit s'appuyer sur un exercice prospectif.

► **l'approche paysagère** : en quoi le paysage est une bonne porte d'entrée pour aborder les questions de planification.

Deux exemples :

- la charte paysagère conduite par le pays de Figeac du Ségala au Lot-Célé en 2011/2012, présentée par le CAUE du Lot.
- les ateliers « Paysage, territoire et aménagement » animés avec les élus (pays d'Armagnac et CAUE du Gers).

Dans les deux cas, les animations autour du paysage ont permis de conduire les acteurs vers une réflexion de planification. En effet "pour toute collectivité ayant l'ambition de maîtriser et de gérer la qualité de son cadre de vie et ses paysages, le premier enjeu est d'organiser le développement dans l'espace et dans le temps afin notamment de concilier les différents usages et affectations de l'espace".

Source : Extrait de la plaquette paysage territoire Aménagement en pays d'Armagnac, CAUE 32.



► **les problématiques de développement durable** : à cette occasion a été présenté le guide méthodologique « SCoT et développement durable » publié par la plate-forme territoires et développement durable à l'attention des élus et techniciens de SCoT, ainsi qu'aux personnes publiques associées. Organisé autour de deux parties, le contexte et la boîte à outils, il ambitionne de donner des clés de compréhension, de fournir des repères, de proposer des outils méthodologiques et retours d'expériences.



► **la gestion économe de l'espace** : une notion désormais au cœur de l'élaboration d'un SCoT. Comment concrètement mesurer et prendre en compte la consommation d'espace sur son territoire ? La tenue d'ateliers en groupes restreints a permis aux participants d'échanger et de partager leur expérience sur les outils d'une gestion économe de l'espace à leur disposition.

Tous les comptes-rendus et présentations liés à ces comités de pilotage sont disponibles sur le site du Réseau Rural Régional www.rrr.midipyrenees.fr



II.4 - Déroulement de la démarche dans les territoires

▼ Les dynamiques locales

Au niveau des territoires, que s'est-il passé ?

- **Des actions d'information et de sensibilisation** aux défis du développement durable, à la planification stratégique et au SCoT. Des réunions publiques, réunions de conseils communautaires, comités techniques, comités de pilotage, ateliers thématiques, séminaires prospectifs, visites sur site, entretiens individuels, articles dans la presse, lettres d'information, etc... Les moyens utilisés ont été divers et variés.
- **La construction d'une culture commune** entre les acteurs du territoire : souvent négligée, il s'agit pourtant d'un facteur de réussite essentiel à la construction des projets pour le territoire.
- **Des échanges et partenariats nombreux** entre conseil régional, DREAL, DRAAF, ARPE, CAUE, DDT, conseils généraux, Parcs Naturels Régionaux, pays, chambres consulaires préfectorales, communautés de communes, etc.
- **Des portraits de territoire** révélateurs des atouts et faiblesses des territoires et ayant permis d'identifier des enjeux majeurs pour le développement durable de ces territoires.
- **Des scénarios** relatifs au périmètre et au mode de gouvernance des SCoT permettant de développer une réflexion prospective et stratégique, et favorisant la prise de décision (périmètre, pilotage, participation, etc...).
- **Des réflexions communes entre territoires** : 4 territoires sur 8 se sont inscrits dans une

démarche inter-territoriale. Ainsi, à titre d'exemple, le pays Sidobre Monts de Lacaune a travaillé avec la communauté de communes de la Montagne du Haut Languedoc située en Languedoc-Roussillon ; une démarche permettant d'approfondir la connaissance mutuelle entre ces deux territoires qui partagent de nombreux enjeux et, in fine, l'engagement de plusieurs de ces territoires dans l'élaboration d'un SCoT rural.

Des échanges entre porteurs de SCoT et de projets de SCoT :

- témoignages de territoires dotés de SCoT,
- partage d'expériences,
- organisation de visites de terrain, de séminaires prospectifs ...



▼ Paroles d'acteurs

Réunir autour d'une même table un ensemble d'acteurs variés pour préparer l'avenir au fil des discussions, permet de faire émerger les éléments de convergence et de complémentarité :

- "c'est tout un territoire qui doit se réunir et réfléchir pour penser son développement"
- "éviter l'effet "villages dortoirs", "sans âme", dépourvus de liens sociaux. La question du développement économique est à ce titre capitale"
- "anticiper la raréfaction des énergies fossiles et le poids du coût de l'énergie, s'adapter à des changements climatiques avérés"
- "définir des stratégies communes au bénéfice de tous"

Se doter d'un outil maîtrisé par les élus du territoire :

- "favoriser l'expression politique"
- "renforcer le dispositif de pilotage stratégique existant"

Tracer des voies pour répondre aux enjeux qui se posent aux territoires :

- "réfléchir et trouver ensemble des solutions pour :
 - le renforcement de l'emploi dans les entreprises,
 - l'évolution du parc de logements existants, les lieux où lotir pour l'accueil de nouveaux habitants, et à quel prix,
 - le maintien de bourgs vivants et attractifs,
 - le maintien de terres nécessaires à la vitalité de

l'agriculture, celle d'aujourd'hui et celle de demain; l'équilibre entre les espaces naturels et les espaces agricoles"

Mieux connaître et mieux gérer :

- "aborder la complexité des territoires, notamment au regard des périmètres variables selon les problématiques: bassins de vie, emploi, services et équipements, scolaire, environnement, déplacement..."
- "lancer des réflexions prospectives à grande échelle (temps et espace)"
- "gérer les utilisations des sols, afin de concilier le développement économique (agriculture, zones d'activités), touristique et le cadre de vie des habitants"



Renforcer la coopération et gagner en efficacité :

- "harmoniser la perception du territoire et des enjeux entre les élus de communes de taille et de problématique très diverses"
- "poursuivre la coopération sous toutes ses formes, institutionnelle, de coordination, de planification: de l'intercommunalité à l'inter-territorialité "
- "enrichir les documents d'urbanisme locaux"
- "mettre ses atouts en valeur et développer des complémentarités avec les autres territoires"

Optimiser les projets communaux et inter-communaux :

- "rationaliser l'offre en matière d'équipements et veiller à la répartition des investissements, notamment sur les petites communes"
- "anticiper le développement résidentiel qui entraîne une demande accrue de services"
- "permettre aux communes de mieux maîtriser leur développement, en tenant compte des effets sur l'environnement, des nuisances et du cadre de vie"
- "pour se poser de façon plus globale la question des déplacements sur le territoire et vers les territoires voisins, afin d'y apporter des réponses satisfaisantes"

"Prolonger et conforter d'autres démarches existantes"

- "permettre l'émergence de nouveaux projets: programme local de l'habitat, trames verte et bleue, SIG unifié, études foncières et OPAH... Le SCoT, c'est une dynamique territoriale qui perdure"
- "renforcer la cohérence et l'articulation entre les politiques sectorielles et les outils de planification""rendre lisible les actions engagées et promouvoir l'action territoriale"

Etre conforme aux aspects réglementaires :

- "disposer d'un document cadre qui s'impose aux autres documents d'urbanisme et aux opérations d'aménagement "
- "créer du droit (force juridique du SCoT), un droit décidé localement, et actualisable tous les 6 ans"



Les enseignements de l'appel à projets





Credit photo : Frédéric LANCELOT

III - Les enseignements de l'appel à projets

III.1 – Un accompagnement au plus près des acteurs locaux

RAPPEL DES OBJECTIFS :

- **favoriser** l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux (partage de l'analyse, des enjeux, compréhension des SCoT...),
- **parvenir** à une vision partagée du territoire et de la planification stratégique à mettre en place,
- **définir** les modalités de concertation à venir lors de l'élaboration du SCoT.

• DES RÉUNIONS NOMBREUSES POUR ÉCHANGER ET PARTAGER

"une trentaine de réunions d'information, de témoignages et des entretiens avec les élus, un groupe de travail prospectif et un comité local de suivi en pays Midi-Quercy "

En pays Midi-Quercy, les réunions de concertation, dont 25 en présence d'élus locaux, ont été organisées en partenariat avec la DDT et le CAUE 82. Au démarrage de l'étude une réunion à l'échelle du pays et une réunion dans chaque communauté de communes ont permis de présenter l'outil SCoT, les dynamiques départementales et régionales dans lesquelles il s'inscrit ainsi que les liens avec le projet de territoire du pays.

D'autres rencontres ont été organisées : un après-midi d'échanges et de témoignages avec des territoires dotés d'un SCoT et/ou d'un PLU intercommunal ; une demi-journée dans chaque communauté de communes pour présenter des projets pré-identifiés avec les élus, échanger sur les enjeux et problématiques associés, identifier la manière dont ceux-ci ont été abordés dans divers SCoT en France ; "un groupe de travail prospective" a été mis en place ainsi qu'un comité local de suivi (composé d'une soixantaine d'invités). Une vingtaine d'entretiens individuels ont également été menés avec des personnes ressources dont des élus.

www.midi-quercy.fr

• UNE FORTE IMPLICATION

"une implication particulière des membres du conseil de développement dans le pays Portes de Gascogne, avec l'appui de facilitateurs"

En pays Portes de Gascogne, le conseil de développement du pays s'est fortement approprié la démarche. Des représentants de cette instance ont été intégrés au comité technique mis en place à l'occasion de cette étude. Ils sont devenus de véritables relais auprès des acteurs locaux, au travers des réunions du conseil de développement, tous les deux mois. La société civile a donc pu participer aux discussions, tout au long de l'avancement du projet.

Lors de la phase d'étude préalable à l'élaboration d'un SCoT, les partenaires institutionnels (DDT, CAUE) ont joué un rôle de "facilitateur" et ont informé les collectivités sur ce qu'est un SCoT et ses conséquences à l'échelle communale, ce qui a été un atout pour la réussite du projet.

www.paysportesdegascogne.com

• DES ATELIERS

"des ateliers d'échanges thématiques en pays Bourian"

En pays Bourian, en parallèle de l'étude à proprement parler, des ateliers ont été menés en partenariat avec le CAUE sur les thèmes : "évolution des paysages" et "évolution des bourgs" et une randonnée "découverte du paysage" a été organisée. La multiplication de ce genre d'interventions accroît la connaissance du territoire et met en exergue certains enjeux, en touchant un public plus large et plus varié.

www.paysbourian.fr

"des réunions locales en pays Albigeois et Bastides pour répondre à toutes les questions"

En pays de l'Albigeois et des Bastides, l'organisation de réunions locales a permis de toucher un plus grand nombre d'élus et de répondre aux questions précises qu'ils (se) posaient, notamment au travers d'exemples concrets. A cet égard, il est important que le bureau d'études retenu présente à la fois de fortes compétences en matière d'animation et de pédagogie et une expérience solide en matière d'élaboration de SCoT.

www.pays-albigeois-bastides.org

"la recherche d'un regard extérieur en Pays d'Auch "

En pays d'Auch le regard extérieur a aussi été révélateur de cette nécessité de porter un projet d'ensemble. En l'occurrence, entendre le point de vue des animateurs et de l'interSCoT toulousain, sur le Gers, a permis de franchir une étape. La stratégie de développement territorial inscrite dans des documents de planification ne peut ignorer la pression d'un côté, et l'intérêt de l'autre, de prendre en compte toute la mesure de l'organisation de l'espace métropolitain : elle ne peut se contenter de gérer et planifier les projet locaux.

www.pays-auch.org

"des visites de terrain et des ateliers de travail collectif sur les enjeux du territoire Sidobre Monts de Lacaune"

En pays Sidobre Monts de Lacaune, au-delà des visites de terrain qui ont été organisées dans chaque communauté de communes, des ateliers ont permis de dégager collectivement les enjeux du territoire. Au travers de plusieurs supports d'animation (diaporama, questionnements, cartes du territoire, etc.), les élus et acteurs du territoire ont été amenés à réfléchir ensemble sur le cadre de vie, l'environnement, l'agriculture et le tourisme et puis les potentialités économiques et les déplacements. De manière didactique, voire ludique, ils ont défini ensemble des notions telles que "le bien vivre sur leur territoire", " l'accessibilité ", la "bonne couverture en équipements et services", etc...



III.2 - Connaissance du territoire et analyse de l'existant

RAPPEL DES OBJECTIFS :

- **situer** de manière générale le territoire dans son contexte actuel et dans la mesure du possible, futur (études prospectives existantes...);
- **dresser** un « portrait » du territoire de manière synthétique, mettant en exergue les enjeux du territoire (approche systémique);
- **imaginer** différents scénarios de périmètre pertinent du SCoT afin d'adapter le périmètre aux enjeux et de voir ce qui fait le lien avec les territoires proches;
- **identifier** les thèmes qui devront faire l'objet d'études complémentaires lors de l'étude du SCoT proprement dite (évolution de la consommation de l'espace, schémas de services, développement touristique, consommation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, etc...).

Il est indispensable de mettre le projet de territoire au centre de la démarche. Le portrait de territoire doit mettre en évidence les enjeux du territoire à prendre en compte et à approfondir dans la phase d'élaboration du SCoT. C'est le moment privilégié pour partager une vision stratégique quant au devenir du territoire et valider un périmètre existant ou, au contraire, le faire évoluer.

Il n'est pas toujours évident de fixer les limites du portrait de territoire par rapport à la phase ultérieure de diagnostic proprement dite du SCoT.

Le travail de préfiguration d'un SCoT est assurément mobilisateur de l'ensemble des acteurs et permet surtout d'ouvrir des horizons.

"créer le lien entre les outils réglementaires, le projet de territoire et les leviers d'action"

Pour le pays d'Armagnac, le "plus" apporté par la démarche réside dans la phase d'élaboration du projet de territoire. Faire sans cesse le lien entre projet politique (stratégie, pré- PADD), outils réglementaires et outils financiers a été un exercice souvent difficile pour le pays. Il s'agit de faire en sorte que, demain, le PADD et la Charte de pays ne fassent plus qu'un. Dès lors, les politiques territoriales (convention territoriale, programme Leader, Plan climat-énergie) peuvent offrir les moyens de financer les projets du territoire, dans le cadre d'un document commun et opposable.

www.paysdarmagnac.org

"révéler les dynamiques à l'œuvre, traduire sur une carte le niveau d'ambition pour mieux définir le projet de territoire"

Dans le cas du pays Sidobre Monts de Lacaune, l'étude a été lancée en réponse à la volonté des élus de s'engager dans une démarche SCoT. La démarche de préfiguration devait ainsi permettre d'homogénéiser les connaissances sur l'outil SCoT et mieux appréhender le travail à effectuer pour l'ensemble des acteurs. L'ensemble de la démarche (animation) et le portrait de territoire (livrable), réalisé à l'aune des finalités du développement durable a permis de révéler les dynamiques à l'œuvre sur le territoire et les espaces limitrophes. In fine, tout cela a permis d'aller plus loin dans le projet de territoire et d'amener les élus à traduire sur une carte leur niveau d'ambition. Les problématiques "accueil" et "création de services" ont été particulièrement mises en exergue. Déjà au cœur des préoccupations du pays, le projet de SCoT devra permettre de systématiser l'approche d'accueil et de proposer une offre d'accueil qualifiée sur l'ensemble du territoire.

"consolider une vision partagée et une perception commune du territoire et de ses enjeux"

Pour la communauté de communes de la Haute-Bigorre, le principe de l'audit patrimonial a permis, par ses règles de confidentialité, de recueillir des propos exempts de censure (180 personnes « auditées » en entretien indi-

viduel et deux réunions publiques, réunissant en moyenne 100 participants), l'objectif étant d'associer de façon étroite et constructive l'ensemble des acteurs du territoire. Grâce au large registre des personnes auditionnées, ce travail a permis une approche véritablement généraliste du territoire. Il a permis de dresser une vision partagée et une perception commune du territoire et de ses enjeux.

www.haute-bigorre.fr

"révéler les opportunités de solidarité et d'alliance territoriales"

Pour le pays d'Auch, l'analyse territoriale a un rôle essentiel. Elle a permis de mettre en exergue les fonctionnements, les destinées communes des territoires et cela à diverses échelles. Si certaines communautés de communes envisageaient de développer leur propre SCoT, sur leur périmètre, la mise en avant des interdépendances entre EPCI contigus et dans un espace élargi qui dépasse le seul bassin de vie, a permis de positionner les enjeux de la solidarité territoriale à différentes échelles, au-delà de celle de la gestion du quotidien.



III.3 - Méthode de gouvernance en vue de l'élaboration d'un SCoT

RAPPEL DES OBJECTIFS :

- **permettre** aux élus et autres acteurs locaux de se projeter dans l'avenir et de dessiner des scénarios possibles,
- **définir** une méthode et des modalités pratiques en vue de l'élaboration du SCoT.

En pays Bourrian, des conférences prospectives pour "ouvrir les horizons"

Les quatre conférences prospectives organisées sur le territoire ont été l'occasion de débattre des grands défis que devra relever le territoire dans les quinze prochaines années: changements démographiques, mutations économiques, transition énergétique et changement climatique, et complémentarités ville-campagne.

Ouvertes aux élus et aux acteurs socio-économiques, elles ont permis de relever les tendances lourdes et changements susceptibles

de survenir mais également les perceptions des enjeux et les marges de progression à travailler.

En pays Midi-Quercy : un cahier des recommandations stratégiques, méthodologiques et techniques pour éclairer les choix

A destination de la future structure porteuse du SCoT et des élus, ce cahier a pour objectif de répondre aux différentes questions relatives à l'intérêt et aux modalités précises de l'élaboration d'un SCoT sur le territoire du pays: fondements, intérêts et enjeux notamment au regard des dynamiques en cours sur le territoire, impacts pour le pays, les communautés de communes et les communes, recommandations liées au portage du projet de SCoT, modalités de participation et de communication, coûts, durée d'élaboration, vie du SCoT après élaboration... Document pédagogique, il regroupe des recommandations et observations qui se veulent être au plus près des réalités locales du pays Midi-Quercy.



Crédit photo : Dominique VIE/CRT MIDIPYRÉNÉES

Émergence du SCoT et après ?





Credit: photo : Eric MEDOUS

IV – Emergence du SCoT, et après ?

IV.1 - Quelques points de vigilance

Anticiper jusqu'où ?

- **certaines variables** externes au territoire sont difficiles à anticiper : crises (économie, finance, société, cohésion, environnement...), ralentissement de la croissance qui ne facilitent pas la projection, l'élaboration de projets.

Concilier les diversités d'enjeux et d'échelles

- **rendre compte** des diverses dynamiques territoriales (rythme de développement, fluidité du marché, pression foncière, maîtrise du foncier, aléas techniques d'urbanisme, rétention foncière...) et les prendre en compte dans le SCoT n'est pas si aisé.
- Comment concilier les enjeux d'une commune avec ceux d'un ensemble de plusieurs dizaines de communes : l'exercice nécessite un accompagnement des élus.

Traduction dans les communes ?

- **la traduction** au niveau communal des objectifs globaux du SCoT peut être difficile, par exemple pour définir l'objectif d'une taille maximale ou moyenne pour les parcelles ou pour définir l'objectif de diversification des formes urbaines, ou adapter des moyennes aux typologies des communes, ou définir les effectifs cibles et la répartition des logements sociaux...

A quel coût ?

Le coût d'un SCoT doit être estimé avec soin : prendre le temps d'évaluer le coût prévisionnel d'un SCoT en fonction de la situation du territoire, des capacités de financement et des moyens d'ingénierie mobilisables en phase d'élaboration et d'animation du SCoT.

Le SCoT n'est qu'un outil

- et enfin : l'outil ne fait pas le projet !

IV.2 - Facteurs de réussite pour favoriser l'émergence de SCoT : des leviers identifiés pour l'élaboration des SCoT

- **la réflexion prospective** sur le territoire permet de créer une dynamique, ouvrir les horizons et évite de s'enfermer sur des questions réglementaires, des contraintes administratives et/ou politiques (procédure, périmètres...). Elle engage une réelle réflexion autour des valeurs, des finalités et du projet, dépassant les intérêts individuels et sectoriels.

- **la volonté et la mobilisation des élus** : il faut des élus moteurs et porteurs de la démarche ; les élus doivent être associés à chaque étape de la démarche et être invités à se prononcer sur l'ensemble des choix à effectuer et des scénarios proposés. Il est important de mettre en évidence les éléments qui peuvent réunir, rassembler, fédérer les élus au travers des projets de SCoT face à des situations parfois très hétérogènes (communes périurbaines, très rurales). La constitution d'un comité de pilotage pourra aider à dépasser les éventuels clivages, en favorisant une réflexion collective et la définition d'un projet en commun. Les enjeux sont ainsi appréhendés en terme non pas de réglementation mais de projet de développement du territoire.

- **la pédagogie** est une condition essentielle de réussite. Les élus ruraux évoluent dans un contexte législatif qui change très vite. Il s'agit donc de les informer, voire de les rassurer (l'animation, les présentations, les documents transmis doivent faire l'objet d'une attention particulière à cet égard). Les outils de synthèse doivent être conçus de manière simple et diffusés dans toutes les communes.

- **la communication** doit par ailleurs se faire non pas sur l'outil SCoT mais sur le projet de territoire.

Le cahier des charges et les compétences du(des) prestataire(s)

Le choix du bureau d'études est évidemment déterminant. Sa capacité d'écoute et sa capacité à prendre en compte la situation du territoire considéré sont des conditions sine qua non pour la bonne conduite du projet et pour la définition d'une stratégie de planification. Il convient de s'entourer de prestataires avec des compétences fortes en animation/pédagogie, et d'une compétence solide en urbanisme pour :

- répondre aux questions des élus sur l'élaboration de SCoT (aspect procédural).
- donner des exemples concrets, adaptés aux territoires ruraux et au contexte analysé.

A cette fin, il sera utile entre autres éléments de mettre à la disposition du bureau d'études des documents de référence dès le début de l'étude et d'être clair sur les attendus (animations et productions).

S'associer aux partenaires institutionnels et échanger en réseau

- L'association d'un ensemble de partenaires institutionnels (DDT, CAUE, ARPE, préfectures, chambres consulaires, agences de développement...) doit s'organiser le plus en amont possible.

- La mise en réseau des territoires engagés dans des démarches SCoT avec des réunions d'échanges, des apports méthodologiques, des retours d'expériences est très bénéfique aux territoires.

Informier régulièrement, communiquer entre territoires et entre élus

- Le rapprochement de territoires porteurs de SCoT, en privilégiant les réunions d'information et d'échange, les retours d'expériences et les exemples concrets à partir d'autres SCoT existants doit être recherché.
- L'association au plus près des intercommunalités et des communes concernées, la participation aux réunions locales et aux conseils communautaires, la mise du SCoT à l'ordre du jour des réunions des communautés de communes et de conseils municipaux permettent une communication régulière de tous les acteurs.
- Le partage des points de vue entre le groupe d'élus est essentiel : créer les conditions pour qu'ils puissent s'engager dans une démarche commune pour leur permettre d'exprimer les outils dont ils ont besoin et les leur faire valider sur la base d'objectifs communs.



Credit photo : Dominique VIET/CRT MIDI-PYRÉNÉES

Conclusion

Le cahier des charges régional proposé pour l'appel à projets en 2011, posait trois questions principales :

1. Quels objectifs pour le SCoT ?
2. Quel périmètre pour le SCoT ?
3. Quelle gouvernance pour le SCoT ?

Les phases d'animation et de sensibilisation des élus aux enjeux de la planification ont bien fonctionné notamment lorsque le bureau d'études avait une expérience d'élaboration de SCoT et grâce à la mobilisation des organismes accompagnateurs de la démarche (DRAAF, DREAL, conseil régional, DDT, CAUE, ARPE...)

Le SCoT, outil de planification, doit reposer sur un projet de territoire. Soutenir les réflexions préalables à l'élaboration d'un SCoT permet d'engager les acteurs à aborder le contenu du projet de territoire avant d'en aborder le contenant.

Sur les huit territoires pilotes, trois se sont engagés dans une démarche de SCoT, reconnue dès 2013 dans le cadre de l'appel à projets national "SCoT ruraux". Les autres territoires poursuivent leurs réflexions et affinent leur projet.

Cette démarche d'accompagnement sur mesure de huit territoires préalablement au lancement d'un SCoT par un partenariat collectif (conseil régional, DRAAF, DREAL, DDT, ARPE, CAUE...) a été innovante de par son objet, la nature de son partenariat, l'accompagnement collectif régional et les thématiques abordées.

Inédite à plus d'un titre, elle a suscité l'intérêt des acteurs bien au-delà de la région Midi-Pyrénées.

L'expérience des huit territoires a démontré la nécessité et la plus-value d'un travail collectif.

La structuration d'un réseau et la mise en synergie occasionnées par cet appel à projets, à travers son comité de pilotage, justifient d'être pérennisées.

Ressources

Sites internet

- Réseau rural Midi-Pyrénées (inclus : coordonnées des SCoT) :
www.rrr.midipyrenees.fr
- Réseau rural national :
www.reseaurural.fr/national
- Pôle d'appui aux territoires (PAT) de Midi-Pyrénées (inclus : carte des SCoT de Midi-Pyrénées) :
www.pat.midipyrenees.fr
- Ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) :
www.territoires.gouv.fr
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt :
www.agriculture.gouv.fr
- Fédération nationale des SCoT (actualités, ressources, annuaire des SCoT) :
www.fedescot.org
- Plateforme territoires et développement durable en Midi-Pyrénées (ressources et retours d'expériences pour des projets territoriaux de développement durable):
www.territoires-durables.fr
- Centre de ressources du développement territorial (Etd):
www.projetdeterritoire.com
- Projet "Souriez vous êtes SCoTés" porté par l'association de promotion et de fédération des pays, la fédération nationale des SCoT et la fédération nationale des CAUE :
www.pays.asso.fr
- Programme "SCoT de qualité territoriale" porté par l'association Terres en ville :
www.terresenville.org
- Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) :
www.gridauh.fr

Documents techniques

- ✓ Guide "Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire" + Brochure SCoT (état d'avancement national des SCoT et comparaisons avec les aires urbaines, les pays, les PNR...) du METL :
www.certu.fr
- ✓ Guide méthodologique "Schéma de Cohérence Territoriale et Développement Durable" de la plateforme territoires et développement durable :
www.territoires-durables.fr
- ✓ Guide "La prise en compte de la TVB dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)" :
www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr
- ✓ Guide "L'intégration de l'Eau dans les documents d'urbanisme" de l'Agence de l'eau Adour-Garonne
www.eau-adour-garonne.fr

Bureaux d'études retenus

- Société "CITADIA CONSEIL" pour le pays d'Armagnac
- "Groupement PLACE SAPIE" pour les pays d'Auch et le pays Portes de Gascogne
- Société "La Ville Demain" pour le pays Bourian
- CACG - TADD - Pyrénées Cartographie - Université Paris 1 pour la communauté de communes de la Haute-Bigorre
- Société "Parcourir les territoires" pour le pays de l'Albigeois et des Bastides
- "Equipe PUYO- COUDERT- BARJAUD" pour le pays Sidobre Monts de Lacaune et la communauté de communes de la Montagne du Haut-Languedoc
- "CRP Consulting" , associé à "AMENIS SAR" pour le pays Midi-Quercy

Contacts

• Co-pilotes •

DRAAF Midi-Pyrénées - Service Régional des Territoires Ruraux
05 61 10 61 32
srdtr.draaf-midi-pyrenees@agriculture.gouv.fr
www.draaf.midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr

Conseil régional de Midi-Pyrénées - Direction de l'Aménagement du Territoire
05 61 33 57 74
rrr.midipyrenees@cr-mip.fr
www.midipyrenees.fr

DREAL Midi-Pyrénées - Service Territoires Aménagement Energie Logement
05 61 58 65 66
stael.dreal-midi-pyrenees@developpement-durable.gouv.fr
www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr

• Partenaires techniques •

Union Régionale CAUE Midi-Pyrénées
05 34 41 39 59
ur@caue-mp.fr
www.caue-mp.fr

ARPE - Agence régionale du développement durable
05 34 31 97 00
arpe@arpe-mip.com
www.arpe-mip.com

Janvier 2014

Crédit photos : Dominique VIET - CRT MIDI-PYRÉNÉES



Document éco-conçu : papier recyclé - encres végétales - imprimeur certifié Imprim'Vert.

