



Manon DEMARS

Master 1 - Aménagement et Projets de Territoires

Année universitaire 2017/2018



## Mise en place de la démarche de concertation pour l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale



*Source : Carcassonne-agglo.fr*

### L'exemple du SCoT de Carcassonne Agglo

Soutenance du 12 juillet 2018

Référent universitaire : Florence Laumière - Enseignante chercheuse à l'Université Toulouse Jean-Jaurès

Référent professionnel : Pascale Ceconello - Directrice du pôle aménagement durable du territoire à Carcassonne Agglo



## Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à ma référente professionnelle, Pascale Ceconnello, directrice de la planification, de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat, ainsi que Vanessa Ny, chargée d'études prospectives et planification, pour leur accompagnement, leur enseignement et leur disponibilité durant ce stage.

Je remercie également Florence Laumière, référente universitaire, pour sa réactivité, ses judicieux conseils qui ont alimenté ma réflexion et pour toute l'aide qu'elle a pu m'apporter pour ce mémoire.

Merci à Pierre Albert, professeur associé de la formation APTER et membre du bureau d'étude Cittanova, pour les exemples de concertation forts intéressants qui m'ont permis d'alimenter ce mémoire et d'effectuer ma mission de stage.

Merci à l'ensemble des techniciens du pôle aménagement durable du territoire pour leur accueil chaleureux et leur sympathie durant ces cinq mois.

Enfin, je tiens à exprimer toute ma reconnaissance envers mes parents pour le soutien qu'ils m'apportent quotidiennement afin que je puisse poursuivre mes études.

# Sommaire

## Introduction

### **Partie 1 - La concertation dans le cadre des SCoT : un exercice institutionnalisé que le territoire reste libre de s'approprier**

- 1.1. Définition et rappel du cadre législatif des SCoT, un document d'urbanisme en évolution permanente
- 1.2. La mise en place d'une nouvelle logique de gouvernance territoriale au sein du SCoT
- 1.3. Une concertation obligatoire mais que les élus restent libre de s'approprier

### **Partie 2 - Le SCoT de Carcassonne Agglo, un projet de territoire accompagné par une volonté de concertation publique innovante**

- 2.1. Contexte territorial de Carcassonne Agglo
- 2.2. Contexte d'élaboration du SCoT de Carcassonne Agglo
- 2.3. La volonté de créer un territoire cohérent et plus citoyen
- 2.4. Les modalités de concertation mises en place et leurs impacts pour le SCoT

### **Partie 3 - Les difficultés et les limites de la concertation**

- 3.1. Une concertation inachevée par le milieu institutionnel
- 3.2. Une faible mobilisation citoyenne dans les démarches institutionnelles

## Conclusion

## Acronymes

## Bibliographie

## Annexes

## Table des matières

## Résumé

## Introduction

En matière d'aménagement des territoires, l'implication des citoyens n'a pas toujours été un enjeu fort. Mais depuis plusieurs années, le rôle des habitants dans la prise de décision s'est accru. Cette volonté de démocratie participative fait pourtant face à un paradoxe.

D'un côté les citoyens donnent l'impression de se désintéresser de la sphère politique avec un taux d'abstention aux élections, de plus en plus remarquable. De l'autre, la population réclame une participation dans les choix qui sont faits institutionnellement tant à l'échelle nationale que locale. Un fossé se creuse donc entre le politique et le citoyen. Ces deux acteurs sont pourtant complémentaires afin de penser et construire un territoire cohérent. Les institutions ont saisi ce problème et se sont engagées à informer et solliciter systématiquement les citoyens dans les projets d'aménagement des territoires.

La loi de Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a mis en œuvre la participation citoyenne au sein de ces démarches de planification stratégique. C'est le cas notamment avec l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

Le SCoT est un document d'urbanisme, élaboré généralement à l'échelle d'un bassin de vie. Il définit les grandes orientations d'aménagement du territoire pour le long terme, en matière d'habitat, de développement économique, de préservation des ressources naturelles et paysagères ou encore de déplacements et mobilités.

De nombreux acteurs concernés par ce schéma sont sollicités avec pour objectif de contribuer à l'élaboration de ce document, cela de façon obligatoire ou bien facultative. Il ne s'agit pas seulement de faire appel à la société civile, mais également à des élus, des associations ou encore des institutions par exemple. La concertation dans ce document de planification, constitue donc une phase importante.

Il est possible de se demander quels peuvent être les rôles et les enjeux de la concertation au sein de la démarche d'élaboration d'un SCoT ?

Un stage de cinq mois au sein de Carcassonne Agglo m'a permis de mettre en exergue des questionnements autour de la concertation dans la planification territoriale. Cette communauté d'agglomération, constituée en 2001, est aujourd'hui composée de 82 communes et comprend environ 110 000 habitants.

La communauté a élaboré son premier SCoT en 2012, lorsqu'elle n'était composée que de 23 communes. Elle a par la suite étendu son périmètre pour atteindre les 82 communes qui la composent aujourd'hui. Afin de répondre aux nouvelles réglementations et recouvrir la totalité du nouveau territoire par le SCoT, Carcassonne Agglo a pris la décision en 2015 de procéder à la révision de ce document de planification.

A cette occasion, le président de l'agglomération, a souhaité s'engager dans une démarche de concertation ambitieuse. Afin de contribuer à cet objectif, la mission de ce stage de cinq mois

consiste à la mise en œuvre d'actions de concertation innovantes, au cours de l'étape d'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Pour comprendre le rôle de ce mode de participation, il sera possible de constater tout d'abord que la concertation dans le cadre des SCoT est un exercice institutionnalisé qu'un territoire reste libre de s'approprier (partie I). Puis d'observer la démarche de concertation au sein même du SCoT de Carcassonne Agglo pour y constater les ambitions en termes de concertation innovante (partie II), et enfin d'évoquer les éventuels blocages repérés (partie III).



Source : <http://lunivers.org>

## Partie 1 - La concertation dans le cadre des SCoT : un exercice institutionnalisé que le territoire reste libre de s'approprier

Pour commencer, il semble nécessaire de revenir sur la définition même d'un Schéma de Cohérence Territorial, après cela, il sera plus évident de mettre en exergue la place de la concertation dans celui-ci et la manière dont elle peut être déployée et utilisée.

### 1.1. Définition et rappel du cadre législatif des SCoT, un document d'urbanisme en évolution permanente

Le SCoT est un document d'urbanisme qui détermine les grandes orientations stratégiques d'aménagement du territoire. C'est un document permettant la mise en œuvre d'une stratégie territoriale à l'échelle d'un bassin de vie.

Il construit un projet de territoire pour les 20 ans à venir, dans le but de rechercher une cohérence dans l'ensemble des politiques sectorielles notamment d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipements commerciaux, des gestions des espaces naturels ou agricoles, dans un environnement préservé et valorisé.

Il détermine les grands objectifs du territoire en termes de :

- structuration de l'espace,
- maîtrise de l'étalement urbain,
- mixité sociale et fonctionnelle,
- offre économique,
- protection et mise en valeur de l'environnement et des paysages.

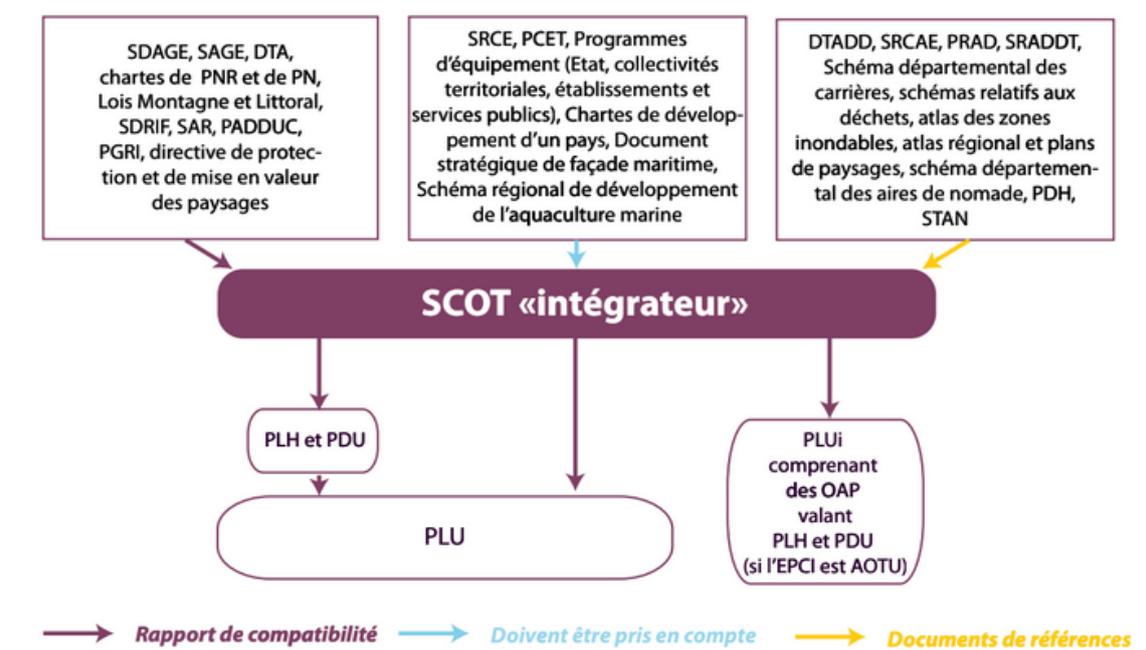
Les structures porteuses de SCoT peuvent être diverses : Syndicats mixtes, Communautés d'agglomération, Pôles d'équilibre territorial et rural ou Parc naturel régional, etc. Quand les périmètres convergent, elles portent souvent d'autres projets qui sont en lien étroit avec le SCoT. C'est le cas, par exemple, du Plan Climat Air Énergie Territoriale, du Plan Global de Déplacement ou encore du Plan Local de l'Habitat.

Le SCoT s'articule autour de quatre dimensions :

- **une dimension intercommunale** : la loi ALUR de 2014 a affirmé le rôle de l'intercommunalité comme échelle pertinente de planification stratégique. Le SCoT est le résultat de la réflexion des élus locaux et permet ainsi de rassembler les territoires autour d'une ambition commune et de créer plus de cohérence entre eux pour construire un projet commun.
- **une dimension réglementaire** : c'est un document de planification stratégique à l'échelle d'un territoire. Il est un fil conducteur pour les politiques publiques, dans une logique de développement durable. Sur le plan juridique, le SCoT a de nombreux rapports avec les documents qui lui sont supérieurs ou inférieurs comme l'illustre le schéma ci-dessous (Cf. Figure 1). D'une part, il est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs comme, par exemple, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ou les

Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). D'autre part, ses orientations s'imposent à des documents sectoriels tels que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), le Plan de Déplacement Urbain (PDU), etc. Il devient ainsi un document pivot ; on parle de « SCoT intégrateur », car il permet aux PLU et aux cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui pour assurer leur légalité. Cette dimension réglementaire offre un certain nombre de souplesses, entre le rapport de compatibilité, la prise en compte ou les simples documents de références. Le SCoT est un document conçu avant tout pour orienter et non imposer aux EPCI, des objectifs de développement respectueux de l'environnement et de consommation foncière.

Figure 1 : La place du SCoT dans la réglementation



Source : [www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)

- **une dimension fédératrice** : l'élaboration du SCoT est souvent la première occasion pour mobiliser l'ensemble des élus et des techniciens du territoire intercommunal sur un projet politique global. De plus, différents acteurs sont associés tout au long de sa mise en place (Etat, conseil régional, conseil départemental, chambres consulaires, associations, grand public), pour co-construire un projet d'avenir propre au SCoT.
- **une dimension stratégique** : le projet de SCoT est un projet politique ayant vocation à accompagner les dynamiques territoriales et à veiller à la cohérence entre les territoires tout en anticipant les tendances de développements futurs. Ce document rassemble toutes les thématiques de l'aménagement.

Plusieurs documents composent un SCoT :

- **le rapport de présentation** : comme l'énonce l'article L.141-3 du Code de l'Urbanisme, ce rapport explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO). Il s'appuie sur deux

documents :

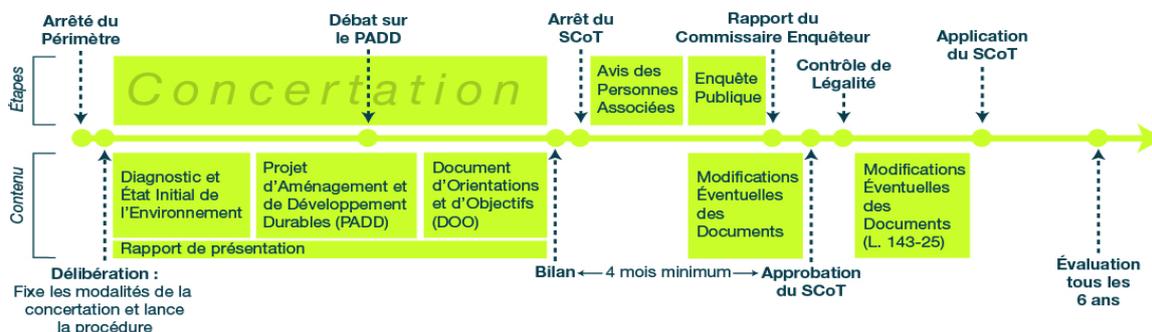
- un diagnostic, qui dresse un état des lieux du territoire sur divers aspects (démographie, développement économique, aménagement, habitat, patrimoine, etc.) en présentant ses forces, ses faiblesses et en faisant ressortir les prévisions et les enjeux à venir sur le territoire.
  - un état initial de l'environnement (EIE) qui est un état des lieux détaillé de la situation environnementale du territoire, à la date d'élaboration du SCoT (état de l'eau, espaces protégés, paysages, énergies, risques, etc).
- **le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** : cette pièce constitue l'étape centrale du SCOT et le cœur du projet. Il présente les grands choix stratégiques et politiques en matière d'aménagement du territoire (urbanisme, logement, transports, implantation commerciale, équipements, développement économique, touristique et culturel, etc).
  - **le document d'orientations et d'objectifs (DOO)** : il rassemble les prescriptions permettant la mise en œuvre du PADD dans les documents d'urbanisme de rang inférieur. Il donne des objectifs plus précis à appliquer sur le périmètre du SCoT. Ce document comporte des dispositions obligatoires et d'autres qui sont de simples recommandations. Par exemple, le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard de la mixité sociale. Pour cela, il précise les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis par commune ; et les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existants.
  - **le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)** : ce document facultatif a pour but de déterminer les conditions d'implantation des équipements artisanaux et commerciaux susceptibles d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire. Il s'inscrit dans la démarche du DOO et définit les règles en matière d'aménagement commercial sous forme de prescriptions et de recommandations.
  - **l'évaluation environnementale (EE)** : elle analyse les incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur la biodiversité. Elle a lieu tout au long de la procédure d'élaboration ou de révision du SCoT.

Ces différents documents permettent d'établir un état des lieux du territoire afin de dégager des enjeux et de réagir en imposant de nouvelles orientations pour l'avenir. L'élaboration d'un SCoT prend en moyenne 3 ans.

On note qu'il existe un autre document supra-communal, le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), instauré par la loi Grenelle 2. Ces deux documents peuvent reposer sur le même périmètre d'action mais sont tout de même des outils de planification différents. Le PLUi établit le projet global d'aménagement et fixe les règles d'utilisation du sol à la parcelle. Ainsi, il régit le lieu, l'objet et la manière de construire. Le SCoT a des dispositions plus stratégiques et globales. Ce sont donc plus des documents complémentaires que concurrents.

Figure 2 : Elaboration générale d'un SCoT

## L'élaboration générale d'un SCoT



Source : [www.sybarval.fr](http://www.sybarval.fr)

Lors de l'adoption des lois de décentralisation, en 1982, les compétences urbanistiques avaient été attribuées aux communes. Depuis la d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 et la loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, l'intercommunalité prend une place importante dans l'aménagement du territoire et récupère des compétences qui étaient auparavant communales.

Le SCoT est un document encore récent au sein des démarches planificatrices. Il est issu de la loi SRU et remplace le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Le SDAU avait été établi par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967. Ce document était un outil de zonage où l'on distinguait les zones d'activités, les zones d'habitat, les zones agricoles, les zones de loisirs et les zones naturelles protégées. Il a été remplacé en 1983 par le Schéma Directeur (SD) qui était, lui aussi, un document sectoriel.

La loi SRU est venue modifier les principes fondamentaux des documents d'urbanisme en faisant du SCoT un document transversal. Son objectif n'est plus de zoner le territoire mais de concilier diverses ambitions en matière de politiques publiques en un seul document. Il devient ainsi la feuille de route des documents sectoriels (PLU ou PLH par exemple) afin de prendre en compte l'échelle globale d'un territoire et dessiner un cadre de vie envisageable dans les années à venir. La loi SRU assigne aux SCoT trois principes fondamentaux à respecter :

- l'obligation d'assurer un équilibre entre aménagement et protection de l'environnement,
- la mixité urbaine et sociale,
- la lutte contre l'étalement urbain.

De plus, cette loi a instauré la règle de l'urbanisation limitée afin d'inciter les collectivités locales à élaborer un SCoT. Si elles ne sont pas couvertes par ce document, les communes situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ne pourront pas ouvrir de nouvelles zones à urbaniser.

Avec ces modifications, le législateur a souhaité faire du SCoT un document plus stratégique et cohérent en mettant en avant un périmètre pertinent pour l'organisation territoriale. De nombreuses lois sont venues, de façon ponctuelle ou plus approfondie, renforcer son rôle.

La loi Grenelle II de 2010, par exemple, a conforté le SCoT comme outil de définition et de cohérence des politiques publiques territoriales. Ce schéma dispose ainsi d'un rôle fédérateur important, car ses domaines d'intervention sont élargis, notamment sur le plan environnemental et de développement durable. Il est prévu que le SCoT puisse, dans certains secteurs où des projets urbains sont prévus, déterminer des densités minimales, des performances énergétiques et environnementales, des conditions d'infrastructures de transports, des normes de qualité environnementale et paysagère, etc.

Cette loi change également le Document d'Orientations Générales (DOG) en Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO). Les thématiques de consommation foncière ou de développement durable y sont renforcées. On parle alors de « SCoT SRU » lorsque le SCoT comprend un DOG et d'un « SCoT Grenelle » lorsque celui-ci dispose d'un DOO et est plus ancien.

La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 est venue accroître la place des SCoT en incitant les EPCI à couvrir leur territoire de ce document. Pour cela, la loi renforce le principe d'urbanisation limitée. À partir du 1er janvier 2017, l'urbanisation limitée s'est appliquée à toutes les communes qui n'appartenaient pas à un SCoT. Enfin, la loi a instauré des objectifs pour limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols ou encore inciter à la mixité sociale.

Avec la loi NOTRe du 7 août 2015, le législateur tente de transformer le maillage communal du territoire en maillage intercommunal, plus structuré, plus puissant et mieux organisé. Le but est de faire coïncider les regroupements de communes aux bassins de vie des citoyens. C'est pourquoi le seuil minimal d'un EPCI passe de 5 000 habitants en 2010 à 15 000 habitants en 2015.

Les multiples réformes affectant le SCoT démontrent l'ambition du législateur à en faire un document privilégié de la planification et un document de référence pour le développement de projets destinés à l'échelon intercommunal. Il reste pourtant un document facultatif pour les EPCI.

Au 1er janvier 2018, la Fédération Nationale des SCoT a dénombré 469 SCoT qui concernaient 62,5 millions d'habitants (93 % de la population française), 28 350 communes (80 % des communes françaises) et couvraient 442 927 km<sup>2</sup> (80 % du territoire national, départements d'outre-mer compris), (Cf. Annexe n°1).<sup>1</sup>

Dans cet exercice de mise en cohérence par le territoire, le SCoT fait donc l'objet de plus en plus d'obligations et d'objectifs à atteindre. Alain Faure et Martin Vanier affirment que ces réglementations peuvent avoir pour conséquence soit une territorialisation de l'exercice avec une mise en application des objectifs adaptés aux spécificités de chaque territoire, soit une standardisation et une banalisation de la démarche de par ses contraintes. Or les SCoT sont des espaces souples d'échanges permettant de construire des projets communs avec une approche

---

<sup>1</sup> Fédération Nationale des SCoT - Panorama des SCoT (mise à jour 2018), *fedescot.org*

moins réglementaire. Cela en fait des documents d'urbanisme modernes car « ils illustrent les incertitudes et les promesses de la transition territoriale autour de l'effort collectif d'acteurs très variés ». <sup>2</sup>

Il est possible de constater, grâce à ces différentes lois, que le SCoT est un outil qui se veut contemporain, innovant et au plus près des réalités du territoire qu'il définit. D'une part, il constitue un projet de territoire réglementé et impose certaines normes et objectifs pour répondre aux enjeux nationaux (limiter l'artificialisation des sols ou préserver l'environnement par exemple). Cependant, une fois ces objectifs respectés, il est un outil d'aménagement que la structure porteuse reste libre de s'approprier, en intégrant et agissant sur des enjeux plus locaux.

C'est ce qu'affirme Martin Vanier « *Désormais le territoire est partout, il est la réponse à tout, dans un singulier pluriel* »<sup>3</sup>. En effet, face aux nouveaux enjeux publics, le territoire, à travers une démarche de planification stratégique, est un support pouvant résoudre les problèmes locaux. Afin que ce dernier dispose d'une organisation « stratégique », ses outils de planification doivent faire preuve de transversalité et de prospective face aux changements sociaux et territoriaux à venir. C'est ce dont se revendique un SCoT, car il nécessite l'inflexion de toutes les politiques sectorielles autour d'un projet commun ainsi que leur coordination, mais il nécessite également une nouvelle forme de gouvernance, plus participative.

## **1.2. La mise en place d'une nouvelle logique de gouvernance territoriale au sein du SCoT**

Comme le déclare Christophe Demazière<sup>4</sup> : « *Le SCoT s'inscrit dans une logique de nouvelle gouvernance territoriale où de multiples acteurs participent à l'élaboration des politiques publiques d'aménagement du territoire* ». La planification spatiale est aujourd'hui enrichie d'une approche plus collaborative et systémique. Cela se remarque notamment avec l'importance que revêt de plus en plus la consultation des citoyens autour des projets d'aménagement.

Au sein des SCoT, l'implication citoyenne s'effectue à travers la concertation. Toutefois, ce concept n'est qu'une des multiples modalités d'implication des citoyens dans la décision en matière d'aménagement. Ce concept est plus largement issu de ce que l'on appelle assez communément la « démocratie participative ». Ce terme désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. Il ne s'agit plus, comme l'indique Marc Crépon, de simplement insérer un bulletin dans une urne mais de « *faire appel à l'exercice de la raison publique* »<sup>5</sup> en créant des moments de débats et d'échanges.

---

<sup>2</sup> Faure A., & Vanier M. (2016). « *Rapport final : SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives?* », Fédération nationale des SCoT, 99 p.

<sup>3</sup> Vanier M. (2015). « *Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique* »

<sup>4</sup> Demazière C., Douay N., & Serrano J. (2016). « *Léviathan ou Picrochole ? La planification spatiale en France, entre vision stratégique et dépendance aux formes du pouvoir local. Un éclairage à partir des schémas de cohérence territoriale.* »

<sup>5</sup> Crépon M., & Stiegler B. (2007). « *De la démocratie participative: fondements et limites.* »

Il existe deux visions de la démocratie participative : « *La première provient des initiatives citoyennes et des luttes urbaines qui alimentent le renouvellement des pratiques professionnelles territoriales ; la deuxième est institutionnalisée, il s'agit d'injonction participative « descendante », elle peut être réglementaire, volontaire ou bien encore opportuniste.* »<sup>6</sup> Ces deux visions ne sont pas indissociables, certaines collectivités territoriales et EPCI tentent, de plus en plus, de conjuguer leur politique avec les initiatives habitantes.

Le régime français de participation du public aux documents d'urbanisme découle tout d'abord de la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à « la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ». Mais il est également possible de citer la loi d'orientation de 1991 qui, dans le cadre des politiques de la ville, pose le principe d'une concertation préalable avec les habitants pour toute action ou opération modifiant les conditions de vie dans les quartiers, ainsi que le « référendum local » initié par la loi Joxe de 1992 ou encore la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, qui impose la tenue d'un débat public sur l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement. Cette loi met en place la Commission Nationale de Débat Public (CNDP) dont la mission est d'encadrer les débats. Il y a également la loi Voynet du 25 juin 1999 qui rappelle, dès son article premier, que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire, ainsi qu'à l'évolution des projets qui en découlent. Enfin, la création des SCoT, dès la loi SRU de 2000, impose de mettre en place une concertation tout au long de l'élaboration du projet.

Le législateur a donc, depuis les années 1980, lancé de nombreuses procédures qui ont eu un impact plus ou moins fort sur la démocratie participative au sein des documents d'aménagement. Cette nouvelle gouvernance territoriale souhaite intégrer la population dans la réflexion du territoire.

La participation des citoyens aux réflexions urbanistiques est, comme nous avons pu le constater, un concept encore récent. Comme le rappelle Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille 3<sup>7</sup>, la culture politique française implique, depuis de nombreuses années, une gouvernance faite par les administrations de manière autoritaire et destinée à la population. On parle de démocratie représentative. Cependant, quelle est la réelle légitimité d'un représentant si cette gouvernance est régulièrement contestée par les citoyens ? En effet, cette verticalité du pouvoir de décision ne satisfait peu les citoyens qui sont de plus en plus méfiants à l'encontre des politiques. Marion Carrel évoque même l'absence de choix entre « *se taire et être parlé* ».

« *La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, et requiert à ce titre sa présence vigilante* »<sup>8</sup>. De ce fait, les citoyens revendiquent plus de transparence et une

---

<sup>6</sup> Conquet S. (2016). « *Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval* », Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès.

<sup>7</sup> Carrel M. (2013). « *La participation politique : injonction ou levier ?* », France Culture, La suite dans les idées.

<sup>8</sup> Pierre Mendès France, *La République moderne*, Ed. Paris, Gallimard, p.25.

citoyenneté active à travers la concertation, pour mettre fin au monopole des acteurs publics dans la définition de l'intérêt général. Ce rêve de démocratie participative veut redonner avant tout le pouvoir aux usagers au-delà du droit de vote. Pour faire face à ce malaise dans la représentation et les conflits qu'il engendre, la sphère politique est de plus en plus marquée par un souci d'écoute des citoyens. L'objectif initial est de réduire l'écart qui se creuse entre les institutions et les habitants, mais également de laisser plus de place aux paroles citoyennes dans l'élaboration de projets quel qu'ils soient.

Ainsi la gouvernance centralisée est remise en question pour « *passer d'une culture de l'opposition à une culture du dialogue* »<sup>9</sup>. Mais comment et à quelles fins ? Il est possible de se demander comment l'écoute citoyenne est initiée par les institutions, mais aussi si cette volonté de démocratie participative a toujours pour réelle volonté la construction partagée des projets. En effet, elle peut parfois n'être qu'un leurre répondant aux obligations imposées par la loi, ou n'être qu'une participation symbolique élaborée autour de réunions d'information ou de brèves consultations.

Il est important de rappeler qu'il existe plusieurs échelles de participation. C'est du moins la théorie développée par la sociologue Sherry R. Arnstein dans son ouvrage « A ladder of citizen participation » datant de 1969. Cette théorie a, par la suite, été reprise et simplifiée. Quatre échelons de participation en ressortent<sup>10</sup> :



**I** Les participants sont informés de ce qui va se passer, de ce qui a été fait et de ce qui sera mis en place mais ils n'auront pas de pouvoir de contribution ainsi qu'aucun pouvoir décisionnel. L'information est à sens unique et descendante.

**C** Les participants sont invités à donner leur avis sur le sujet abordé mais n'auront pas de pouvoir dans l'élaboration ni dans les décisions à long termes. Il s'agit là d'un simple pouvoir de contribution ponctuelle.

**Co** Les participants sont invités à faire émerger, dans une logique de réflexion collective, des idées pour co-élaborer un plan d'action. Ce dernier sera soumis à une autorité compétente pour être validé. Les participants ont donc un pouvoir de contribution et

**Co-d** Les participants ont une relation d'équivalence avec les autorités mandatés. Ils décident ensemble. Dans ce dernier les participants ont en main l'ensemble des pouvoirs relatifs aux prises de décisions publiques. C'est à dire, un pouvoir de contribution, un pouvoir d'élaboration et un pouvoir de décision

Ces échelons se traduisent ensuite par la mise en place de différents outils. Par exemple, afin de consulter les citoyens, les porteurs de projet d'un SCoT mettent parfois en place un débat public. Ce débat est une étape dans le processus décisionnel. Il n'est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet. Le décideur effectue une simple consultation des

<sup>9</sup> Hélin, J.C. (2001). « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », Annuaire des collectivités locales, volume 21, pages 95-108

<sup>10</sup> Fondation Nature Homme. (2013). *Démocratie Participative : Guide des outils pour agir*.

citoyens. Le débat public dure entre 4 et 6 mois. Les modalités de participation mises en œuvre sont multiples et se composent généralement de réunions publiques, de débats mobiles sur des lieux adaptés au projet, d'ateliers thématiques, etc.

La concertation est également un outil très largement utilisé. Elle est un moyen plus démocratique de participation car elle consiste à écouter et demander l'avis de personnes intéressées au sujet d'un projet d'aménagement avant qu'il ne soit lancé. L'autorité, qui veut prendre une décision la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles, afin de fixer un cadre commun de réflexion. Toutefois, celle-ci reste libre de sa décision.

En ce qui concerne le SCoT, les démarches participatives sont entrées en vigueur dès sa mise en place, lors de l'adoption de la loi SRU. L'information et la concertation de la société civile y sont reconnues comme des éléments indispensables à la démarche. On y retrouve notamment l'élaboration d'une enquête publique qui a lieu avant l'approbation du SCoT. Cette enquête constitue un temps de concertation imposé par l'article L.123-2 du Code de l'Urbanisme. Les contributions écrites émises à l'occasion de cette enquête font l'objet d'un avis du Commissaire Enquêteur ; d'un bilan de concertation et d'un arbitrage de la part de la structure porteuse du SCoT pour intégration, ou non, des avis émis.

Au-delà de cette enquête prenant effet vers la fin du projet, l'article L.103-2 du Code de l'Urbanisme présenté ci-dessous rend plus fortement obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation.

#### **Article L.103-2 du Code de l'Urbanisme**

*Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :*

- 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;*
- 2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;*
- 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ;*
- 4° Les projets de renouvellement urbain.*

La place de l'enquête publique dans un SCoT peut alors poser question car une concertation participative est effectuée dans un temps plus long. Cette concertation a déjà permis de recueillir toutes les observations des citoyens. De ce fait, il y a une répétition peut être parfois pas toujours nécessaire de la concertation.

A cet article s'ajoute l'article L.300-2, présenté en annexe n°2. Celui-ci stipule que la structure porteuse d'un projet SCoT doit définir les objectifs et les modalités qu'elle juge les meilleurs vis-à-vis de la participation de la population au sein d'une délibération spécifique. Il doit impliquer les habitants et les associations locales, soit un public large, afin d'assurer la meilleure

représentativité possible. La loi prévoit également que la collectivité devra tirer un bilan de la concertation une fois le projet arrêté. Cependant, cela reste très subjectif, car en cas de contentieux, le juge est la seule personne pouvant apprécier si les modalités de concertation ont été suffisantes ou non.

Les lois en matière de concertation donnent donc des principes mais ne donnent pas d'indications ni de prescriptions précises sur les moyens à employer pour faire participer les citoyens. La concertation du public doit simplement avoir une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettant ainsi aux habitants d'accéder aux informations les concernant.

### **1.3. Une concertation obligatoire mais que les élus restent libre de s'approprier**

Comme énoncé précédemment, le SCoT a un devoir d'information et de concertation auprès de la société civile. Toutefois, en ce qui concerne les méthodes de concertation à employer, le choix des possibles est quasiment infini et fortement dépendant des ambitions des élus locaux.

La réglementation reste vague et ne balise pas la manière dont les élus souhaitent faire participer leurs citoyens dans le SCoT. Libre à eux de s'engager ou non dans une démarche participative poussée ou bien simplement respecter les normes législatives.

Cette concertation peut être menée de manière vertueuse par les pouvoirs publics, afin d'apporter une réelle plus-value au projet. Mais il peut être également possible que la concertation soit en réalité utilisée comme une opportunité afin d'éviter des contentieux en aval du projet. En effectuant une large période de concertation durant son élaboration, les citoyens sont ainsi informés et peuvent émettre leur désaccord à son propos avant sa validation. Le porteur du projet peut donc anticiper les conflits juridiques qui pourraient survenir. Avant l'insertion de la démocratie participative dans les procédures d'aménagement, l'expression d'un désaccord ne pouvait trouver d'issue que dans le recours juridictionnel. La concertation est donc un moyen avant tout de diminuer les conflits et d'éviter la remise en cause du projet.

Lors de la délibération pour la concertation, effectuée dès la première réunion mettant en place le SCoT, il est courant pour les élus de n'inscrire que le strict minimum imposé par la loi. Cela leur permet de disposer d'une certaine sécurité juridique. En effet si l'ensemble des modalités inscrites dans cette délibération ne sont pas effectuées, le SCoT peut être contesté en justice et annulé. Les contributions libres et en ajout de cette délibération sont considérées comme des suppléments permettant d'enrichir le projet. C'est donc une conception minimale de la concertation qui est inscrite dans les procédures légales. Cette concertation est finalement limitée à une simple information des habitants ainsi que le recueil de leur opinion. Une fois ces menaces juridiques écartées, il ne tient qu'à la volonté du politique d'aller plus loin dans la démarche.

Comme le résume Jean-Claude Hélin<sup>11</sup> : « *La faiblesse des garanties textuelles rend possible, dans le respect de la lettre de la loi, une conception essentiellement procédurale, informative et descendante de la concertation et la mise en œuvre de simulacres de participation du public. Sa rédaction témoigne bien de ce que, quelle que soit la sincérité de ses concepteurs, la concertation est conçue plus comme une procédure interne à l'appareil administratif (dimension qui ne saurait être niée), dont les citoyens sont les destinataires et les bénéficiaires, que comme un processus conçu pour eux et organisé à partir de leur situation particulière, de leurs préoccupations.* »

Chaque projet de SCoT donne un rôle différent à la concertation. Il faut alors se demander si la concertation qu'il y est appliquée consiste plus à de l'information ou bien si elle offre une réelle occasion pour co-construire un projet correspondant aux réalités territoriales, grâce à des outils d'intelligence collectives efficaces. Tout est alors question d'écoute de la part de l'exécutif, pouvant avoir des effets sur leur prise de décision.

D'après Alain Faure et Martin Vanier un SCoT existe avant tout par cette participation citoyenne : « *La preuve de l'existence des SCoT, c'est aussi une reconnaissance dans les rouages de la démocratie tant territoriale que nationale, ce qui implique nécessairement des dispositifs participatifs et consultatifs.* »<sup>12</sup>. En effet, bien que les sujets abordés soient souvent perçus au premier abord comme techniques et complexes, les enjeux du SCoT concernent l'ensemble des acteurs d'un territoire. Ce document aura des conséquences sur leur vie quotidienne. C'est pourquoi l'implication des citoyens est nécessaire.

Solliciter les habitants autour de réflexions sur leur territoire a plusieurs avantages. Cela permet de les sensibiliser à des enjeux locaux. Les informations qui leurs sont fournies durant l'élaboration du SCoT leur permettent de s'approprier leur territoire. Le diagnostic, par exemple, fait un état des lieux en matière d'économie, de démographie ou encore d'environnement. Il doit être obligatoirement mis à disposition des habitants. Ainsi, il est un premier moyen pour eux de prendre connaissance des enjeux que l'action publique doit cibler sur le territoire.

Afin d'associer les citoyens plus ou moins durablement à la discussion des affaires politiques locales, les outils de concertation sont mis en place sous différentes formes : réunions de concertation, ateliers débats, expositions, randonnées, interventions dans les écoles, etc. L'objectif de ces procédures nécessite une réflexion visant à servir l'intérêt de tous. Le SCoT est avant tout un projet stratégique visant à servir une communauté. Il ne s'applique pas à la parcelle même et ne vise donc aucun individu dans ces orientations.

Il est possible pour cela d'évoquer l'exemple du Pays de Lorient<sup>13</sup> qui a mis en place un jeu participatif afin de sensibiliser ses habitants aux enjeux de densification de l'habitat. En effet, l'objectif national d'aménagement économe de l'espace reste souvent mal perçu par les habitants

---

<sup>11</sup> Hélin J.C. (2001). « VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », Annuaire des collectivités locales, pp. 95-108.

<sup>12</sup> Faure A., & Vanier M. (2016). « Rapport final : SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ? » Fédération nationale des SCoT, 99 p.

<sup>13</sup> Lien pdf : [https://www.apur.org/sites/default/files/documents/32eR\\_Expo\\_Audelor.pdf](https://www.apur.org/sites/default/files/documents/32eR_Expo_Audelor.pdf)

pour qui la maison individuelle continue d'être un modèle d'habitation phare. Pourtant, le SCoT se doit de développer des actions allant dans ce sens. La concertation des habitants peut donc offrir un moyen afin de sensibiliser et d'instaurer le dialogue de confiance avec le grand public sur ces questions souvent complexes. De plus, les associer à un regard prospectif sur leur territoire facilite leur appropriation des réalisations futures.

L'information et la concertation sont ainsi gages d'une plus forte démocratie et permettent de légitimer l'action publique. Ces nouvelles procédures sont pensées, non pas comme des substituts mais comme des compléments aux institutions. Elles ont la possibilité à la fois d'enrichir (par un échange co-constructif) et d'élargir (par l'implication de divers acteurs) la participation politique.

Comme l'énonce le guide pratique du SCoT, à destination des élus<sup>14</sup> : « *La participation a plusieurs autres fonctions dans la démocratie. La première est une fonction éducative : les citoyens améliorent leurs compétences civiques et globales lorsqu'ils participent au processus décisionnel public. Deuxièmement, la démocratie participative a une fonction intégrative. La participation contribue au développement des vertus civiques, elle donne aux citoyens le sentiment d'être des citoyens publics et de faire partie de leur communauté. Ils se sentent donc aussi plus responsables personnellement des décisions publiques. Et troisièmement, la démocratie participative contribue à renforcer la légitimité des décisions. Comme l'indique Rousseau, la participation joue un rôle important dans la production de règles acceptables pour tous* ».

Pour résumer la participation citoyenne<sup>15</sup> :

- Permet aux citoyens d'intervenir dans le processus décisionnel (influence) ;
- Contribue à inclure les citoyens dans le processus politique (inclusion) ;
- Encourage les compétences et les vertus civiques (compétences et vertus);
- Débouche sur des décisions rationnelles basées sur un débat public (délibération) ;

Afin d'accompagner cette liberté de prise en charge de la concertation au sein des décisions locales, les institutions françaises peuvent, depuis 2016, s'engager auprès de la Charte de la participation du public lancée par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire<sup>16</sup>. Cette charte d'application volontaire liste les bonnes pratiques en matière de participation du public. Elle rappelle les valeurs et principes qui définissent un processus participatif vertueux. Un EPCI peut donc adhérer à cette Charte afin de s'investir pleinement dans la démarche de concertation. C'est, par exemple, le cas de la communauté de communes de Petite Camargue dans le Gard ou encore de la commune de Ramonville en Haute-Garonne. Cependant, ce sont les rares EPCI à y avoir adhérer.

---

<sup>14</sup> Ramora S., Broomerg K., Molinier J-P. (2013). « *Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* ».

<sup>15</sup> Michels A. (2011). « *Les innovations dans la gouvernance démocratique—En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie?* », Revue Internationale des Sciences Administratives, pp. 275-296.

<sup>16</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

La Charte se compose des 4 articles suivants :

- Article 1 - La participation du public nécessite un cadre clair et partagé
- Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif
- Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous
- Article 4 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

Y adhérer représente avant tout une prise de décision politique volontaire envers plus de démocratie participative. Les élus s'engagent à impliquer la population dans les meilleures conditions possibles aux projets locaux et décident de réglementer leurs démarches de participation plus sérieusement que ne le font les lois. La Charte témoigne de l'évolution de la place de la démocratie participative au sein des institutions. Elle permet une réflexion globale sur le contenu et les exigences de la concertation sans contrainte juridique.

Mais au-delà d'avoir un impact sur les citoyens, il faut que cette concertation ait un impact sur la prise de décision des politiques. Cette influence de la participation semble pour le moment moins acquise comme nous le constaterons en dernière partie.

Le grand public n'est pas le seul acteur concerté lors de ce projet de territoire. La participation des personnes publiques et associées (PPA) est également primordiale afin de créer un schéma cohérent dans toutes les orientations envisagées. Ce sont par exemple l'État, la Région, le Département, les Autorités Organisatrices des Transports, un Parc Naturel Régional, les chambres consulaires, etc. Ces acteurs, notamment les chambres consulaires, ont une connaissance fine de leur domaine d'action au sein du territoire. Ils peuvent être utiles au moment du diagnostic afin de préciser si les constats qui en ressortent se reflètent dans la réalité territoriale.

La loi inclut un grand nombre de PPA dans la démarche d'un SCoT :

#### **Article L.132-7 du Code de l'Urbanisme**

*L'Etat, les régions, les départements, les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale [.../...].*

*Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.*

Elle prévoit également les modalités de leur association en trois points dans l'article L.132-11 ci-dessous. Cette loi stipule dans son second point que ces acteurs peuvent être plus largement associés à la démarche d'élaboration ou de révision d'un SCoT, si ces derniers en font la demande. Là encore, la concertation reste donc libre. Il semble toutefois dans leur intérêt de contribuer à ces démarches afin d'apporter leurs connaissances et donner leur avis avant la finalisation du projet.

### **Article L.132-11 du Code de l'Urbanisme**

*Les personnes publiques associées :*

*1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;*

*2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ;*

*3° Emettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté.*

Il est à noter que le rôle de l'Etat est particulièrement important. C'est un acteur omniprésent qui veille, tout au long de la démarche, au respect du cadre réglementaire au sein d'un SCoT. Dès le lancement du projet, un « porté à connaissance » est envoyé par le préfet afin d'informer l'EPCI de la législation en vigueur, ainsi que les différentes données et études pour mener à bien l'élaboration ou la révision d'un SCoT. Des notes d'enjeux peuvent également être adressées à la structure porteuse du SCoT. Ces notes exposent les enjeux prioritaires auxquels l'Etat portera une attention particulière tout au long de la procédure. Le but est de clarifier le plus en amont possible les attentes de l'Etat sur certains thèmes majeurs et faciliter ainsi leurs prises en compte jusqu'à la fin de la procédure.

L'article 88 de la loi NOTRe a mis en place une instance de démocratie participative nommée Conseil de Développement « CoDev ». Cette instance est obligatoire depuis 2015 pour les EPCI comprenant plus de 20 000 habitants.

Ce conseil doit être composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

Le CoDev est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre. Il est ainsi un représentant de la société civile en s'efforçant d'apporter une expertise citoyenne dans le contenu des politiques locales et notamment celles du SCoT.

Enfin, il ne faut pas oublier que la concertation concerne également les élus locaux. Son objectif est de faire partager le SCoT par tous les acteurs politiques locaux qui auront à le mettre en œuvre par la suite dans leurs politiques publiques locales. Il est donc important d'impliquer les élus, en amont, sur le contenu du SCoT pour qu'ils puissent avoir une meilleure compréhension des tenants et aboutissants du projet. Lors de chaque phase d'élaboration du schéma, de nombreuses réunions sont organisées mais il est aussi possible de leur demander une implication plus grande à travers des sorties sur le terrain, des questionnaires, etc.

Ces nombreux enjeux démontrent bien que la concertation a un rôle significatif au sein d'un SCoT. Les lois incitent à développer cette démarche afin de construire des schémas cohérents pour tous les acteurs d'un territoire, grâce à leur contribution. Toutefois, ces lois peu

contraignantes, laissent surtout l'occasion aux élus de prendre connaissance des méthodes de concertation et d'évaluer les divers atouts qu'elles peuvent apporter. Libre à eux par la suite de s'approprier localement cette démarche de façon volontaire, réglementaire ou bien opportuniste.

*« Pour qu'un projet de territoire soit approuvé par l'ensemble de la population, un accord entre les différents acteurs concernés est nécessaire pour que chacun y trouve son compte et que les résultats aboutissent à une cohésion territoriale »<sup>17</sup>.*

La communauté d'agglomération de Carcassonne effectue la révision de son SCoT depuis l'année 2017. Elle est donc touchée par ces diverses questions qu'apporte la concertation au sein de l'aménagement du territoire. Il est donc possible de se demander à présent quelle est la place que cet EPCI a décidé d'accorder à la participation et de quelle manière elle a fait le choix de la mettre en œuvre.

---

<sup>17</sup> Dasí J. F. (2009). « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. » L'Information géographique, pp. 89-111.

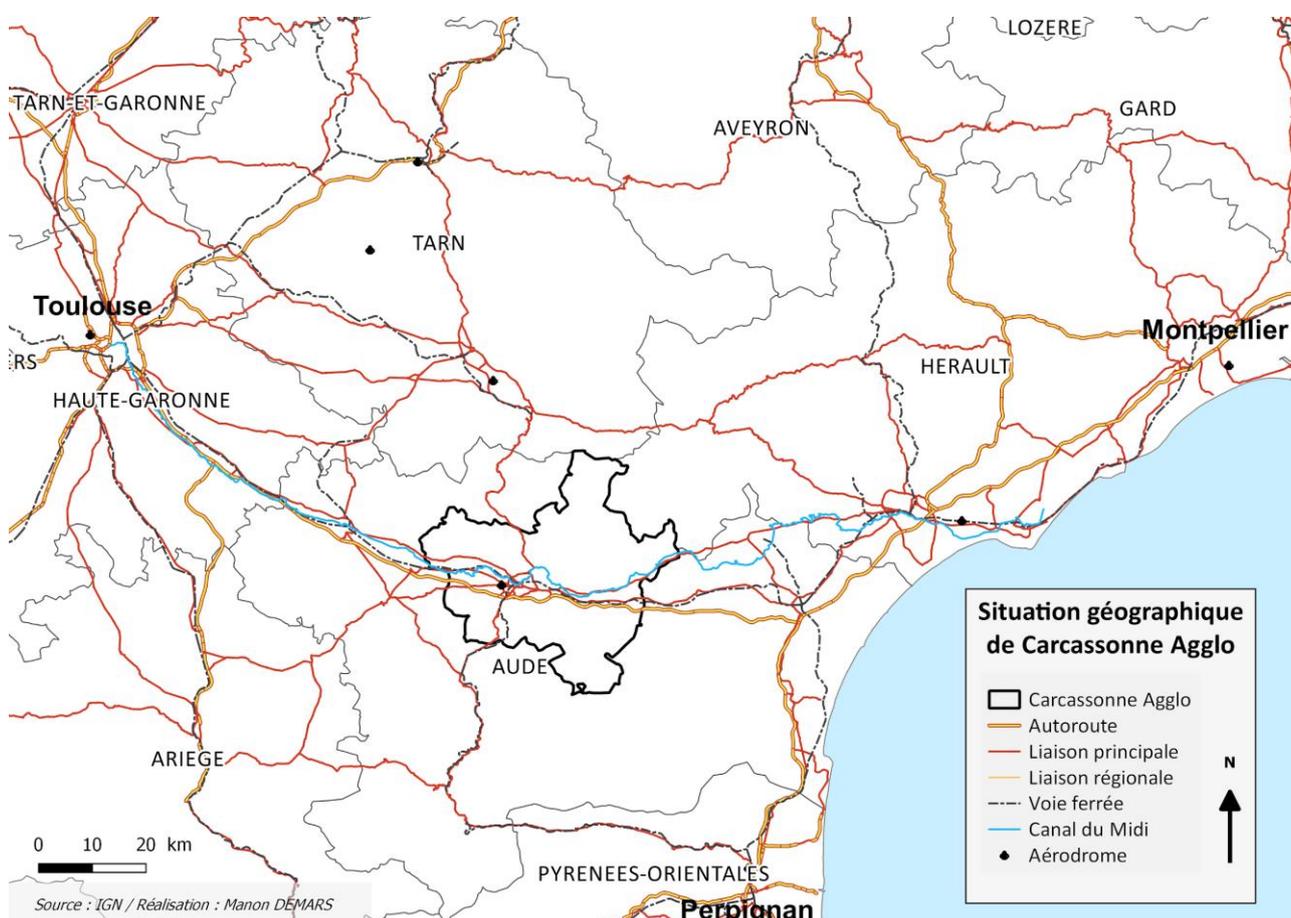


## Partie 2 - Le SCoT de Carcassonne Agglo, un projet de territoire accompagné par une volonté de concertation publique innovante

De nombreux écrits s'accordent à dire qu'en France, la participation dans les projets d'aménagement reste limitée aux cadres définis par le législateur. Cette analyse amène à se demander quelle place accorde Carcassonne Agglo à la concertation au sein de son SCoT. Pour cela, il sera question de présenter la mise en place de la concertation dans cet EPCI. Cette étape constitue la mission principale de mon stage, commencé le 5 mars 2018 sous la direction de Pascale Ceconello, Directrice de la planification, de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat. Il sera par la suite possible d'analyser la place qu'à jouer cette concertation au sein du SCoT. Mais avant cela, une contextualisation du territoire s'avère nécessaire.

### 2.1. Contexte territorial de Carcassonne Agglo

Figure 3 : *Situation géographique de Carcassonne Agglo*



Carcassonne Agglo est une communauté d'agglomération créée en 2001, située dans le département de l'Aude. Il s'agit d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) résultant de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elle se compose de 82 communes depuis le 1er janvier 2017 et constitue l'un des pôles structurants du département de l'Aude mais aussi l'une des plus grandes

agglomérations d'Occitanie. Son périmètre comprend 8 secteurs comme l'illustre la carte de l'agglomération ci-dessous. Ces secteurs sont :

- Carcassonne, qui constitue le centre et l'aire urbaine du territoire;
- le Cabardès et le Malepère, le Nord et le Sud Carcassonnais ainsi que le Piémont Carcassonnais, ces secteurs sont des espaces de type périurbain;
- le Minervois et le Val de Dagne, qui sont des territoires ruraux, avec la présence de la Montagne Noire en ce qui concerne le Nord du Minervois.

L'agglomération est donc constituée de divers types de territoire. Une commune urbaine centrale (Carcassonne) entourée de communes péri-urbaines et enfin de communes rurales. L'annexe n°3 apporte plus de détails sur la composition de ces différents types d'espaces.

Figure 4 : Carte du périmètre de Carcassonne Agglo au 1<sup>er</sup> janvier 2017

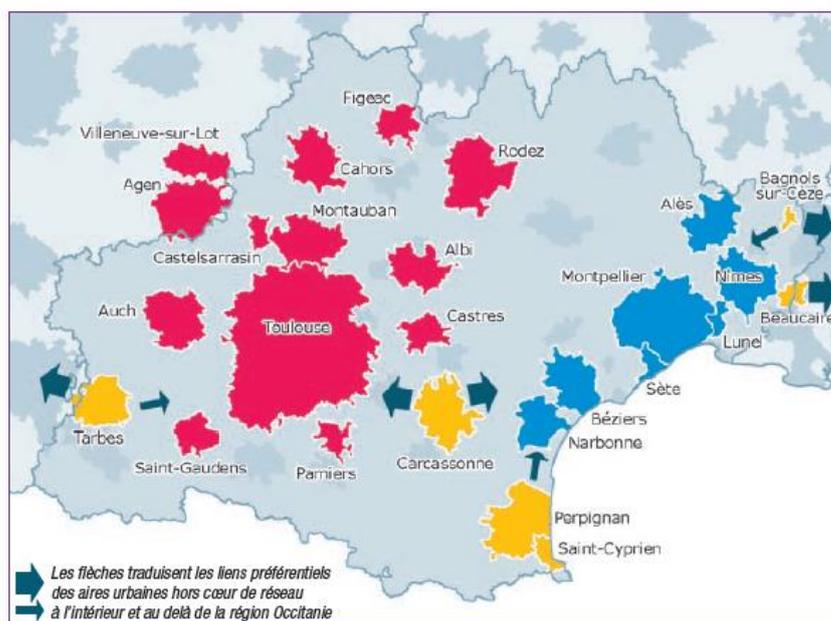


## ❖ Un positionnement stratégique

Au cœur de la nouvelle région Occitanie, l'agglomération de Carcassonne bénéficie d'une position géographique stratégique à 1h15 en voiture de Toulouse et de Perpignan ainsi qu'à 1h40 de Montpellier.

Selon le rapport de février 2017 « Aires urbaines en Occitanie : deux grands réseaux adossés »<sup>18</sup> réalisée par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), l'aire urbaine de Carcassonne se situe à l'interface des deux métropoles (Cf. Figure 5) et s'intègre dans leur

Figure 5 : Aires urbaines d'Occitanie et leurs influences



réseau de façon différenciée en fonction de la nature des flux :

- pour le flux domicile-travail et pour les migrations résidentielles des étudiants, Carcassonne est tournée vers la Métropole toulousaine
- pour les transferts d'établissements, Carcassonne se rattache au réseau montpellierain en raison des liens préférentiels qu'elle entretient avec Narbonne.

L'agglomération fait partie de l'Association du Dialogue Métropolitain et a agréé à la charte de l'Inter Scot de l'aire urbaine du Grand Bassin Toulousain depuis 2013. Elle participe ainsi à un dialogue métropolitain avec Toulouse. Cela en fait toutefois un territoire dépendant des polarités qui l'entourent. Elle constitue un espace d'interface entre Montpellier et Toulouse ; entre plaine, piémont et littoral.

Sa situation géographique est stratégique car elle est traversée par le couloir d'échange Atlantique/Méditerranée qui comprend :

- l'autoroute A61 (Toulouse/Narbonne) avec deux échangeurs au niveau de la ville centre, Carcassonne. C'est l'autoroute la plus fréquentée d'Occitanie avec près de 40 000 véhicules par jour.
- la voie ferrée qui relie Bordeaux - Toulouse - Montpellier et Marseille. 780 000 passagers par an fréquentent la gare de Carcassonne.
- le Canal du Midi qui assure une dynamique avec une vocation principalement touristique.

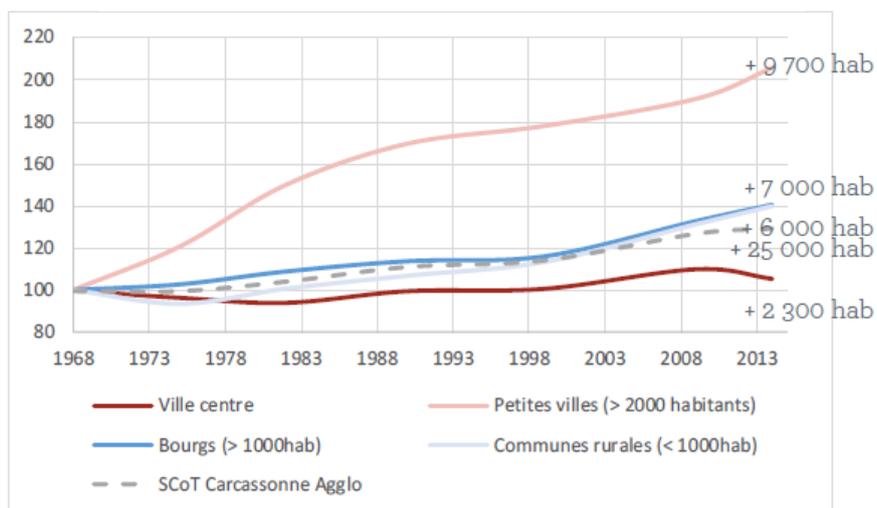
<sup>18</sup> Alasset S., Ance V., Duprat, P., Pujol S., Nozières, B. (2017). « Aires urbaines en Occitanie: deux grands réseaux adossés. » Insee, Dossier Occitanie n° 3, 20.

Les liaisons Nord/Sud sont prioritairement assurées par la RD 118 (en direction de Limoux et Mazamet). Le reste du territoire est maillé par un réseau de routes secondaires. Carcassonne dispose également d'un aéroport international enregistrant 400 000 passagers par an. A ce titre, c'est une porte d'entrée vers le versant méditerranéen de la région.

### ❖ Une répartition inégale de la population

Selon les données 2014 de l'INSEE, Carcassonne Agglo compte 110 000 habitants, soit 30% de la population de l'Aude. La ville de Carcassonne concentre 40% de cette population. Les autres communes les plus peuplées se situent à sa périphérie. Il s'agit de Trèbes avec 5 498 habitants et, dans une moindre mesure, de Villemoustaussou avec 4 322 habitants ou encore Pennautier avec 2 472 habitants. Plus on s'éloigne de la centralité, moins le taux de population est fort.

Figure 6 : Evolution démographique depuis 1968



Source : Insee, Recensement de la population 2014, Cittanova

Un fléchissement de la dynamique d'accueil s'observe. Aujourd'hui, l'agglomération se développe à hauteur de 420 habitants supplémentaires par an contre plus de 1 000 durant la période précédente. Cette faible dynamique repose principalement sur le solde migratoire qui permet un renouvellement de la population de 5% par an.

Ce renouvellement de population profite surtout aux communes de la première couronne de Carcassonne ainsi qu'à celles situées aux franges sud et ouest, au détriment de la ville centre (Cf. Figure 6). En 1968, Carcassonne concentrait 51% de la population de l'agglomération, elle n'en représente plus que 42% aujourd'hui. Les petites villes alentours sont devenues plus attractives car elles proposent principalement des maisons individuelles, modèle qui prédomine sur ce territoire comme dans de nombreux autres. Cela induit une importante consommation d'espace, mais aussi une concentration des difficultés dans le cœur de Carcassonne (vacance résidentielle et commerciale, pauvreté...) et dans les communes-bourgs où la population vieillissante n'est pas renouvelée.

### ❖ Un territoire attractif...

Sur les 5 619 nouveaux habitants du territoire en 2014, 77% des nouveaux habitants sont des familles (3 041 personnes, dont 750 familles monoparentales). Dans l'ensemble, 54% sont des actifs employés ; 11% des retraités ou préretraités et 19% sont des actifs au chômage, comme l'illustre la figure 7, issue du diagnostic du Plan Local de l'Habitat de Carcassonne Agglo.

Figure 7 : Nouveaux entrants au sein de Carcassonne Agglo par secteurs en 2014

source INSEE 2014 - mobilités résidentielles	Actifs occupés	Chômeurs	Retraités ou préretraités	Elèves, étudiants	Total nouveaux entrants
Ville de Carcassonne	1 667 49%	687 20%	356 10%	192 6%	3 427 100%
Territoire du Piémont du Carcassonnais	375 50%	180 24%	65 9%	15 2%	749 100%
Territoire du Minervois	475 57%	151 18%	112 13%	0 0%	829 100%
Territoire du Cabardés	566 72%	109 14%	66 8%	0 0%	791 100%
Territoire de Malepère	425 80%	50 9%	14 3%	8 2%	529 100%
Territoire du Nord Carcassonnais	464 73%	95 15%	48 8%	4 1%	636 100%
Territoire du Sud Carcassonnais	341 73%	59 12%	70 15%	0 0%	469 100%
Territoire du Val de Dagne	168 68%	42 17%	38 15%	0 0%	248 100%
Nvx entrants à Carcassonne Agglomération	3 041 54%	1 043 19%	626 11%	190 3%	5 619 100%

Source : Diagnostic PLH Carcassonne Agglo

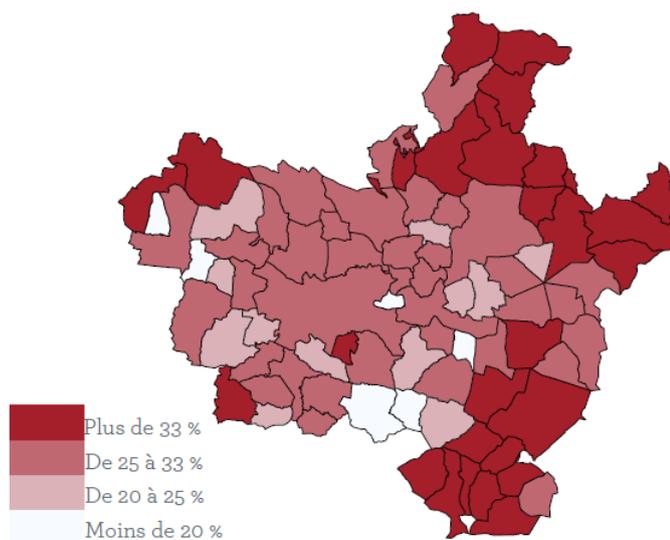
### ...mais vieillissant.

Toutefois, le renouvellement de population ne permet pas au territoire d'avoir une pyramide des âges infléchie. En effet, près de 30% de la population a plus de 60 ans, un chiffre très élevé au regard des moyennes nationales aux alentours de 24 %. Ce vieillissement s'explique par plusieurs facteurs : l'absence de renouvellement générationnel avec le départ des jeunes vers les métropoles voisines pour les études ou le travail et l'attractivité du territoire pour les seniors avec un cadre de vie apprécié.

Ce vieillissement est aussi visible parmi

les actifs du territoire. Entre 2009 et 2014, les actifs de plus de 55 ans ont gagné près de 3 points dans la population active et le taux dépasse de loin le taux national.

Figure 8 : Taux de vieillissement de la population à Carcassonne Agglo



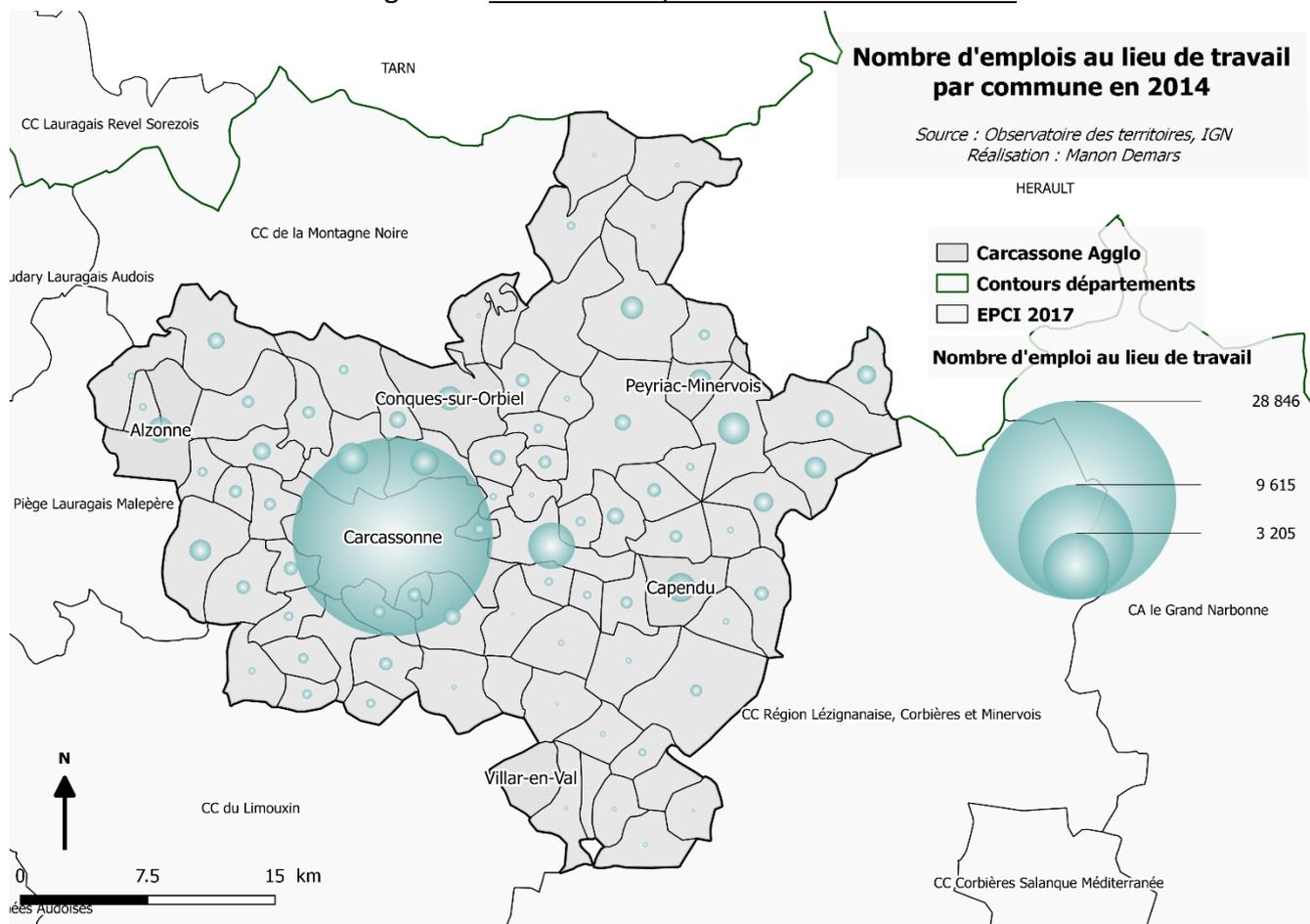
Source : INSEE, Cittanova

### ❖ Une économie présentielle concentrée sur la ville centre

Du fait de sa position de ville moyenne et de préfecture, Carcassonne concentre 70% de l'emploi de l'EPCI. Elle est l'une des rares communes qui dispose d'un emploi pour un actif. Près de 80% de ces emplois relèvent de la sphère présentielle. Cette concentration se fait principalement aux dépens de sa première couronne. De fait, c'est dans ces périmètres que les actifs sont les plus mobiles de l'agglomération. Plus on s'éloigne de Carcassonne, plus l'activité est dominée par

l'agriculture (particulièrement la viticulture), l'artisanat et le tourisme. Ainsi, une forte proportion d'actifs travaille dans leur commune de résidence.

Figure 9 : Nombre d'emplois au lieu de travail 2014



On note également que Carcassonne compte 73% des commerces recensés sur le territoire. Seules six autres communes disposent de cinq commerces ou plus. Ce sont 92% des capacités de l'agglomération qui sont concentrées sur la ville-centre. Le taux de zones commerciales est 3 fois supérieur à la moyenne nationale. Cette surabondance de commerces se trouve souvent en périphérie et dévitalise le centre-ville.

Carcassonne compte au total douze zones d'activités économiques. Près de 50% de ces zones sont spécialisées totalement ou partiellement dans l'accueil d'activités commerciales. Cela représente près de 60% des surfaces des zones existantes. Bien qu'elles représentent un foncier important, ces zones d'activités n'accueillent que 20% environ de l'emploi du territoire.

### ❖ Une forte richesse patrimoniale

Le territoire est riche de deux sites classés au Patrimoine mondial de l'UNESCO : la Cité de Carcassonne et le Canal du Midi. La Cité attire à elle seule 3 millions de touristes chaque année. Il existe de nombreux sites touristiques en dehors de Carcassonne. Cependant, il n'y a que très peu de parcours prévus pour capter les visiteurs de la Cité et les attirer vers ces autres ressources patrimoniales.

C'est au sein de ce territoire principalement axé sur la ville de Carcassonne que la Communauté d'Agglomération se construit. Sa grande superficie induit diverses spécificités (urbain, rural) et divers enjeux qu'il est nécessaire de recenser, cela afin d'y développer des actions pour pérenniser l'avenir de l'EPCI. C'est pourquoi les élus de l'agglomération ont fait le choix de mettre en place l'outil d'aménagement qu'est le SCoT.

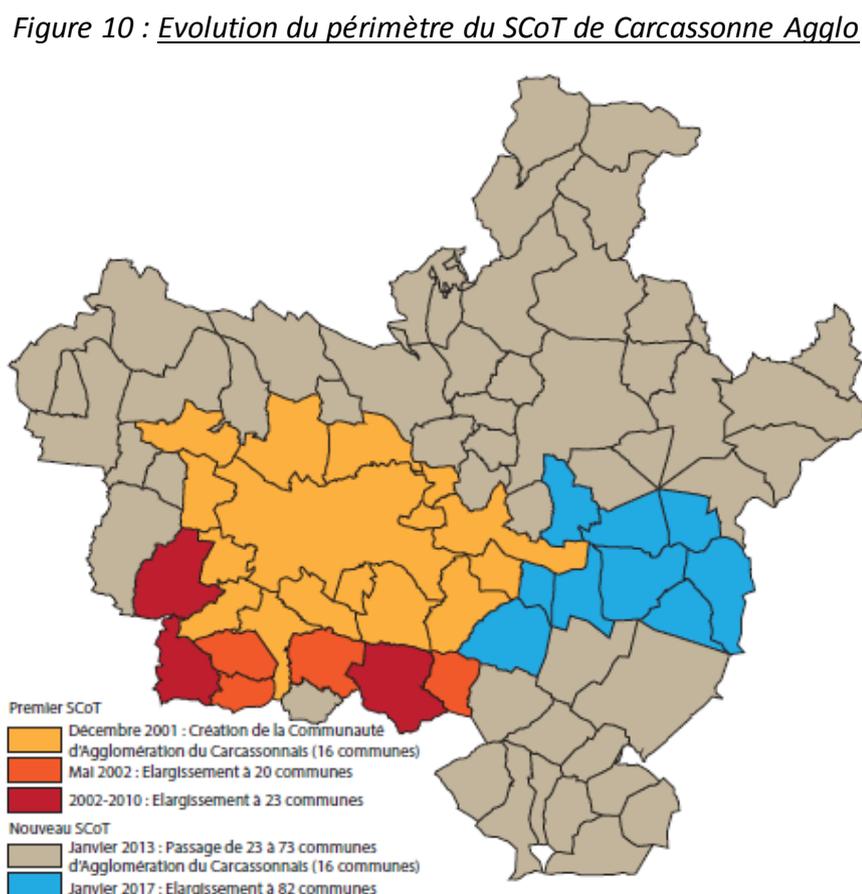
## **2.2. Contexte d'élaboration du SCoT de Carcassonne Agglo**

La communauté d'agglomération a été créée en 2001 autour de 16 communes et se nommait alors la « Communauté d'agglomération du Carcassonnais ». En 2010, son périmètre s'est agrandi en comprenant au total 23 communes. C'est au sein de ce territoire que le Conseil Communautaire, par délibération du 16 novembre 2012, s'est doté de son premier Schéma de Cohérence Territorial, issu de la loi de Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) de 2010 (Cf. Figure 10).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, Carcassonne Agglo compte plus de 105 000 habitants et son périmètre s'est étendu en passant de 23 à 73 communes. De plus, suite à la dissolution de la communauté de

communes du Piémont d'Alaric, Carcassonne Agglo a intégré le 1<sup>er</sup> janvier 2017, 9 nouvelles communes, portant ainsi le nombre de communes membres à 82.

Si de nouvelles communes adhèrent à un EPCI, le périmètre du SCoT s'agrandit automatiquement (L.129 de la loi ALUR), entraînant une procédure de mise en révision ou modification afin de recouvrir l'ensemble de son territoire d'un même SCoT. Ceci explique que, par délibération du Conseil Communautaire en date du 15 avril 2015, Carcassonne Agglo ait décidé de prescrire la révision du SCoT du Carcassonnais.



Source : Cittanova

Ce nouveau SCoT doit intégrer les nouvelles dispositions survenues depuis le lancement du premier schéma, notamment celles de la loi Grenelle 2, mais aussi de la loi ALUR, la loi relative à

l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 et la loi d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

Ces nouvelles dispositions renforcent les exigences en matière de développement durable, de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à celui-ci, de maîtrise de la consommation d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et beaucoup d'autres enjeux.

Le SCoT Carcassonnais a donc été, dès son approbation, lancé en révision et dirigé par le pôle « Aménagement durable du territoire » de l'agglomération. Le périmètre de ce premier document faisait avant tout ressortir des enjeux urbains axés sur la commune de Carcassonne et les communes limitrophes. Avec son élargissement, de nouveaux enjeux de territoires émergent, notamment sur des thématiques rurales et environnementales. Face à ce contexte territorial élargi, les objectifs poursuivis au titre de cette révision ont été les suivants :

- Définir un projet de développement équilibré du territoire, en confortant notamment le pôle de centralité constitué à partir de Carcassonne, dont le rayonnement et l'attractivité doivent être renforcés au-delà du territoire du SCoT, mais aussi les pôles structurants des bassins de vie, pour renforcer le maillage du territoire notamment en matière d'équipements et services ;
- Accroître l'attractivité économique du territoire, assurer son rayonnement pour favoriser la création d'emplois, en lien aussi avec l'accueil de populations, tout en veillant à un bon maillage du territoire par les activités économiques au sein même du territoire, qui contribuent aussi à la bonne organisation et à la vitalité de l'ensemble du territoire. Pour cela, Carcassonne Agglo a pris la décision d'élaborer un DAAC durant la révision de ce SCoT.
- Organiser les capacités de développement en matière notamment d'habitat et d'activités économiques, pour développer des réponses diversifiées et adaptées aux besoins, en veillant aussi à assurer un équilibre entre réinvestissement des centres-bourgs et urbains, des friches d'un côté et extension urbaine de l'autre, dans l'objectif notamment de contenir la limitation de l'étalement urbain ;
- Tenir compte aussi de la diversité des espaces et valoriser cette mosaïque, constitutive de la richesse du territoire ;
- Définir une politique de déplacements à l'échelle du nouveau territoire, en recherchant des solutions innovantes pour répondre aux besoins de mobilité des habitants du territoire, solution en faveur des transports collectifs, des modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture et du développement des modes doux ;
- Maintenir et valoriser les atouts du territoire constitués par un patrimoine paysager, écologique, architectural et urbain, socle de la qualité du cadre de vie et de l'attractivité économique et touristique ;
- Conforter la préservation et la mise en valeur des espaces naturels et paysagers, ainsi que des continuités écologiques ; de même que les espaces agricole et viticole, notamment ceux à forte valeur, pour s'assurer d'une pérennité et d'un développement de cette activité majeure pour le territoire ;

- Veiller à la qualité de l'environnement, à une bonne préservation des ressources naturelles et prévention des risques et des nuisances et pollutions, notamment dans le domaine de l'eau ;
- Contribuer aussi à la lutte et à l'adaptation contre le changement climatique notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; promouvoir également le développement des communications électroniques.

Il est à noter qu'un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) existe sur l'EPCI, il s'agit du PAYS Carcassonnais. Toutefois, ce PAYS n'effectue aucune action en matière d'aménagement du territoire et ses initiatives ne se superposent donc pas aux projets du SCoT de Carcassonne Agglo.

Actuellement, la révision du SCoT en est à l'étape du projet politique (PADD). Les modalités de concertation ont été fixées dès le lancement du projet par délibération du Conseil Communautaire, le 15 avril 2015. A la suite de cela, le président de l'agglomération, Monsieur Régis BANQUET, a fait une proposition de périmètre au préfet de l'Aude comprenant un seul EPCI comme l'autorise l'article 36 de la loi NOTRe de 2015. Ce périmètre a été approuvé par un arrêté préfectoral du 7 mars 2016.

Un appel d'offre a été lancé en fin d'année 2016 afin d'engager un bureau d'études. L'agence *Cittanova* a été retenue afin d'accompagner le territoire dans la révision de son SCoT. Elle est en charge de la réalisation des divers documents composants ce schéma, ainsi que de la mise en place de la concertation.

Faire appel à un bureau d'études est nécessaire pour élaborer un document d'une telle ampleur. En effet, le SCoT requiert une analyse fine sur divers domaines d'actions (économie, environnement, habitat...). Il est utile d'avoir un regard professionnel et neutre pour être le plus objectif possible.

Après un porté à connaissance de l'État pour cette procédure de révision, les premières phases d'études ont pu être lancées.

Le diagnostic et l'état environnemental ont été effectués du mois de juin 2017 au mois de mars 2018. Le diagnostic s'est appuyé sur quatre grands constats afin de développer l'étude globale du territoire :

- . Partie 1 : un territoire d'articulations en devenir dans un contexte de nouvelle Région ;
- . Partie 2 : un territoire riche de ses contrastes physiques, climatiques et patrimoniaux ;
- . Partie 3 : accompagner les mutations du territoire ;
- . Partie 4 : renouveler la vision urbaine de l'agglomération.

Ces 4 parties ont permis de mettre en exergue sept principaux enjeux pour Carcassonne Agglo qui sont les suivants, par ordre de priorités :

1. Conforter l'activité touristique sur le territoire ;
2. Renforcer le développement économique ;
3. S'appuyer sur les réseaux numériques ;
4. Soutenir l'agriculture ;

5. Préserver les ressources en eau ;
6. Développer un réseau de transport performant ;
7. Préserver la cohésion sociale et l'environnement en maîtrisant le développement urbain.

Ces enjeux ont un impact direct sur les divers acteurs du territoire. Il est donc tout à fait cohérent de les faire amplement participer à la mise en œuvre de politiques efficaces sur ces sujets. Cette première étude étant achevée, l'agglomération établit à présent le PADD. Cette démarche doit prendre environ neuf mois. Le SCoT sera approuvé durant la fin du 1er semestre de 2020 comme l'indique le calendrier prévisionnel ci-dessous.

Figure 11 : *Calendrier prévisionnel d'élaboration du SCoT*

### L'ÉLABORATION DU DOCUMENT



### LA CONSULTATION ET LA MISE EN FORME DU DOCUMENT



Source : [www.carcassonne-agglo.fr](http://www.carcassonne-agglo.fr)

Les élus de l’EPCI ont émis une volonté affirmée d’associer les citoyens tout au long de ces démarches. De plus, Carcassonne Agglo s’est déjà engagée dans de nombreuses études afin de construire son territoire de demain. Il est donc possible de constater que la construction d’un territoire harmonieux est en lien avec l’ambition des porteurs du SCoT.

### **2.3. La volonté de créer un territoire cohérent et plus citoyen**

Avant même la révision du SCoT, l’agglomération disposait déjà de nombreuses études lui permettant de bien connaître son territoire. D’autres études sont en cours d’élaboration et sont en lien avec la révision du SCoT. En plus d’apporter une meilleure connaissance et compréhension du territoire, ces études permettent d’accompagner les élus dans le choix à faire pour répondre à certains enjeux locaux. Elles ont également pour objectif de consolider la collaboration entre différents acteurs afin de préparer un projet commun, qui servira de base à l’élaboration des politiques publiques de l’agglomération, notamment dans le cadre du PADD du SCoT.

<b><i>Les études déjà effectuées</i></b>	<b><i>Les études en cours d’élaboration</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schéma de Cohérence Territorial sur 23 communes</li> <li>• Diagnostic territorial réalisée en 2015, sur les 73 communes membres et en 2016, sur les 9 communes de Piémont d’Alaric</li> <li>• Schéma de Développement Économique</li> <li>• Plan Climat Energie Territoriale adopté en décembre 2012</li> <li>• Charte Agricole de Territoire, diagnostic agricole de Carcassonne Agglo et analyse foncière agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schéma de Cohérence Territorial révisé sur 82 communes</li> <li>• Documents d’Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)</li> <li>• Plan Local de l’Habitat (PLH)</li> <li>• Plan Global de Déplacement (PGD)</li> <li>• Plan Climat Air Energie Territoire (PCAET)</li> </ul>

L’ensemble de ces documents sont élaborés sur décision du président de l’agglomération et de ses 15 vice-présidents. Ces études reflètent la volonté de comprendre le territoire autour de divers aspects (agricole, habitat, économie...) et de structurer ce dernier en faisant ressortir de ces recherches, des enjeux spécifiques.

Il est à noter qu’un projet de territoire en particulier recense l’ensemble des objectifs de l’agglomération ; il s’agit du document « Mon 2020 »<sup>19</sup>. Cette étude, initiée de manière volontaire, fin 2014, est une feuille de route faisant le point sur les données statistiques de l’agglomération et prenant en compte les besoins des habitants, des partenaires et des élus locaux afin de construire l’avenir des 82 communes (73 à l’époque), sur la base d’orientations solides. « Mon 2020 » sert de document de référence pour les différents documents de planification, dont le SCoT, et donne l’opportunité d’exprimer la vision politique et stratégique du territoire à partir de la réflexion et de

<sup>19</sup> Source : <https://mon2020.carcassonne-agglo.fr/>

la participation de la population. Ce projet est propre à l'agglomération et découle d'une initiative volontaire de ce territoire. L'EPCI est allé au-delà des injonctions législatives en ce qui concerne l'élaboration de documents d'urbanisme. Ainsi, ce projet permet de fixer des bases solides concernant cette nouvelle intercommunalité.

Des temps de rencontres, d'échanges et de discussions constructives (78 réunions publiques) ont conduit à identifier 4 axes stratégiques et 20 actions prioritaires afin de répondre aux attentes des habitants. Ces axes stratégiques s'articulent autour du développement économique, de la cohésion sociale, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la culture, de l'environnement et de la gestion des ressources.

Le dernier axe de ce projet : « favoriser la démocratie participative », est un point particulièrement intéressant pour ce mémoire. L'agglomération souhaite mettre en avant la voix citoyenne, mais également renforcer les échanges et l'information. Selon Régis Banquet : « *laisser une large part à la participation citoyenne est une source de plus-value dans la mise en œuvre de politiques efficaces* ».

Il y a donc là un vrai portage politique autour de la concertation des habitants dans leurs projets de territoire qui va au-delà des attentes de l'Etat. Carcassonne Agglo paraît avoir saisi les enjeux de l'implication de ces derniers afin de co-construire un territoire qui corresponde aux ambitions de la communauté.

L'intérêt de cette participation citoyenne peut être illustré par les propos de Joaquín Farinós Dasí<sup>20</sup> :

*« La participation se révèle nécessaire à l'exercice de gouvernement quand il s'agit de faire face à des problèmes complexes, aux multiples facettes ou évoluant dans le temps, comme la durabilité, le changement climatique, la reconversion économique [.../...] Les gouvernants auraient intérêt à encourager la participation parce qu'elle leur permet de continuer non seulement de gouverner, mais encore d'améliorer leur prise de décision, d'appliquer et d'évaluer des politiques visant à élever la qualité de vie de la communauté comme du citoyen. La démocratie participative pourrait contribuer à renforcer la capacité de l'une comme de l'autre à s'engager et à contrôler les décisions qui touchent sa vie propre ».*

C'est des grandes ambitions de « Mon 2020 » que découlent le SCoT actuellement en révision. Il fait, lui aussi, l'objet d'un portage politique important. En effet, comme en témoigne cet entretien de Monsieur Banquet, réalisé au démarrage du SCoT, le président soutient la révision de ce schéma et de la concertation qui y sera adossée :

---

<sup>20</sup> Dasí J. F. (2009). « *Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace.* » L'Information géographique.

### **Pourquoi vous saisissez-vous de ce dossier ?**

*« Au-delà du côté législatif qui nous oblige de toute façon à réviser le SCOT j'y vois, avec les élus de l'Agglo, et notamment Didier Carbonnel, Vice-Président en charge de son élaboration, l'opportunité d'imaginer et de modeler l'avenir de notre territoire. D'autant plus que nous l'imaginerons en concertation avec les citoyens et les acteurs locaux. En clair, nous allons définir ensemble le projet de territoire de l'Agglo pour les années 2020 à 2040. »*

### **Vous avez parlé de concertation, pouvez-vous nous en dire plus ?**

*« La révision du SCOT passe obligatoirement par un travail d'écoute. Nous menons une co-construction avec l'ensemble des élus du territoire. Cela a commencé avec l'organisation d'un SCoT Tour et se poursuivra par des ateliers participatifs. La parole des citoyens est aussi primordiale. En plus de l'enquête publique, on veut développer de nouveaux dispositifs de concertation, notamment avec le numérique. Les habitants de l'Agglo doivent se saisir de l'opportunité qui leur est donnée de participer à ce projet, qui peut impacter positivement leur cadre de vie et leur territoire. »*

Il est possible de constater, à travers les actions et les ambitions de cette agglomération, notamment au sein du SCoT, une certaine forme d'innovation. En effet, comme l'énonce le président de l'agglomération, il ne s'agit pas, dans ce nouveau SCoT, de s'en tenir aux normes réglementaires de concertation mais d'aller plus loin en appliquant une nouvelle gouvernance territoriale qui associe la démocratie représentative et la démocratie participative. C'est pourquoi les modalités de concertation mises en place pour la révision de ce SCoT sont nombreuses. Carcassonne Agglo a tout d'abord délibéré afin de mettre en place des modalités de concertation classiques et obligatoires (Cf : Annexe n°4) :

*Carcassonne Agglo propose d'organiser la concertation pendant toute la durée d'élaboration du projet de SCoT et jusqu'à son arrêt, selon les modalités suivantes :*

- *Un dossier comportant les plans, études, et autres documents relatifs au projet de SCoT (dont les avis requis par les lois et règlements à ce stade), sera mis à la disposition du public, au fur et à mesure de leur élaboration :*
  - *Au siège de Carcassonne Agglo durant les horaires d'ouverture, situé au 1 rue Pierre Germain à Carcassonne, et d'autres points répartis sur le territoire, à savoir les mairies des communes de Rieux-Minervois, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Palaja et Montlaur aux jours et heures ouvrables habituels,*
  - *Ainsi qu'au format numérique, en consultation libre, sur le site internet de Carcassonne Agglo.*
- *Un registre destiné aux observations et propositions du public sera mis à sa disposition aux jours et heures ouvrables habituels, au siège de Carcassonne Agglo, situé au 1 rue Pierre Germain à Carcassonne, et d'autres points répartis sur le territoire, à savoir les mairies des*

*communes de Rieux-Minervois, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Lavalette et Montlaur ;*

- Le public pourra également formuler ses observations et propositions : Par courrier adressé à l'attention de Monsieur le Président, Carcassonne Agglo, 1 rue Pierre Germain à Carcassonne ou par voie électronique à l'attention de Monsieur le Président.*
- Une réunion publique au moins sera également organisée, à chaque étape d'élaboration du projet de SCoT, soit au diagnostic, au PADD et au DOO, et associée à une exposition.*

*Lors de chaque étape d'élaboration du projet de SCoT, des publications numériques ou dans le magazine de la collectivité, l'Agglo MAg, permettront également de faire part de l'avancée du projet et des réflexions en cours. Une information sur les modalités de la concertation sera effectuée par voie d'affichage au siège de Carcassonne Agglo et dans chacune des Mairies des communes-membres, dans le magazine de la collectivité, dans la presse écrite locale et orale. Parallèlement à cette concertation avec le public, les Communes membres de Carcassonne Agglo seront étroitement associées à la démarche d'élaboration du projet. Une réunion des Maires sera organisée à chaque étape clef d'élaboration du projet.*

En complément de cette concertation obligatoire, l'EPCI a fait le choix de mettre en œuvre d'autres modes de concertation. L'objectif était de rendre le projet accessible au plus grand nombre et de toucher des populations que la concertation classique n'arrive pas à mobiliser. De ce fait, lors de l'appel d'offre lancé aux bureaux d'études, l'agglomération leur avait donné la possibilité, dans son cahier des charges, de faire des propositions de concertation dites innovantes s'ils le souhaitaient. Ainsi, les bureaux d'études ont eu beaucoup de souplesses pour soumettre leurs idées sans limites ni contraintes. Cela démontre la volonté de l'exécutif d'impliquer des citoyens avec pour dessein de construire un SCoT encore plus ambitieux que le précédent.

Le SCoT élaboré à l'échelle des 23 communes a, dès le départ, impliqué et informé grandement les habitants. Cela s'est fait à travers des réunions publiques et de supports d'informations (création d'un journal SCoT et d'un site internet, la mise à disposition de registres dans les communes ainsi que de plaquettes explicatives et d'une exposition itinérante). De plus, l'agglomération avait associée des lycéens à la démarche. Ces derniers ont effectué un stage sur le Carcassonnais dans le but d'étudier le territoire sous ces multiples composantes et d'effectuer un état des lieux des acteurs qui agissent sur l'agglomération.

La révision du SCoT s'inspire donc de ce qui a été fait auparavant et tente de mettre la barre plus haute, en proposant des supports et des événements originaux afin de capter un public le plus large possible.

De plus, le bureau d'études sélectionné est là pour apporter l'ingénierie de la concertation dont il dispose. Cela donne une plus-value au projet qui propose des supports innovants pour cette concertation. Enfin, le choix de prendre une stagiaire au sein du pôle « Aménagement durable du territoire » sur le sujet de la concertation au cours du PADD, illustre bien cette volonté de procéder au mieux à l'information et à la participation de tous dans ce SCoT.

## **2.4. Les modalités de concertation mises en place et leurs impacts pour le SCoT**

### **❖ En ce qui concerne la concertation obligatoire**

#### *Les Personnes Publiques et Associées*

Conformément à l'article L.132-11 du Code de l'Urbanisme, Carcassonne Agglo a informé les PPA de la révision de son SCoT. Ils sont régulièrement invités à participer aux comités techniques autour de questions précises qui se posent pour le SCoT.

Ces PPA sont :

- le Conseil Départemental ;
- la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) ;
- Les Chambres d'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, des Métiers de l'Artisanat ;
- le Pôle Energie 11 ;
- le Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières (SMMAR) ;
- le Syndicat Mixte du Lauragais ;
- les Services techniques de l'agglomération (Agriculture, viticulture; Economie; Eau et Tourisme).

Leur présence au cours des diverses réunions réalisées tout au long de la procédure participe à une réflexion approfondie sur certains domaines d'actions. En effet, les enjeux du SCoT concernent souvent des compétences partagées avec d'autres institutions. Les PPA sont des spécialistes dans leur domaine de travail et permettant d'apporter une plus-value dans la réflexion grâce à leurs connaissances (les questions concernant l'agriculture sont alimentées par les conseils d'un membre de la Chambre d'Agriculture par exemple). Associer ces divers acteurs au projet permet donc de légitimer et de renforcer les orientations du SCoT dans le diagnostic mais aussi dans l'élaboration du PADD. De plus, cela évite qu'une fois le projet terminé que ces acteurs aient des remarques qui puissent remettre en cause les orientations du SCoT.

La DDTM a un rôle spécifique dans la co-construction du schéma. Elle est un acteur incontournable non seulement par le poids de son avis et le contrôle de légalité qu'elle exerce. Cette direction collabore beaucoup avec l'agglomération afin de suivre chaque étape du SCoT et participe régulièrement aux événements organisés.

#### *Le conseil de développement*

Carcassonne Agglo est un EPCI de plus de 20 000 habitants. De ce fait, il doit être doté d'un Conseil de Développement comme le stipule l'article 88 de la loi NOTRe.

Ce conseil est composé de trente membres représentant des milieux économiques, socio-culturels et associatifs présents sur le territoire.

Il a été créé en novembre 2015 par l'agglomération. Il observe, les diverses étapes effectuées depuis la révision du SCoT et y apporte des avis et propositions au nom de l'intérêt général. Ainsi, une réunion a eu lieu entre Carcassonne Agglo et le CoDev en janvier 2018 afin de faire un point sur l'état d'avancement du SCoT, mais également effectuer un travail autour de questionnements concernant le changement climatique.

### *Le grand public*

Comme énoncé précédemment, l'agglomération a pour obligation de respecter les modalités de concertation inscrites dans la délibération faite au lancement du SCoT. De ce fait, diverses actions et événements ont été menés ou seront effectuées prochainement. Mon rôle dans ce stage a été d'accompagner leur mise en œuvre.

Certaines modalités de concertation obligatoire ont eu lieu avant mon arrivée. Il s'agit notamment de :

- l'ouverture d'une boîte mail à l'attention du public souhaitant formuler des observations et propositions par voie électronique à l'attention du président de l'agglomération;
- la création de panneaux d'exposition. Ces panneaux sont présentés de façon itinérante lors des réunions publiques, mais également de façon permanente dans 8 communes et enfin, en libre accès sur le site internet du SCoT ou, pour les communes qui l'ont souhaitées, insérés dans leurs bulletins municipaux;
- d'une réunion de débat publique, le 19 février 2018, à la commune de Pennautier. Cette réunion avait pour but de rappeler ce qu'était un SCoT, présenter les éléments saillants issus du diagnostic et expliquer l'étape qui devait suivre, à savoir le PADD.

J'ai eu l'occasion de participer aux modalités de concertation obligatoires concernant le PADD, à savoir :

- la mise à disposition de dossiers comportant les plans, études et autres documents relatifs au projet du SCoT.
- la mise à disposition, dans les communes précédemment citées, d'un cahier de concertation (Cf. Annexe n°5) destiné aux observations et propositions du public.

J'ai eu l'occasion de distribuer ces dossiers à Carcassonne Agglo et aux mairies des communes de Rieux Minervois, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Palaja, Montlaur et Capendu. Ainsi, ces documents ont pu être accessibles sur l'ensemble de l'agglomération. De plus, passer directement au sein des mairies pour leur procurer ces supports a permis de leur expliquer directement ce qu'ils contenaient et informer les secrétaires de mairie de l'avancement du SCoT.

L'ensemble des supports (exposition, cahier de concertation, registre, diaporama pour la réunion publique etc.) ont été réalisés par le bureau d'études Cittanova. L'objectif est avant tout de rendre ces documents facilement compréhensibles pour tout le monde. Car, comme l'évoque le Ministère de la cohésion des territoires dans son rapport SCoT<sup>21</sup> : « *La grande échelle et les contenus parfois très techniques et abstraits des SCoT ne facilitent pas toujours les échanges avec le grand public* ».

En effet, le SCoT peut paraître très technique et éloigné des réalités pour les habitants. Il est donc nécessaire de le rendre accessible. C'est pourquoi l'agglomération, en coopération avec le bureau d'études, tente de sensibiliser et intéresser les habitants du territoire en mettant en

---

<sup>21</sup> Ramora S., Broomerg K., Molinier J-P. (2013). « *Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* ».

place une concertation novatrice, venant en complément des démarches de concertation classiques précédemment énoncées.

### ❖ En ce qui concerne la concertation innovante

#### *Les élus locaux*

L'agglomération est depuis 2017 un territoire de taille XXL. Ses communes membres ont subi, depuis le début des lois visant à couvrir le territoire de l'échelon intercommunal, de nombreux changements, à la fois de périmètre mais aussi de compétences. Il est donc souvent difficile pour les élus de s'y retrouver et construire une nouvelle identité territoriale.

De plus, ce grand périmètre interroge quant à la gouvernance faite autour du SCoT. La concertation des élus locaux n'est pas clairement inscrite dans la législation. Mais elle semble pourtant évidente et nécessaire. C'est pourquoi le président d'agglomération a souhaité associer en permanence l'ensemble des élus à la démarche. Les impliquer fortement offre l'opportunité de renforcer leur perception de l'intercommunalité afin de co-construire et mutualiser les moyens autour d'un territoire nouveau à s'approprier.

Dans cette logique, un séminaire de lancement avec les maires des 82 communes eu lieu au mois de septembre 2017 afin de présenter le rôle d'un SCoT pour le territoire. Ce séminaire sera renouvelé au mois de septembre 2018, afin de faire un point sur le projet et enrichir ce travail par le témoignage d'un autre territoire révisant son SCoT ou encore par une conférence donnée par un enseignant chercheur. Cela permet d'aller au-delà d'une réflexion simplement territoriale.

Durant le mois de septembre 2017, il y a eu une réunion des maires afin de faire un premier constat des éléments de diagnostic, recueillir leurs opinions et de leurs recommandations et ainsi alimenter la réflexion du schéma.

Enfin, une réunion des secrétaires de mairie a eu lieu ce même mois pour présenter le SCoT et sensibiliser les secrétaires au rôle qu'ils peuvent apporter pour leur commune dans ce projet (participation au comité technique, relais dans mairie pour la concertation et vision technique de la déclinaison du SCoT dans les documents d'urbanisme communaux).

Les élus de Carcassonne Agglo ont également participé, dès le lancement du SCoT, à une journée de travail intitulée « SCoT Tour ». Une quarantaine d'élus étaient présents, accompagnée des techniciens de l'agglomération, du bureau d'études et de la DDTM. L'objectif de cette journée était d'amener les élus sur le terrain afin de découvrir les thématiques et les enjeux du SCoT. C'est une organisation novatrice qui a permis aux élus d'appréhender les diverses thématiques qui sont abordées au sein du SCoT mais également de débattre des enjeux du territoire.

A la suite de cela, les élus locaux ont été sollicités afin de répondre à un questionnaire durant l'élaboration du diagnostic. Ce dernier avait pour objectif de recueillir la perception du territoire dans lequel s'inscrivent et se développent les communes mais également de recueillir leurs attentes vis à vis des politiques publiques qui pourraient être mises en œuvre par Carcassonne Agglo. Ce questionnaire permet également d'impliquer les élus dans le projet et d'y contribuer en dehors des simples réunions de travail. Cependant seules 39 communes ont répondu à ce questionnaire, soit moins de la moitié des communes de l'agglomération.

Un atelier de travail a été organisé en décembre à Villemoustaussou dans le cadre, cette fois, de la mise en place du PADD, afin que les élus puissent réfléchir à l'armature territoriale de l'agglomération. Cette armature a pour objectif de préserver des équilibres entre les espaces, mais aussi de planifier spatialement les objectifs définis au sein du projet politique du SCoT en matière de logement, des transports, d'implantation commerciale, etc. Cette armature s'appuie sur les éléments du diagnostic et la vision qu'ont les élus de l'organisation territoriale à adopter sur ce territoire. Leur implication est donc importante à cette étape du projet afin de définir un socle solide au PADD. Les armatures issues de ces ateliers ont été soumis à un Comité Technique et à un Comité de Pilotage afin d'adopter l'organisation spatiale la plus cohérente et légitime possible.

Un second questionnaire, nommé « Carnet du Participant », a été soumis aux communes. Celles-ci devaient, au regard des principaux constats identifiés dans le diagnostic, hiérarchiser les enjeux qui doivent trouver des réponses dans le PADD. Les élus ont ainsi pu réfléchir aux grands enjeux du territoire à l'horizon 2035. En annexe n°6, une page type de ce cahier adressé aux élus est exposée. Le Carnet du Participant est un outil qui permet aux élus de prendre clairement des décisions au sein du SCoT. Leur implication apporte un regard concret sur les réalités du territoire et la manière dont les élus perçoivent les futurs enjeux du SCoT. Leur contribution via ce carnet permet également de constater quels sujets font l'unanimité, ou bien, font l'objet d'avis plus partagés. Par exemple, la thématique de l'eau et des risques a été un fort sujet de préoccupation pour l'ensemble des élus, tout comme la thématique du développement économique et commercial. D'autres sujets comme l'objectif de logements sociaux et collectifs ou du développement énergétique, par exemple, font l'objet de débats autour de leur traduction spatiale. Dans ce document, le bureau d'études a relevé une difficulté de la part des élus à se projeter à l'échelon intercommunal. Lors de ce questionnaire, j'ai été chargé de relancer l'ensemble des communes du territoire afin d'obtenir le plus de retour possible car les réponses spontanées se sont faites rares. Toutefois, malgré de multiples relances, seules 50% des communes y ont répondu. Ces chiffres démontrent une certaine limite à la sollicitation des élus locaux dans la co-construction du SCoT.

*Figure 12 : Atelier PADD de Cazilhac*



Source : Manon Demars

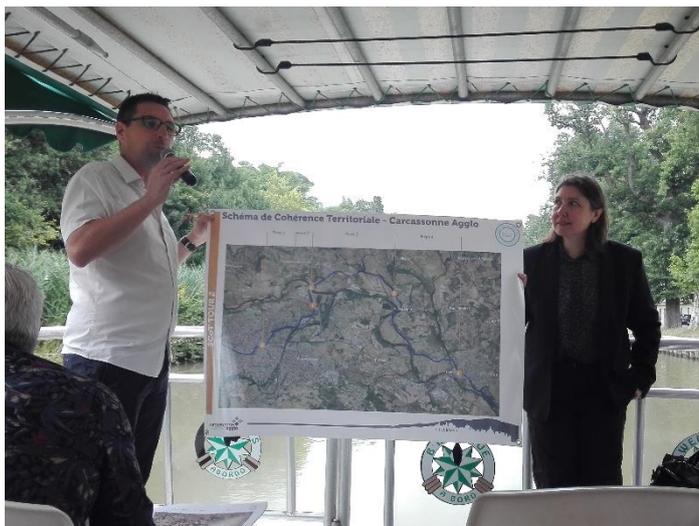
Enfin, pour réfléchir aux orientations de l'agglomération et déterminer ensemble les actions à inscrire dans le PADD de Carcassonne Agglo, une vingtaine d'élus locaux s'est rassemblé le 14 mai 2018 à Cazilhac. La réflexion s'est organisée autour d'une trentaine de questions proposées par le bureau d'études sur cinq thématiques : attractivité et mobilité ; économie, commerce et

services ; environnement et risques ; logement et cadre de vie ; paysage et agriculture et transition énergétique.

Les élus se sont pris au jeu des questions. Leur réflexion portait sur une vision intercommunale plus que communale. En effet, les questions ont mené les élus à se projeter à l'échelle des 82 communes. Bien évidemment, la réflexion émergeait tout d'abord avec une vision propre à la commune à laquelle l'élu était rattaché. Mais le SCoT n'est pas une addition des visions communales. Il demande d'aller au-delà de ces périmètres administratifs. C'est pourquoi, lors des débats concernant l'attractivité et la mobilité. Par exemple, la Maire de Lespinassière, commune située dans la Montagne Noire, a d'abord parlé des difficultés et des actions propres à son village, mais sa réflexion s'est ensuite portée sur d'autres territoires comme ceux en périphérie de Carcassonne, dont les enjeux ne sont pas les mêmes. Les débats issus de cet atelier ont donc permis de recueillir des pistes d'actions pour l'avenir de Carcassonne Agglo comme notamment : permettre aux commerces de centre-ville de se maintenir en proposant une fiscalité raisonnable ; développer l'activité artisanale ou encore favoriser le lien direct du producteur au consommateur (circuits courts, marchés locaux...) en ce qui concerne la thématique « Economie, commerces et services ». Par ailleurs, cette réunion a permis aux communes d'échanger entre elles.

Un deuxième SCoT Tour a été proposé le 28 juin 2018 dans le cadre du PADD. Cette sortie de terrain s'est faite sur une péniche partant de Carcassonne jusqu'à Trèbes, en naviguant sur le Canal du Midi. Cela a permis d'avoir un regard inversé sur le territoire en s'appuyant sur le Canal, épine dorsale de l'agglomération. Une visite du bourg-centre de la ville de Trèbes a, par la suite, permis de mettre en exergue les enjeux de nombreux bourgs-centres à requalifier sur le territoire.

*Figure 13 : Préparation du 2<sup>ème</sup> SCoT Tour*



Source : Manon Demars



Une vingtaine d'élus se sont réunis pour cet évènement. Cela leur a permis de pousser un peu plus leurs réflexions autour du PADD du SCoT, mais également de partager leurs avis, faire part de leurs ressentis, de leurs projets et enfin, de soumettre ce qu'ils souhaitent voir se dessiner grâce au SCoT (exemple : le lien entre le Canal et les communes qu'il traverse).

C'est à la suite du diagnostic, ayant fait ressortir des enjeux fort autour du Canal du Midi, pour le tourisme ou l'environnement par exemple, mais également autour des bourgs-centres du territoire à requalifier, que le choix d'effectuer un deuxième SCoT sur ces espaces s'est imposé. Les modalités de concertation peuvent être choisies avant les premiers éléments de diagnostic. Néanmoins, les constats qui sont faits dans cette étude amène à créer un lien entre les caractéristiques du territoire et la manière dont il semble intéressant de faire participer les acteurs du projet pour être dans le vif du sujet.

De plus, lors des nombreux ateliers et débats, la place du Canal du Midi a souvent été évoquée comme un atout touristique à la fois par les habitants et les élus. Cet évènement était donc l'occasion de leur proposer de découvrir le Canal et d'aborder les thématiques en lien avec le SCoT qui s'y rattache (tourisme, paysage, mobilité etc.).

Afin d'organiser cette sortie, un repérage à vélo a été effectué par Carcassonne Agglo, le bureau d'études, la DDTM qui contribue au projet et une paysagiste de l'Etat. Cette collaboration a permis de définir des points d'arrêts pour évoquer certains sujets. La journée a permis d'aborder les thématiques de la mobilité avec un passage à proximité du futur Pôle d'Echange Multimodal de Carcassonne, de l'étalement urbain en quittant la ville non loin d'une zone d'activité en extension, ou encore du tourisme et du patrimoine avec la place du Canal du Midi traversant plusieurs petits villages.

Il est possible de constater que les élus sont donc très fortement sollicités. On relève que ce sont régulièrement les mêmes personnes qui participent et contribuent à la révision du SCoT. D'autres communes sont quant à elles absentes dans la réflexion intercommunale. De plus, en parallèle du schéma, d'autres documents tel que le PGD et le PLH sont en élaboration et font également appel à l'attention des maires et de leurs techniciens. La concertation qui leur est demandée est donc très importante et il peut être parfois difficile pour eux de contribuer pleinement à tous les projets en cours, bien qu'ils soient tous importants.

### *Le grand public*

Un important calendrier d'évènements de concertation innovante a été proposé par le bureau d'études et validé par le Président de l'agglomération et le service technique du pôle aménagement durable du territoire. Cette phase a principalement eu lieu durant l'élaboration du PADD. Les activités organisées peuvent être qualifiées d'innovantes car elles permettent de varier les supports d'informations concernant le SCoT, de les rendre plus accessibles voir ludiques et compréhensibles par la population. Le but avec ces rencontres consiste à faire participer un panel large d'habitants aux réflexions territoriales, à les sensibiliser aux enjeux futurs qui les concernent et à faire émerger des solutions qui n'auraient peut-être pas été évoquées par les élus.

Des ateliers participatifs ont eu lieu dans les médiathèques de deux communes à Rouffiac-d'Aude, territoire reculé au sud de l'EPCI et à Alzonne, commune périphérique à l'ouest de Carcassonne. Ce positionnement géographique avait pour but de capter des publics provenant de secteurs géographiques différents. Sous la forme d'un jeu de cartes, les participants ont pu réfléchir et débattre autour de trois thématiques :

- « **Habiter en 2035** » : Comment évolueront les besoins en logement des habitants tout au long de leur vie ?

Les participants ont évoqué l'habitat de demain selon les différentes périodes de la vie d'un ménage (25 ans, 45 ans, 80 ans, etc.).

- « **Les services du futur** » : Comment les habitants accéderont-ils aux services en 2035 ?

Les participants ont réfléchi aux services de demain pour un profil particulier de ménage (jeune couple, famille, retraités, etc.).

- « **Les filières de demain** » : Qu'est-ce qui fera l'attractivité du territoire de demain ?

Les participants ont abordé les thèmes suivants : Agriculture ; Artisanat - construction ; Tourisme ; Commerces et services ; Industrie ; Social - Sport – Culture.

Les cartes comprenaient chacune une question en lien avec l'un des trois thèmes (Cf. Annexe n°7). Elles ont permis de structurer la séance entre une lecture de la question et le débat qu'elle fait émerger et ce qui est noté comme réponse. L'ensemble des questions faisait référence aux enjeux dégagés du diagnostic.

Ces deux ateliers participatifs ont accueilli chacun une quinzaine de participants. Bien que ces temps d'échanges aient été organisés pour les habitants, ils ont été les grands absents de ces ateliers. Une association a été présente et la grande majorité des autres participants étaient des élus. Toutefois, de nombreux débats ont pu enrichir la réflexion autour du PADD. Les participants se sont projetés à l'horizon 2035 pour réfléchir aux actions possibles pour l'avenir du territoire dans différents domaines.

« *Comment accèdera-t-on aux soins en 2035* » a été l'une des questions qui a suscité le plus de discussions. Cela peut s'expliquer par le fait que ce sujet touche directement les personnes autour de la table, face au phénomène de désert médical de plus en plus fréquent dans les espaces

*Figure 14 : Table ronde durant l'atelier participatif à Alzonne*



Source : Manon Demars

ruraux. Leurs réponses se sont souvent articulées à l'alternative du numérique et, *a contrario*, d'un retour vers la proximité et les circuits-courts. Enfin, il a parfois été difficile pour habitants d'arriver à se projeter à l'horizon 2035, comme par exemple, lors de la question « Comment accèdera-t-on

à l'éducation en 2035 ? ». Cet exercice a donc nécessité un vrai travail de réflexion parfois complexe.

En parallèle des modalités de concertation instaurées pour le SCoT, Carcassonne Agglo s'est engagée dans la mise en place d'une plateforme de participation citoyenne. Cette application se nomme « *Fluicity* ». Elle se définit comme « *un standard de gouvernance pour tous les acteurs publics qui souhaitent mettre les citoyens au cœur de la politique. Fluicity est une technologie civique qui vise à réengager massivement les citoyens dans leurs politiques locales* ».

Figure 15: *Fluicity*

**fluicity**



Source: [www.flui.city/](http://www.flui.city/)

L'application devrait permettre aux élus de toucher une majorité silencieuse des habitants et de recueillir plus facilement leurs opinions. Les citoyens peuvent, depuis leur mobile ou leur ordinateur, soumettre des idées pour leur territoire, être informés des événements à venir et enfin répondre à des sondages.<sup>22</sup> Son lancement durant le mois de mars a donc permis au projet de SCoT de proposer un sondage comprenant les mêmes questions que celles posées durant les ateliers d'Alzonne et Rouffiac.

Au total, une trentaine de personnes ont répondu aux diverses questions et ont ainsi contribué au SCoT, à distance. Toutefois, ce moyen de concertation ne permet pas un échange direct entre les techniciens, les élus et le grand public. De ce fait il n'y a pas de débat constructif qui en ressort. Cet outil de participation ne doit donc pas être le seul mobilisé.

Un partenariat dans le cadre du projet « Valoriser et préserver les ressources naturelles du territoire » a été mis en place par les directions de la lecture publique, du grand cycle de l'eau, de l'environnement et de la planification de l'urbanisme, de l'habitat et du climat. Cela a permis de mettre en œuvre des ciné-débats. Le film « Demain » a été projeté le 25 mars à la Fabrique des Arts et le 28 mars à la médiathèque d'Alzonne. Un débat a été animé par Jean-Paul Salasse, du Réseau GRAINE (Réseau régional d'éducation à l'environnement). Cette animation est un moyen d'initier un public novice aux enjeux que le SCoT doit prendre en compte autour, notamment, du développement durable et ainsi sensibiliser la population à ces questions. Le visionnage d'un film facilite les échanges grâce à sa forme moins institutionnelle. Les participants ne sont pas intimidés et osent plus s'exprimer. Le support de concertation a donc une influence sur la participation. C'est pourquoi il est important de choisir des modalités appropriées à tous types de public.

Une animation Trame Verte et Bleue (TVB) a eu lieu au mois de mars afin que les participants prennent connaissance de cette notion assez récemment énoncée dans l'aménagement du territoire et qui s'intègre dans les projets du SCoT.

Pour finir, afin d'enrichir les débats destinés à l'élaboration du SCoT, une randonnée a été expérimentée en mai dans le Val de Dagne. Cette expérience sera renouvelée dans la commune de

<sup>22</sup> Source : <https://www.flui.city/>

Castans. Au fil du parcours les participants ont rencontré des acteurs de la culture et de l'agriculture du Val de Dagne qui ont évoqués les questions des nouveaux vecteurs d'attractivité du rural et plus particulièrement ceux du Val de Dagne. A l'arrivée, un repas à base de produits locaux a été proposé pour prolonger ce moment de partage.

À la fois randonnée et atelier itinérant destinés aux citoyens et aux associations, la balade effectuée à Villar-en-Val a permis de créer une proximité entre les participants, les techniciens de l'agglomération, le bureau d'études, des élus et enfin les acteurs du Val de Dagne. Cette rencontre a permis de désinstitutionnaliser la démarche SCoT et ainsi de créer des échanges moins formels entre les élus présents et les citoyens.

De plus, cette rencontre a été l'occasion de rappeler ce qu'était Carcassonne Agglo ainsi que son rôle souvent flou pour les habitants. L'enjeu de cette balade était de familiariser le plus simplement et agréablement possible les citoyens avec le SCoT, de leur montrer que ce document n'est pas si technique qu'il peut paraître. Par ailleurs, la randonnée a permis de promouvoir des acteurs du territoire comme, par exemple, une productrice qui est intervenue afin de parler des circuits-courts dans le Val de Dagne.

Comme l'affirme le rapport de la FédéSCoT : « *Aller sur le terrain, pointer du doigt les améliorations souhaitables, mettre en évidence les atouts, telle est la vocation des randos, pour que les scénarii de mise en œuvre du SCoT et les solutions deviennent une évidence* ».

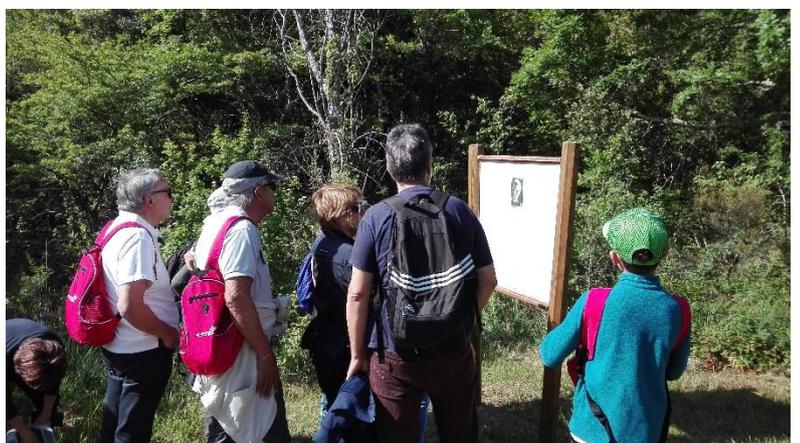


Figure 16 : Balade SCoT à Villar-en-Val

Source : Manon Demars

Une cinquantaine de personnes a participé à cet évènement. Il s'agissait de groupes de marcheurs, d'employés de Carcassonne Agglo, d'élus, ou encore des familles, provenant tous du territoire intercommunal. Beaucoup d'entre eux ont souhaité renouveler cet échange pour la prochaine randonnée organisée en septembre. Cela montre bien que le support joue beaucoup sur la présence ou non du grand public. Il faut en effet prendre en compte que la concertation, qu'elle soit à destination des élus ou des habitants, a souvent lieu après les heures de travail de ces derniers. Les participants sont donc moins susceptibles de porter de l'intérêt à une réunion classique, qui nécessite une réflexion poussée. Des activités plus agréables et distrayantes sont des solutions afin d'attirer le public durant son temps libre.

Pour préparer cette balade, j'ai eu l'occasion de faire une réunion avec la Maire de la commune, Magali Arnaud, afin d'établir avec elle, le bureau d'études et la Chargée d'études prospectives et planification, Vanessa Ny, le parcours emprunté et les thématiques qui seraient abordées durant la balade. Il m'a été possible de constater que l'implication des élus dans le projet a une grande importance pour que ce dernier aboutisse. Magali Arnaud a été force de propositions et a beaucoup contribué à la réussite de cette journée.

Afin de diffuser l'information autour de cet évènement, j'ai également été chargée de collaborer avec le service communication de l'agglomération en leur fournissant les informations nécessaires afin qu'ils puissent créer des supports d'informations et les diffuser (Cf. Figure 17).

Figure 17 : *Flyer concernant la Balade SCoT de Villar-en-Val*

**BALADE SCoT**

Venez découvrir les richesses et les atouts du Val de Dagne. Au fil du parcours, rencontres et échanges avec des producteurs locaux, des artistes...

**VILLAR-EN-VAL**  
**LE 26 MAI 2018**

Rendez-vous à 9h au parking à l'entrée du village

Inscription obligatoire  
[scot@carcassonne-agglo.fr](mailto:scot@carcassonne-agglo.fr)  
Possibilité de repas sur réservation.  
Tout public

**CONTACT :**  
[scot@carcassonne-agglo.fr](mailto:scot@carcassonne-agglo.fr)  
Carcassonne Agglo  
1 rue Pierre Germain  
11890 Carcassonne cedex 9

Conception / Réalisation : service communication Carcassonne Agglo  
Crédit : Google, et images de 123RF.com  
PROJET DE MÈTRE JETER SUR LA VOIE PUBLIQUE

**carcassonne agglo**  
TERRES D'AVOIRAGE

**Durée de la balade** → 2h30  
**Dénivelé** → 121 mètres

**Au fil du parcours** qui se fera sur « Le sentier en poésie », vous pourrez rencontrer des acteurs de la culture et de l'agriculture du Val de Dagne. Nous aborderons les questions des nouveaux vecteurs d'attractivité du rural et plus particulièrement ceux du Val de Dagne.

**À l'arrivée**, un repas de produits locaux sera proposé aux participants. Exclusivement sur inscription préalable à effectuer **avant le mercredi 23 mai** à l'adresse mail suivante : [scot@carcassonne-agglo.fr](mailto:scot@carcassonne-agglo.fr). Il est recommandé de se doter de chaussures de marche et d'une bouteille d'eau. Chacun(e) participe à cette activité sous sa propre responsabilité.

Indications du lieu de rendez-vous :  
à l'entrée du Village - Parking au pont sur la D110

**Intervenants du parcours**

Magali Arnaud, Maire de Villar-en-Val  
Alizée Niernans, Présidente de l'association « Art de vivre en Alaric »  
Antonin Andrieu, Maire de Montlaur  
Daniel Lepine, Président de l'association « AbriBUS »  
Roger Carbonneau, fondateur de « ferme en ferme en Val de Dagne »  
Mans de Breish, chanteur  
Marie Andreu, agricultrice

Prochain rendez-vous à Castans le 22 septembre 2018.  
Les inscriptions sont ouvertes.

Téléchargez l'application Fluidcity ou rendez-vous sur [www.fluicity.com](http://www.fluicity.com) et participez à notre sondage en ligne spécial "SCoT"

Source : Service Communication de Carcassonne Agglo

Pour poursuivre dans cette démarche de concertation innovante, une bande dessinée présentant les différentes étapes du SCoT (Diagnostic, PADD, DOO) a été conçue par le bureau d'étude. Cette BD permet d'informer de manière ludique les citoyens les plus jeunes de l'avancement et la fonction des documents élaborés.

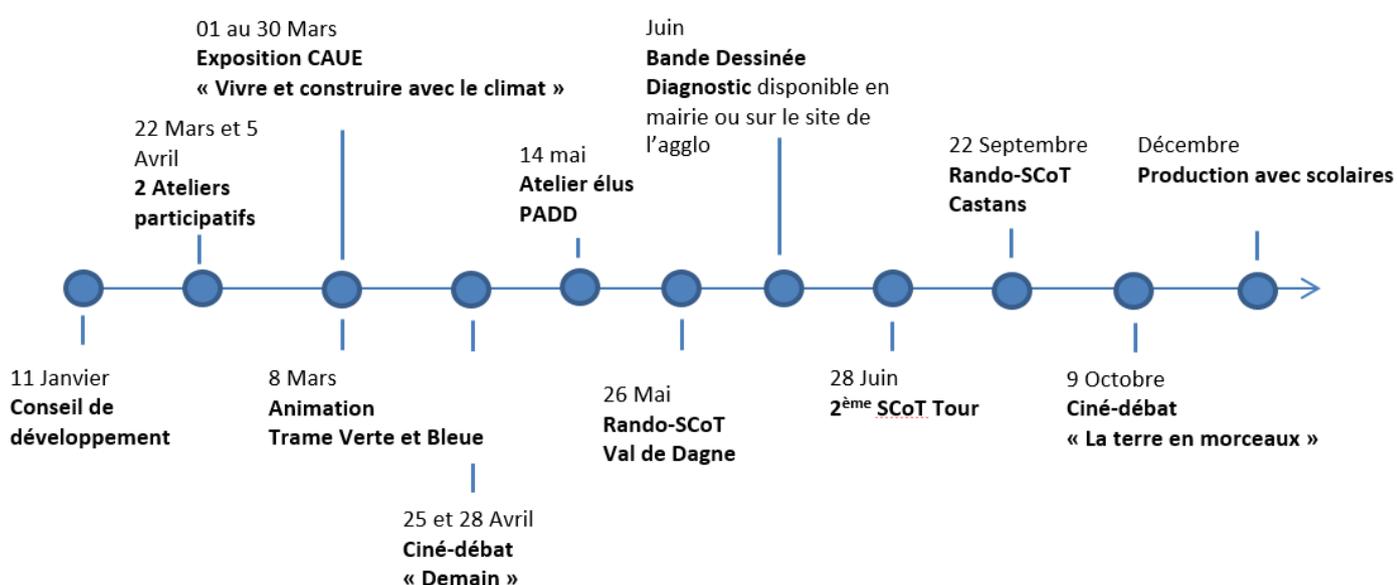
Enfin, une intervention avec les scolaires est organisée durant l'année scolaire 2018/2019. L'implication de jeunes élèves dans le procédé d'élaboration du SCoT a pour objectif d'apporter des éléments originaux et intéressants pour les futurs projets de Carcassonne Agglo et offrira une vision complémentaire à celle des élus et des citoyens ayant participé aux divers événements SCoT. Les élèves auront l'occasion de mettre en pratique des notions de géographie sur un territoire qu'ils connaissent, notamment en ce qui concerne le changement climatique.

Afin d'inviter les collègues à participer à cette démarche, une importante phase de recherche et de relance auprès des proviseurs et des professeurs de collège a eu lieu afin de trouver les contacts utiles à informer. Ainsi, le collège de Trèbes, de Capendu et de Carcassonne ont répondu présents. Une réunion a été organisée afin de préparer le travail à effectuer en collaboration entre le bureau d'études et les professeurs afin de produire un projet prospectif sur Carcassonne Agglo.

Ces travaux seront par la suite présentés aux élus et permettront de leur soumettre une vision différente sur l'avenir du territoire, celle des jeunes. Grâce à ça, les élèves sont sensibilisés aux enjeux du changement climatique directement sur leur territoire. Par ailleurs c'est un moyen de les familiariser avec la communauté d'agglomération et le monde de l'urbanisme et la planification.

Pour résumer, voici en un calendrier des divers événements de concertation ayant eu lieu durant le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. (Cf. Figure 18)

Figure 18 : Calendrier de concertation pour l'année 2018



Source : Vanessa Ny, Chargée d'études prospectives et planification et Manon Demars

## ❖ Les impacts de ces modalités de concertation

L'ensemble de ces modes de concertation illustrent bien la grande possibilité de supports d'actions, d'échanges et d'informations qu'il est possible de mettre en œuvre pour que tout le monde contribue à la construction d'un projet de territoire cohérent, dans une approche prospective.

Les méthodes de cette concertation ont pour but de s'adapter aux individus du territoire. La bande dessinée ou l'intervention avec les écoles et les collèges ont pour objectif d'intéresser un profil de population jeune. La randonnée capte, quant à elle, un large panel d'habitants du territoire. Les ateliers participatifs attirent des participants plus avertis des fonctions des documents d'urbanisme. Enfin, les ciné-débats sont un moyen d'initier les citoyens à des questions techniques de manière distractive. De plus, certains supports de concertation permettent, à la différence des modalités de concertation obligatoires, un travail de réflexion moins conventionnel et rendent plus accessible le travail de réflexion autour du projet.

La mise à disposition au public d'un carnet de concertation ainsi que de plans et d'études concernant le SCoT, qui sont des modalités de concertation obligatoires, sont souvent peu efficaces. Cela ne peut pas encore se constater au sein de Carcassonne Agglo, car elles sont mises en œuvre depuis peu de temps, cependant c'est un fait constaté dans l'ensemble des territoires ayant mis en œuvre ces modalités. C'est pourquoi le choix de diverses autres modalités de participation innovantes sont des solutions intéressantes pour interpeller plus facilement divers acteurs du territoire autour du projet (jeunes, personnes n'ayant aucune connaissance en matière d'urbanisme, etc.) afin qu'ils se l'approprient plus aisément. De plus, la dispersion de ces événements dans plusieurs communes de l'agglomération permet une plus facile accessibilité aux différents temps de la concertation.

A la suite de ces temps d'échanges, les résultats et les propositions qui se dégagent permettront de mettre en valeur les choix retenus par les acteurs du territoire pour construire le PADD. Il sera alors question d'élaborer plusieurs scénarii potentiellement souhaitables pour l'agglomération. Ce sera au final la décision des élus face à ces scénarii qui permettra de finaliser le PADD. Il ne faut pas oublier que le PADD est encore avant tout un projet politique, porté par la démocratie représentative. Mais l'apport de divers autres acteurs dans le fondement du schéma a de nombreux impacts à la fois sur le projet et aussi sur d'autres aspects.

La concertation dans le cadre du SCoT a, normalement, pour principale ambition d'impacter les citoyens. En effet, elle doit permettre de les familiariser à la fois à la communauté d'agglomération mais aussi aux documents d'urbanisme souvent techniques et éloignés qu'elle met en place, en instaurant une pédagogie efficace. Cependant, durant ma période de stage, très peu de citoyens et même d'associations ont été présents lors des divers événements et il est donc difficile de définir qui sont ces personnes qui se hasardent à se confronter aux échanges autour du SCoT.

La concertation doit également permettre de rapprocher le grand public du pouvoir politique. Ainsi, ces derniers peuvent se sentir acteurs de leur territoire plus que si l'exécutif prenait les décisions en interne sans aucun échange comme il a souvent été le cas des années auparavant. L'implication d'une démocratie représentative et participative dans un SCoT, réorganise le lien entre l'institution publique et les habitants. Il s'agit de « *faire des habitants des acteurs du changement* » comme l'affirme Paulo Freire. Les événements organisés, notamment la Rando-SCoT et l'intervention avec les scolaires à venir, permettent de faire se rencontrer les élus du territoire et les habitants. De nouveaux rapports peuvent ainsi être créés entre ces deux groupes d'acteurs. Les décisions qui seront, au final, prises par l'exécutif pourront s'appuyer sur les ressentis des divers acteurs. Ainsi, les choix politiques seront plus légitimes et sans doute mieux acceptés.

Il est à noter que l'implication des habitants dans la démarche d'un SCoT est souvent difficile. La participation citoyenne doit tenter de constituer une opportunité pédagogique afin de construire un dialogue autour de l'intérêt général et de la chose publique et politique.

Par ailleurs, la population, par ses prises de parole et ses échanges avec les élus et les techniciens, peut ouvrir à de nouvelles questions ou donner à certaines plus ou moins de place que cela avait été envisagé au préalable par les élus. L'avis citoyen pourrait ainsi permettre de rationaliser la réflexion afin que les actions qui seront menées par le SCoT correspondent à leurs besoins et leurs attentes. Pour le territoire de Carcassonne Agglo, la concertation est encore trop récente pour pouvoir dresser un bilan. Toutefois il semble que les demandes et les attentes des citoyens aillent dans le même sens que celles des élus comme par exemple l'ambition de développer le tourisme, les formations supérieures et l'économie.

En ce qui concerne le bureau d'études son rôle est neutre et permet d'accompagner le territoire grâce à son ingénierie de la concertation. Un élu n'est pas un animateur des débats publics ni un professionnel de la concertation. Il a besoin d'aide pour cela. Le bureau d'études est le garant de l'expression de tous les participants. Il est là pour animer les moments de concertation du public et sensibiliser la population, mais aussi pour soumettre l'opinion de la population aux élus. Enfin, il est présent pour aider les élus à changer d'habitudes et aller vers de nouvelles pratiques en apportant son expérience dans d'autres territoires. Ainsi, grâce à une certaine pédagogie, le bureau d'études peut sensibiliser l'agglomération à de nouvelles pratiques (exemple : la prise en compte plus forte des enjeux environnementaux et de la Trame Verte et Bleue). Les 82 élus de l'agglomération ont pu s'éveiller autour de certaines problématiques dont ils n'avaient pas conscience avant que le bureau d'études n'intervienne.

Enfin, par cette phase de concertation, les Personnes Publiques Associées apportent un savoir professionnel et des témoignages sur leurs domaines de spécialisation qui contribuent fortement à élaborer un SCoT de qualité. Sans leurs interventions, de nombreux aspects seraient dépourvus de sens et s'opposeraient probablement aux réalités du territoire. Toutefois, leur implication dans une politique publique spécifique (artisanat, agriculture, etc.) peut parfois être un frein, car ils ne connaissent que les enjeux liés à leur domaine d'action et souhaitent que ces

enjeux soient majoritairement pris en compte dans le SCoT. Or il est parfois nécessaire de créer un équilibre pour que chaque politique fonctionne de manière cohérente. Là encore, la concertation et un bureau d'études ont un rôle à jouer afin de créer une synergie entre les différentes préoccupations de chacun.

La présence des associations ne s'est pas spécialement fait remarquer durant le temps de stage dans la Communauté d'Agglomération. En effet, il a semblé difficile de solliciter les associations autour du projet et très peu se sont manifestées.

Ces divers acteurs, une fois réunis, ont échangé et apporté leur savoir et leur vision du territoire à partir de leurs propres références. La démarche en révision a donc permis d'initier les acteurs à agir ensemble pour et par la mise en œuvre d'un projet commun.

Carcassonne Agglo s'illustre par sa volonté de faire de la participation citoyenne un élément fort de la gouvernance territoriale. Cet EPCI se donne les moyens de réussir cette transition politique. Mais il est tout de même possible de constater certaines limites et certains blocages à cette ambition.

## Partie 3 - Les difficultés et les limites de la concertation

Dans cette dernière partie, il sera possible d'analyser les limites que peut rencontrer la concertation dans l'élaboration ou la révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale. Ces limites semblent provenir à la fois du milieu institutionnel ou bien de la société civile.

### **3.1. Une concertation inachevée par le milieu institutionnel**

#### **❖ Une concertation que les élus n'ont pas encore pleinement adoptée**

Bien que la concertation soit une modalité de participation fortement réglementée par le législateur, cela s'arrête à sa mise en œuvre. Le fait que le porteur de projet ne prenne pas en compte les observations émises au cours de la procédure de concertation est sans influence sur la légalité de la délibération approuvant le projet. Cela constitue donc une première limite au processus car, dès lors que cette action n'est pas réglementée, il est rare que les élus s'engouffrent dans cette démarche. La démocratie participative perd alors tout son sens.

En effet, à quoi sert la participation si elle ne débouche pas sur de l'action ? La consultation a donc « *un caractère strictement consultatif et vise à produire des avis dont le commanditaire peut ne pas tenir compte. Comme si l'essentiel, le choix, devait échapper toujours à la délibération. [.../...] À la discussion sont laissés l'accessoire, l'accompagnement et très rarement l'essentiel.* »<sup>23</sup>

Il est possible d'analyser cette absence de prise en compte de la parole citoyenne de la part des porteurs de projet de diverses manières.

Tout d'abord, la concertation reste, de façon générale, un terme mal défini et soumis à de multiples interprétations car la loi n'en officialise aucune. Il est alors complexe de se saisir de la question de la participation quand on ne dispose que de très peu d'éléments de cadrage.

Les élus ont souvent été habitués à agir de leur propre chef sans avoir à se demander ce que les citoyens pensaient de leur côté. Le fait d'être élu conseiller communautaire, que ce soit de manière indirecte ou bien par suffrage universel direct comme c'est le cas depuis 2015, leur donne en quelque sorte un « monopole de la décision politique ». Avant que de nombreuses lois n'imposent des moments de concertation obligatoires en amont des projets d'aménagement, l'avis de la population se faisait souvent entendre de manière contestataire, une fois le projet lancé.

La discussion avec les citoyens est donc rarement vue par l'exécutif comme une aide au projet ou une manière de gouverner plus efficace mais plus comme une contrainte dans certains cas. Les élus se placent alors en position symbolique d'écoute mais qui ne relève pas d'une réelle participation. Il est alors possible de se demander si les dispositifs de participation sont conçus pour influencer la décision ? Peut-on prétendre faire de la démocratie participative tout en laissant aux représentants le monopole final de la décision ?

---

<sup>23</sup>Blondiaux L. (2017). « *Le nouvel esprit de la démocratie* », Ed. Le Seuil, 109 p.

Il existe aujourd'hui une forte ambiguïté qui pèse sur le déroulement de certains exercices de consultation et qui tient à l'usage final qu'en feront les représentants.

Il est vrai que certains élus tentent d'aller vers une rénovation politique pour faire parler et participer largement les citoyens. Cela semble être notamment le cas de Carcassonne Agglo comme les nombreuses démarches citoyennes mises en œuvre peuvent l'illustrer.

Toutefois, certaines démarches peuvent faire quant à elle l'objet d'une couverture marketing politique ayant pour but de « dompter les oppositions ». Dans ce cas de figure, la concertation est limitée à un exercice de communication et d'information orchestré par l'institution et pour l'institution. Cette démarche a pour conséquence un rejet de la concertation de la part des citoyens pour qui elle est décredibilisée et pour qui cette méthode est semblable à une coquille vide.

D'après une étude<sup>24</sup> sur la concertation, les français sont plus nombreux qu'auparavant à considérer que la concertation donne du pouvoir de décision aux citoyens (57%, +10 points) ou qu'elle a au moins pour effet une meilleure prise en compte de leur avis par les élus avant une décision (71%, +6 points). En revanche, la proportion de ceux qui pensent que la démocratie participative sert aux élus à écouter les citoyens tout en décidant sans eux, stagne (68%, - 1 point).

De fait, il semble évident que la concertation est un processus encore trop peu investi par les élus qui nécessite encore des années d'appropriation. Cette participation est le plus souvent détournée de ses objectifs initiaux par les institutions. Un accompagnement semble nécessaire afin de faire collaborer la démocratie représentative et la démocratie participative.

« Populariser l'aménagement du territoire et promouvoir une plus large concertation entre les professionnels et les citoyens demande avant tout un langage commun, ne serait-ce qu'une réciprocité dans l'écoute et les échanges »<sup>25</sup>. Afin d'aider les collectivités à mettre en place cette réciprocité, il existe de plus en plus de professionnels de l'ingénierie de la participation. Ils sont là pour animer les débats ou encore faciliter la communication autour du projet. Cela montre bien qu'il est nécessaire de disposer d'un savoir-faire pour construire un nouveau mode de gouvernance.

### ❖ Un apprentissage de l'écoute difficile à mettre en place

Avant de se lancer dans une démarche de concertation, qui est encore une approche nouvelle et assez mal maîtrisée, Marion Carel soumet l'idée qu'il est nécessaire de former les professionnels et les élus, de manière à les « acculturer à l'écoute, à la démarche ascendante, au sens du commun, à la construction du conflit démocratique et à la coproduction d'expertise »<sup>26</sup>. Il en va de même pour les citoyens comme nous le verrons, mais cette éducation doit tout d'abord

---

<sup>24</sup> Res Publica, (2017). « Synthèse du baromètre de la concertation et de la décision publique », 4ème édition. Janvier 2017. Res publica, 4 p.

<sup>25</sup> Crépon M., Stiegler B. (2007). « De la démocratie participative: fondements et limites. » Ed. Fayard, Mille et une nuits, 155 p.

<sup>26</sup> Carrel M. (2013). « La gouvernance est-elle démocratique? Les enjeux de la participation citoyenne. » Ed. Informations sociales, pp 144-151.

se faire au niveau des institutions afin de créer un réel consensus dans les méthodes de gouvernance.

Le fonctionnement des institutions doit évoluer pour que l'élaboration des politiques publiques repose sur une meilleure prise en considération des besoins et attentes des citoyens. Cependant, cela prend du temps et nécessite plus d'investissement.

Concevoir un nouveau mode de gouvernance ne se fait pas en un jour. D'une part les élus et les techniciens doivent s'y préparer. D'autre part les habitants ne s'attendent pas spécialement à être sollicités sur certaines démarches. Un temps d'adaptation afin de créer de nouveaux usages est nécessaire. Pour se faire, les institutions doivent accepter une complexification de la prise de décision.

#### ❖ **Des contraintes techniques liées à la concertation**

La durée d'élaboration d'un SCoT et de tout autre projet impliquant une participation citoyenne est allongée par les délais impartis pour mettre en œuvre ces modes de concertation et les considérer comme des temps majeurs de la démarche d'élaboration du document. Sans la sollicitation de divers acteurs, les étapes mettant en œuvre le PADD d'un SCoT se feraient en interne, plus rapidement. De plus, le débat public d'une durée de 4 à 6 mois serait supprimé et permettrait un gain conséquent de temps pour l'approbation du schéma. Mais cette contrainte doit être perçue comme un avantage pour prendre le temps de la réflexion.

Par ailleurs, les étapes de concertation génèrent des coûts supplémentaires pour le projet, notamment quand on s'engage dans des démarches innovantes, qui peuvent aussi être chronophages pour les élus. Cela peut les inciter à ne s'en tenir qu'au strict minimum.

Les services techniques doivent également modifier leur manière de travailler. Il n'est plus simplement question de parler entre professionnels du SCoT et du monde de l'urbanisme. L'objectif est de vulgariser le projet afin qu'il devienne accessible pour tous quelles que soient ses connaissances en matière d'aménagement. Une reformulation des sigles, du jargon urbanistique et une justification des choix retenus est à prendre en compte dans l'élaboration du document.

Enfin, le devoir d'information et de transparence dans le travail effectué implique une présentation simple et communicative pour tous. Autant de missions qui sont parfois des compétences difficiles à mettre en place pour les techniciens. C'est pour cela que la présence d'un bureau d'étude spécialisé constitue un atout fort dans l'accompagnement à la démarche.

#### ❖ **Un problème de reconnaissance de l'échelon intercommunal**

Il est important de rappeler que l'échelon intercommunal est un périmètre encore récent pour les territoires et plus encore pour les habitants. Avant même de s'approprier un Schéma de Cohérence Territoriale, il est nécessaire de prendre possession du périmètre de l'EPCI et cela prend du temps.

Ce constat peut être fait notamment au sein de l'EPCI de Carcassonne Agglo. Son périmètre a évolué à de multiples reprises et peut constituer un blocage dans la révision du SCoT et de la concertation qu'elle implique.

Pour rappel, entre 2010 et 2013, le nombre d'EPCI à fiscalité propre a fortement évolué. Le nombre des communes isolées à quant à lui diminué. C'est à cette période que la communauté d'agglomération du Carcassonnais s'est formée. Par la suite, la loi NOTRe a permis de faciliter le regroupement des communautés, autrement dit, elle a poussé au renforcement de l'intercommunalité. Cet échelon territorial a changé de visage en inversant la tendance, au lieu d'être l'exception, il est devenu la règle. De ce fait, l'EPCI du Carcassonnais est passé de 23 communes à 73, puis 82.

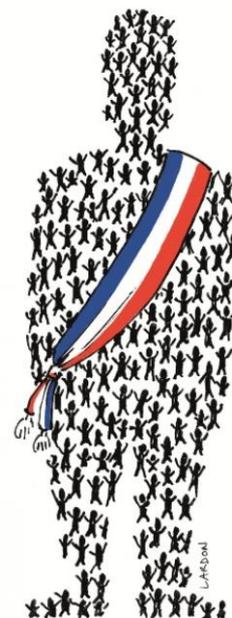
A travers la loi NOTRe, sont illustrés deux aspects généraux pris par les politiques de développement de l'intercommunalité. D'une part elle vise à refaire la carte communale avec des intercommunalités plus grandes, c'est-à-dire en associant davantage de communes, regroupant donc une population plus importante ; d'autre part elle transfère davantage de compétences à ces intercommunalités. Grâce au nouveau seuil de population fixé à 15 000 habitants, et à la mise en place de ces nouveaux périmètres qui permettent une plus importante cohérence spatiale des EPCI, les intercommunalités issues de la loi NOTRe doivent évoluer pour mieux prendre en compte les territoires.

Pour Claude Soret-Virolle, directrice générale adjointe du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne de la région Ile-de-France « *la réforme territoriale est une opportunité donnée à la fonction publique de se réinventer, en matière de gestion et de gouvernance notamment* ».

Face aux ambitions du législateur d'étendre le maillage du territoire à des périmètres plus vastes et plus forts, les communes se sont parfois senties perdues. Il peut être compliqué de retrouver une identité territoriale à travers l'intercommunalité. Celle-ci est parfois à reconstruire. C'est ce que certains élus de Carcassonne Agglo, notamment des territoires les plus ruraux, expriment lors des moments de rencontres. Le nom « Carcassonne Agglo » s'oriente vers une vision urbaine qui ne reflète pas l'image de certains territoires. Par ailleurs, les communes ne se sentent pas toujours liées aux 81 autres communes de l'EPCI, car elles ont des problématiques qui peuvent être très différentes. Il faut donc du temps pour que ce dessine le nouveau visage de ce grand territoire

Il en va de même en ce qui concerne la question de gouvernance. Les maires ont parfois du mal à être dépossédés de leurs compétences par l'intercommunalité. C'est par exemple le cas à Carcassonne où de nombreuses communes souhaitent conserver leur compétence en matière de Plan Locaux d'Urbanisme alors que d'autres l'ont transféré à l'EPCI.

De ce fait, la vision de l'intercommunalité n'est pas la même suivant les communes et reste encore complexe. Il est à noter également que l'élaboration du premier SCoT pour le Carcassonnais n'a eu lieu qu'entre 23 communes. Les 59 autres communes qui se sont greffées au territoire découvrent ces démarches de concertation pour construire un projet qui est tout nouveau pour elles. Plus rurales, ces communes sont sans doute moins aguerries à ces rouages complexes de l'élaboration des documents de planification stratégique.



C'est pourquoi la participation à l'élaboration d'un SCoT ne sonne pas toujours comme une évidence. Bien que de nombreux élus de Carcassonne Agglo souhaitent suivre les démarches et participent souvent aux évènements, d'autres n'y interviennent pas.

Ce projet constitue une opportunité pour renforcer les perceptions encore fragiles de l'intercommunalité. Petit à petit, les élus apprennent à réfléchir à l'échelle de plusieurs communes. Ils se rencontrent, ils découvrent de nouvelles caractéristiques sur un périmètre vaste englobant des enjeux urbains ou plus ruraux. Cette appropriation demande donc du temps et des échanges offerts par la concertation.

Face à ces difficultés institutionnelles auxquels doit faire face la concertation dans le cadre d'un SCoT s'ajoute une faible mobilisation citoyenne qui contribue également à en dresser les limites.

### **3.2. Une faible mobilisation citoyenne dans les démarches institutionnelles**

Les citoyens souhaitent de plus en plus agir sur leur territoire et que leur parole compte dans les réflexions politiques. L'importance des initiatives proprement citoyennes le démontre. Pour autant, leur mobilisation dans le cadre institutionnel reste rare. C'est ce que nous observons pour le SCoT de Carcassonne Agglo par exemple, mais également dans d'autres territoires comme notamment le PETR du Pays Lauragais<sup>27</sup> qui fait mention, dans son bilan de concertation SCoT, de la faible présence des habitants du territoire. Il y a donc à la fois une faible mobilisation citoyenne dans les démarches institutionnelles de manière générale mais également plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de concertation dans le cadre intercommunal.

#### **❖ Une absence de mobilisation générale aux modes de démocratie participative**

Afin de nous éclairer sur la présence ou non des citoyens dans les modes de démocratie participative, une synthèse du Baromètre de la concertation et de la décision publique<sup>28</sup> a été effectuée en janvier 2017 par les groupes Res publica, Harris interactive et l'Institution de la concertation citoyenne.

Cette étude constate que la démocratie participative est de plus en plus prise en compte par les citoyens français. La connaissance de la démocratie participative s'est améliorée depuis le lancement du Baromètre en 2011. Plus de 7 français sur 10 déclarent avoir déjà entendu parler de démocratie participative ou de concertation contre à peine plus de 60% en 2013. Pour la première fois depuis 2011, le nombre de français qui voient bien ce qu'est la concertation (33%) dépasse le nombre de ceux qui ne voient pas bien ce dont il s'agit (28%).

---

<sup>27</sup> PETR Pays Lauragais. (2010). *Bilan de concertation* [En ligne], 8 p. Disponible sur : <http://www.payslauragais.com/le-scot-schema-de-coherence-territoriale/le-scot-et-vous>

<sup>28</sup> Res Publica. (2017). « *Synthèse du baromètre de la concertation et de la décision publique* », 4ème édition. Janvier 2017. Res publica, 4 p.

Mais ce constat montre également que le principe de démocratie participative, bien qu'il soit intégré dans les démarches institutionnelles depuis les années 1980, reste confidentiel pour la plupart des principaux concernés. Ce manque d'appropriation reflète une certaine difficulté pour les citoyens à s'investir dans les démarches de concertation.

« *La présence d'une société civile informée, active et vigilante dépend en grande partie de facteurs historiques, et la créer de toutes pièces serait un ample et vaste chantier* ». <sup>29</sup> En effet, il semble difficile de demander aux citoyens de s'investir dans la chose publique quand auparavant ils n'en avaient pas la possibilité. Cette participation citoyenne relève d'une intention politique, descendante et non d'une impulsion souhaitée par la population. Il semble donc compliqué pour le grand public de s'impliquer à ces démarches. Cela demande un temps d'apprentissage et de sensibilisation, tout comme pour les élus.

En effet, il n'est pas toujours facile de s'exprimer au sein d'un débat participatif. Lors de réunions, il est attendu des habitants qu'ils se placent dans le registre de l'intérêt général en portant un discours collectif, pas dans celui de la parole individuelle. Or les participants ont souvent du mal à parler pour l'intérêt général et doivent tout d'abord évoquer leur opinion propre. Jo Spiegel rappelle à juste titre que les citoyens n'ont pas le besoin naturel de co-construire et de parler au nom de l'intérêt général <sup>30</sup>. Depuis plusieurs années, les individus sont entrés dans ce que l'on appelle un processus d'individuation. Cela amène les gens à ne plus tellement penser pour l'intérêt du "nous" mais plus pour l'intérêt du "je". La mobilisation des citoyens a donc en général lieu lorsqu'un projet a un impact direct sur leur personne et plus encore quand ils se sentent gênés par ce dernier. La population se mobilise plus facilement pour contester les prises de décisions que pour participer à leur élaboration.

Par ailleurs, la perte de confiance envers les institutions ne participe pas, comme nous avons pu le constater, à inciter à plus de participation. Bien que les démarches soient développées dans chaque projet ayant un impact sur la vie locale, la concertation n'a que peu d'influence sur les décisions politiques. Comme l'évoque Etienne Varault, vice-président de l'Inter-réseaux des professionnels du Développement Social Urbain (IRDSU). « *Les "sans-voix" ont fui ces structures institutionnalisées, à l'instar des conseils de quartier. Ils nous accusent, à juste titre d'ailleurs, d'être des "sans-oreilles"* ».

De plus, interviennent principalement dans ces temps de discussions publics, des citoyens intéressés et informés par les projets d'aménagement du territoire. Cela réduit fortement la représentation citoyenne.

Enfin, la participation semble plus s'épanouir à l'échelle micro-locale (commune, quartier) ou les discussions tournent autour de sujet concret. Les participants y sont appréhendés comme

---

<sup>29</sup> Dasí J. F. (2009). « *Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace* », *L'Information géographique*, 73, 89-111.

<sup>30</sup> Spiegel J. (2018). « *Démocratie participative, quels enjeux ?* », Codev du Sicoval. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=GHTqb3eRuAQ>, 47 minutes.

des habitants et non des citoyens. C'est une gestion urbaine de proximité. Les discussions se font plus simplement car les habitants ont une plus importante connaissance du territoire qui les concerne et des édiles qu'ils ont élus ou non. La figure du maire renvoie davantage à cette relation de proximité et à de la confiance que celle des représentants nationaux, ou bien intercommunaux. Il est alors possible de comprendre que la concertation intercommunale ne touche pas facilement les habitants du territoire. C'est notamment le cas lors de l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territorial.

#### ❖ **Une absence de concertation spécifique au SCoT**

Il est compliqué d'avoir la présence du grand public aux réunions de concertation faites dans le cadre d'un SCoT. Cela peut s'expliquer par l'absence de réelles connaissances du rôle de l'intercommunalité et de la technicité de ce document de planification stratégique.

En effet, le rôle de l'agglomération est parfois flou pour les citoyens. Le cas de Carcassonne Agglo en est l'exemple. Suite à ces nombreuses modifications en termes de périmètre et de compétences, les habitants ont du mal à suivre. C'est pourquoi lors des divers événements de concertation, il a été difficile de capter les citoyens dans la démarche. Le rôle du support de concertation a un impact important pour faciliter cette participation. Par exemple, la Rando SCoT dans le Val de Dagne a permis, à travers une promenade à la fois culturelle et instructive, de présenter aux participants son périmètre mais aussi le rôle d'un SCoT et son influence sur le territoire. Cela ne consiste pas à une réelle concertation car les habitants ont surtout eu besoin de prendre connaissance de ces différents éléments avant d'avoir un avis constructif à apporter au projet.

De plus, un SCoT amène à des réflexions générales qui semblent ne pas avoir un impact direct sur les habitants. Or les actions définies dans ce document stratégique comme, par exemple, le seuil de densification, peuvent avoir une conséquence sur les PLU qui déterminent ensuite les projets des citoyens. La complexité de ces documents nécessite une certaine connaissance des principes de l'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme pour comprendre leurs conséquences concrètes dans un territoire. De plus, face au phénomène d'individuation précédemment évoqué, les citoyens sont peu intéressés par la co-construction de ce document qui leur paraît compliqué et lointain.

Il faut également prendre en compte le fait que l'agglomération invite les acteurs du territoire à réfléchir sur des questions de politiques publiques sectorielles déjà bien ficelées et stratégiques au moment du PADD. Elle ne les sollicite pas autant au moment d'établir le diagnostic du territoire. Les porteurs du SCoT souhaitent donc discuter de quelque chose qui est déjà un parti pris car le diagnostic fait déjà ressortir des idées.

En ce qui concerne le territoire de Carcassonne Agglo, les élus locaux ont été sollicités durant l'élaboration du diagnostic à travers un questionnaire visant à recueillir leur ressenti à propos du territoire. Cela n'a pas été fait toutefois avec les habitants ou les associations car cette concertation nécessite un allongement du délai réglementaire pour élaborer le SCoT.

L'exercice de concertation dans un SCoT est donc délicat et peut facilement devenir incompréhensible pour les citoyens qui ne connaissent pas assez son rôle, son articulation etc. Il semble parfois préférable de leur demander leur opinion sur des sujets qui leurs parlent (le logement ou l'économie par exemple). Ces sujets sont plus propices à la réflexion car les citoyens ont une vision concrète de la réalité locale et disposent déjà de connaissances dans ces domaines. Lorsqu'il est question d'aborder les thématiques environnementales comme la Trame Verte et Bleue par exemple, cela demande plus de connaissances et les réflexions ne sont alors que subjectives car tout le monde n'a pas le savoir requis pour construire une argumentation autour de ce sujet. Il faut alors passer par une étape d'information et de sensibilisation autour de ces thématiques techniques ou nouvelles afin qu'ils puissent émettre un avis et des suggestions. Mais cela devient alors une procédure lourde d'informations pour les participants et demande plus de temps et de pédagogie pour le porteur du SCoT. Il est donc possible de se demander si la concertation doit nécessairement évoquer l'ensemble des thématiques du projet.

Enfin, il est plus facile pour les habitants de connaître le maire de leur commune ou des communes voisines que celui du président de leur intercommunalité. Mais pour la population française, la commune demeure l'espace politique de référence. Bien que ces derniers puissent à présent voter directement pour les conseillers communautaires, ils le font souvent sans être avertis et impliqués sur la question intercommunale. Comme l'affirme le baromètre de concertation de 2017, si les élus municipaux inspirent toujours davantage confiance que les élus nationaux, les élus intercommunaux et européens, c'est-à-dire ceux dont l'activité est la moins médiatisée et donc la moins connue du public, voient leur cote de confiance, déjà basse, diminuer encore.

Il est alors possible de se demander quel est le rôle que peuvent avoir les médias dans cette sensibilisation à la concertation. Il est rare de voir dans la presse des articles au sujet des SCoT. Carcassonne Agglo tente toutefois de médiatiser ces sujets grâce à un journal propre à l'agglomération et la sollicitation de certains média locaux. Le fait de lire régulièrement des articles au sujet d'un SCoT permet de familiariser les habitants à ces questions et peut probablement, à l'avenir, les inviter à se poser plus de questions à son sujet.

## Conclusion

*« Les différents protagonistes de la participation citoyenne sont finalement pris dans un cercle vicieux : nombre de professionnels aimeraient être interpellés par des citoyens organisés collectivement, afin de pouvoir travailler avec eux, mais ils regrettent chez ceux-ci un manque de cohérence ou de compétences techniques. De leur côté, les collectifs d'habitants attendent d'être respectés, invités aux réunions, concertés en amont des décisions au lieu d'être « pris pour des bourricots », comme dit l'un d'eux. En d'autres termes, chacun attend sur sa rive, en vain, que le fossé démocratique cesse de se creuser. »<sup>31</sup>*

Afin de pallier ces paradoxes, la concertation se présente comme une solution à renforcer dans les projets d'aménagement comme celui du Schéma de Cohérence Territorial. A ce jour, cette participation reste encore hybride car elle n'est pas encore pleinement investie par la population et les élus. Elle pourrait pourtant être un levier efficace afin de réconcilier les différents acteurs concernés par le projet, à condition que cette méthode soit mise en œuvre correctement et à bon escient.

Ces démarches de concertation institutionnalisée ouvrent les portes à la créativité et à l'innovation afin de laisser la liberté aux porteurs du SCoT d'impliquer plus ou moins fortement les citoyens dans la démarche de concertation. L'enjeu aujourd'hui est de ne pas faire de cette modalité une coquille vide, utilisée comme simple outil de marketing politique.

Pour cela, il faut faire de la politique autrement, c'est à dire changer de mode de gouvernance. Une complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative, par le biais de la concertation, est nécessaire afin de construire un projet complet qui fasse l'unanimité auprès de tous les acteurs du territoire. L'accompagnement par des professionnels de la concertation tels que les bureaux d'études peut aider à atteindre ces objectifs.

La mobilisation de multiples acteurs dans le SCoT est déterminante quant aux solutions élaborées pour le projet d'aménagement, car elle a un effet sur les enjeux identifiés, les objectifs formulés et les solutions mises en avant. De plus, la concertation dans un SCoT reconnaît une valeur sociale à la planification qui permet de poser des bases pour produire un territoire que les habitants, les élus et les professionnels peuvent ainsi pleinement s'approprier et légitimer.

Au sein du SCoT de Carcassonne Agglo, il a été possible de constater que le monde institutionnel a saisi les enjeux de la participation pour construire un territoire cohérent. Toutefois, la concertation mise en œuvre, bien qu'innovante, n'a pas toujours su intéresser les citoyens et le milieu associatif. Les élus locaux semblent pourtant prêts à entamer cette nouvelle façon de gouverner.

---

<sup>31</sup> Carrel M. (2013). « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne. » Informations sociales, pp. 144-151.

Il faut donc encore laisser du temps au territoire pour prendre en mains ces enjeux de gouvernance. La concertation est en construction et s'affirmera peu à peu comme un élément incontournable pour les élus et les citoyens dans les futurs projets d'aménagement.

## Acronymes

### **DAAC : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial**

Document qui s'inscrit dans la démarche du Document d'orientations et d'objectifs et définit les règles en matière d'aménagement commercial sous forme de prescriptions et de recommandations.

### **DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs**

C'est le troisième document du SCoT. Il permet de définir plus concrètement les principes à décliner dans les documents communaux, sous forme de prescriptions et de recommandations.

### **EE : Evaluation Environnementale**

Evaluation analysant les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement. Elle a lieu tout au long de la procédure d'élaboration ou révision du Schéma de Cohérence Territoriale.

### **EIE : Etat Initial de l'Environnement**

Etude environnementale qui permet de faire un état des lieux local sur l'environnement. C'est la première étude effectuée dans la démarche d'un SCoT. Cette étude est incluse dans le diagnostic.

### **EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunal**

Regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité » et soumis à des règles communes.

### **PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural**

Établissement public regroupant plusieurs EPCI. Il permet la coopération entre des territoires ruraux et des petites et moyennes villes. Instauré par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, il remplace les PAYS.

### **PPA : Personnes Publiques Associées**

Personnes associées à l'élaboration du document. Leur rôle est de s'assurer de la bonne prise en compte des lois, règlements et intérêts supra-communaux.

### **PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable**

Pièce centrale du SCoT, il définit le projet politique porté par les élus de l'agglomération. Ce projet est ensuite décliné en orientations.

### **PLU/ PLUi : Plan Local d'Urbanisme**

Document d'urbanisme élaboré sur une commune, qui régit le droit à construire sur la base d'un projet d'aménagement communal. Il doit être compatible avec le SCoT.

Depuis la loi Grenelle II de 2010, il est possible d'élaborer ce document à l'échelle intercommunale.

### **SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale**

Document d'urbanisme élaboré à l'échelle d'un bassin de vie, et définissant des orientations en termes d'habitat, de développement économiques, de préservation des ressources naturelles et paysagères, de déplacements et mobilités, etc.

## Bibliographie

### Ouvrages

- Blondiaux L.** (2017). *Le nouvel esprit de la démocratie-Actualité de la démocratie participative*. Ed. Le Seuil, 109 p.
- Crépon M et Stiegler B.** (2007). *De la démocratie participative : fondements et limites*. Ed. Fayard, Mille et une nuits, 155 p.
- Gaudin J. P.** (2010). *La démocratie participative*. Ed. Armand Colin, 117 p.

### Articles

- Bacqué M.H et Gauthier M.** (2011). « *Participation, urbanisme et études urbaines* », Ed. Participations, pp. 36-66.
- Beuret J. E.** (2012). « *Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment* », Ed. Négociations, pp 81-86.
- Blondiaux L.** (2001). « *Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège* », Ed. Mouvements, pp. 44-51.
- Blondiaux L.** (2000). « *La démocratie par le bas* », Ed. Hermès, La Revue, pp. 323-338.
- Blondiaux L.** (2007). « *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout* », Ed. Mouvements, pp. 118-129.
- Carrel M.** (2013). « *La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne* », Ed. Informations sociales, pp. 144-151.
- Dasí J.F.** (2009). « *Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace* », Ed. L'Information géographique, pp. 89-111.
- Demaziere C et Desjardins X.** (2016). « *La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ?* » [En ligne]. Ed. Revue internationale d'urbanisme. Disponible sur : <http://riurba.net/Revue/> (consulté le 16 avril 2018).
- Demazière C, Douay N et Serrano J.** (2016). « *Léviathan ou Picrochole ? La planification spatiale en France, entre vision stratégique et dépendance aux formes du pouvoir local. Un éclairage à partir des schémas de cohérence territoriale* », [En ligne]. Ed. Revue internationale d'urbanisme. Disponible sur : <http://riurba.net/revue/> (consulté le 16 avril 2018).
- Dugua B.** (2007). « *Comment réenchanter la planification territoriale en France ?* » [En ligne]. Disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/> (consulté le 16 avril 2018).

**Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.** (2011). « *Territoire et projets, les outils de la gouvernance - Participation des habitants* », 32ème Colloque de la Fnau Paris, pdf disponible sur [https://www.apur.org/sites/default/files/documents/32eR\\_Expo\\_Audelor.pdf](https://www.apur.org/sites/default/files/documents/32eR_Expo_Audelor.pdf), 4 p. (consulté le 15 mai 2018).

**Gilli F.** (2018) « *Participation : et si on changeait enfin les règles du jeu ?* » Ed. Métropolitiques, 5 p.

**Goze M.** (2002). « *La stratégie territoriale de la loi SRU.* » Ed. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, pp. 761-776.

**Hélin J.C.** (2001). « *VI. La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ?* », Ed. Annuaire des collectivités locales, pp. 95-108.

**Leroux E.** (2012). « *Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?* », Gestion et management public, pp. 38-52.

**Loudiyi S.** (2008). « *Le SCOT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont.* » Ed. Norois. Environnement, aménagement, société, pp. 37-56.

**Menguy B.** (2016). « *La concertation, une véritable ressource pour la décision publique – Benoît Dorais, maire de d'arrondissement de Montréal.* » [En ligne] La Gazette des Communes. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/468701/la-concertation-une-veritable-ressource-pour-la-decision-publique-benoit-dorais-maire-de-darrondissement-de-montreal/?abo=1> (consulté le 05 juin 2018).

**Mermet L.** (2006). « *La «concertation» : un terme flottant pour un domaine mouvant?* », Ed. Négociations, pp. 75-79.

**Michels A.** (2011). « *Les innovations dans la gouvernance démocratique—En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ?* », Ed. Revue Internationale des Sciences Administratives, pp. 275-296.

## Mémoires

**Bourg A.** (2017). « *Diagnostic sur la participation citoyenne des acteurs de la société civile du territoire du Sicoval* », Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc, 151 p.

**Conquet S.** (2016). « *Démarches de participation citoyenne dans les projets de territoire face au déficit démocratique : Le cas du Sicoval* », Mémoire – Master APTER, Université Toulouse II – Jean Jaurès, dirigé par Mariette Sibertin-Blanc, 103 p.

## Conférence, Emission radio

**Spiegel J.** (2018). « *Démocratie participative, quels enjeux ?* » [En ligne], Codev du Sicoval. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=GHTqb3eRuAQ> (consultée le 24 avril 2018), 47 minutes.

**Carrel M.** (2013). « *La participation politique : injonction ou levier ?* », France Culture, La suite dans les idées. Disponible sur : <https://www.franceculture.fr/emissions/la-suite-dans-les-idees/la-participation-politique-injonction-ou-levier> (consultée le 4 juin 2018), 30 minutes.

## Rapports

**Alasset S, Ance V, Duprat P, Pujol S et Nozières B.** (2017). *Aires urbaines en Occitanie: deux grands réseaux adossés*. Insee, Dossier Occitanie n° 3, 20 p.

**Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement.** (2016). *La concertation en urbanisme et aménagement*. Atelier Urba, 6 p.

**Faure A et Vanier M.** (2016). *Rapport final : SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ?*, Fédération nationale des SCoT, 99 p.

**Fédération National des SCoT.** (2018). *Panorama des SCoT*. Fédération nationale des SCoT, 8 p.

**Res Publica.** (2017). *Synthèse du baromètre de la concertation et de la décision publique, 4ème édition*. Janvier 2017. Res publica, 4 p.

## Guides pratiques du SCoT

**Ministère du Logement et de l'Habitat durable.** (2016). *Brochure : Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* [En ligne], 4 p. Disponible sur : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/presentation-generale-des-scot-r8299.html> (consulté le 23 avril 2018).

**Ministère du Logement et de l'Habitat durable.** (2016). *Panorama des SCoT en 2016* [En ligne], 8. Disponible sur : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/presentation-generale-des-scot-r8299.html> (consulté le 23 avril 2018).

**Fondation Nature Homme.** (2013). *Démocratie Participative : Guide des outils pour agir* [En ligne], 56. Disponible sur : <http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/democratie-participative-guide-des-outils-pour-agir/> (consulté le 9 mai 2018).

**Ramora S, Broomerg K, Molinier J-P.** (2013). *Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* [En ligne], 152 p. Disponible sur : [http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire\\_1368](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire_1368) (consulté le 20 avril 2018).

## Bilan de concertation

**PETR Pays Lauragais.** (2010). Bilan de concertation [En ligne], 8. Disponible sur : <http://www.payslauragais.com/le-scot-schema-de-coherence-territoriale/le-scot-et-vous> (consulté le 24 mai 2018).

## Carcassonne Agglo

**Cittanova.** (2018). *Rapport de présentation du SCoT de Carcassonne Agglo*, Carcassonne Agglo, 228 p.

**Agence Place.** (2018). *Diagnostic synthétique du Plan Local de l'Habitat de Carcassonne Agglo*, Carcassonne Agglo, 43 p.

**Item.** (2018). *Diagnostic du Plan Global de déplacement de Carcassonne Agglo*, Carcassonne Agglo, 135 p.

## Sitographie

<http://www.comedie.org/>

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

<http://www.fedescot.org/>

<https://www.flui.city/>

<https://i-cpc.org/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://mon2020.carcassonne-agglo.fr/>

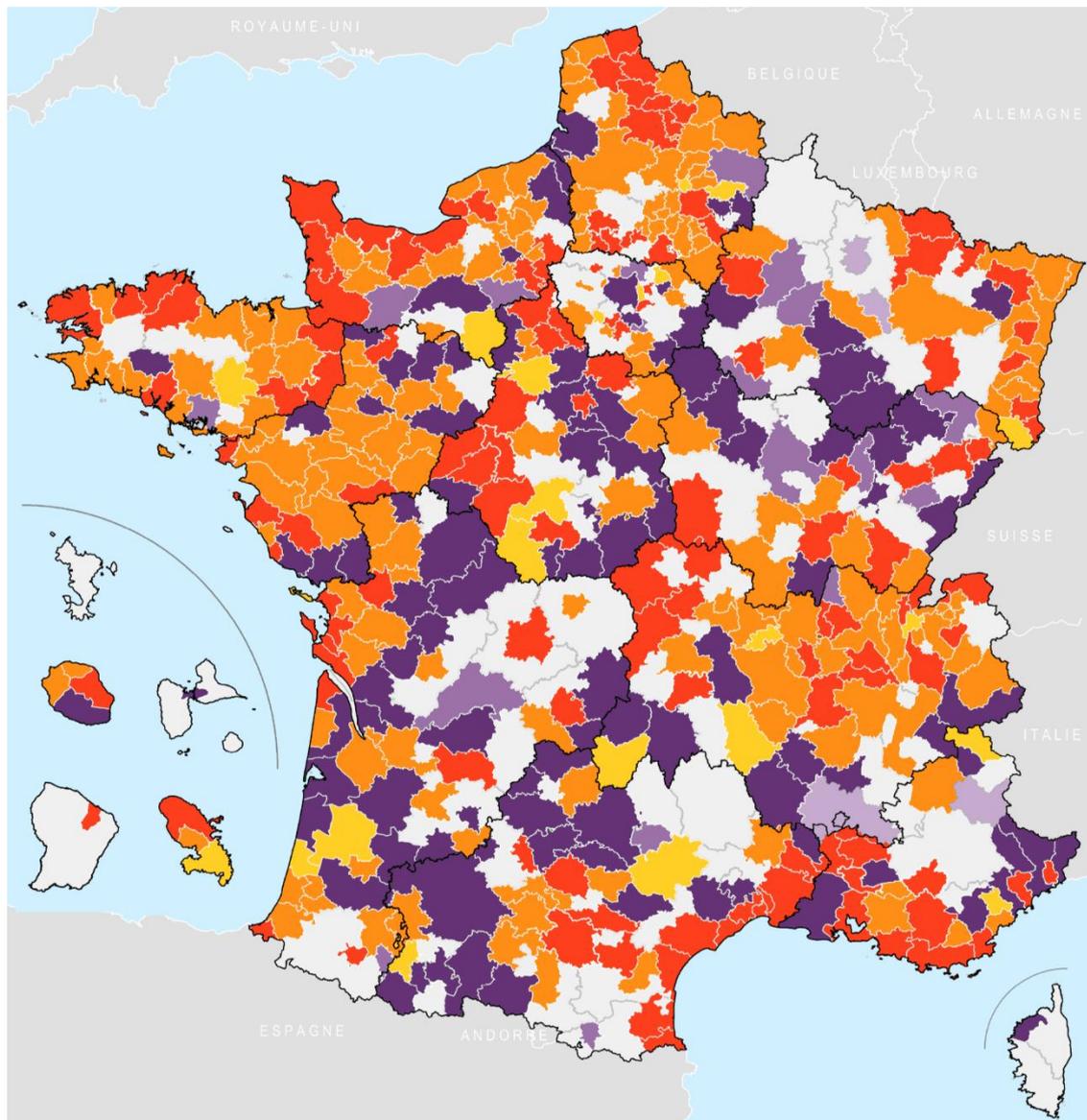
<https://parlement-et-citoyens.fr/>

<https://scot.carcassonne-agglo.fr/>

# Annexes

## Annexe n°1

### Panorama des SCoT - Couverture du territoire au 1er Janvier 2018



- |  |  |
|--|--|
| ■ Périmètre du SCoT arrêté                                   | ■ SCoT en élaboration : projet arrêté                    |
| ■ EP support du SCoT créé                                    | ■ SCoT approuvé  |
| ■ SCoT en élaboration ou SD en révision : délibération prise | ■ SCoT en révision : délibération prise ou projet arrêté |



Source : Panorama des SCoT  
2018 - Fédération des SCoT

## Annexe n°2

### Article L300-2

❖ Modifié par Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 - art. 42 JORF 3 juillet 2003

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme

b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;

c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

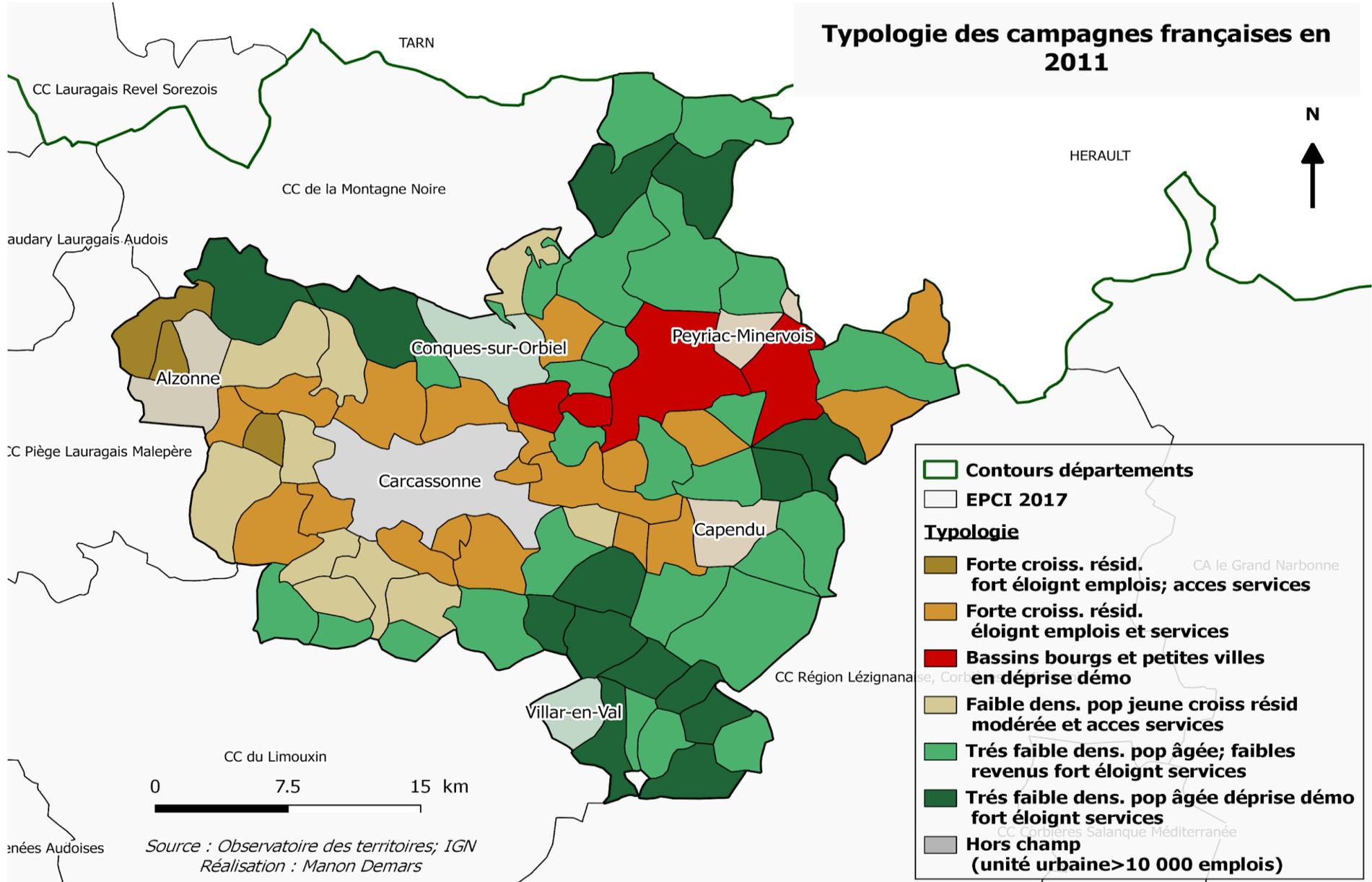
Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

### Annexe n°3

## Typologie des campagnes françaises en 2011



## Annexe n°4

### Extrait du registre des délibérations du Conseil Communautaire

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION – CARCASSONNE AGGLO

##### EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CARCASSONNE AGGLO

61

##### DELIBERATION N° 2015-099

**Conseil  
communautaire  
du 15 avril 2015**

**Nombre de  
conseillers :**

En exercice : 123

Présents : 93

Votants : 107

**Date de convocation :**

Le 9 avril 2015

**Objet :**

Prescription de la  
révision du SCoT du  
Carcassonnais

Objectifs poursuivis et  
modalités de  
concertation

L'an deux mille quinze, le quinze avril à quatorze heures trente, le Conseil communautaire légalement convoqué, s'est réuni à la salle du Dôme de Carcassonne en séance publique sous la présidence de Monsieur Régis BANQUET, Président.

Présents : M. BANQUET Régis, M. LARRAT Gérard, M. RAYNAUD Christian, M. MENASSI Eric, M. ICHE Daniel, M. RUIZ Jean-Jacques, M. COMBETTES Roland, M. PROUST Michel, Mme RIVEL Tamara, M. BONNET André, M. CARBONNEL Didier, M. MASCARAQUE Thierry, M. ILHES Pierre-Henri M. ADIVEZE Roger, Mme SAINT-MARTIN Laury, M. JUSTE Jean-François, M. DIMON Jacques, M. PISTRE Jean-Claude, M. CALVET Bernard, M. JALABERT Bernard, M. ESTEBAN Angel, M. ROUX Jean-Luc, M. MILHAU René, Mme SOUADKI Nasihra, M. VALLIERE Pascal, M. PELIX Jean-Pierre, M. MOURLAN Charles, M. ANDRIEU Antonin, Mme CAVAYE Lydie, M. ARIBAUD Jean-Louis, M. DE MIALHE DE SAINT MARTIN Jean-François, M. GARINO Alain, M. LACUBE Claude, M. RAMONEDA Paul, M. FOURCADE Robert, M. JULIEN Jean-Luc, Mme ETORE-LORTHOLARY Jeanne, M. JOUBE André, M. LARRUY Jacques, M. CHEVRIER Philippe, M. KOENIG Max, Mme CARRE-SCHNEIDER Annick, Mme ROVES Colette, M. BLASQUEZ Lélis, M. SEMAT Jean, M. LOUBAT Jean, M. COMBES Georges, Mme RICARD Andrée, M. PECH André, M. PELLEGRINI Maurice, M. CARRIQUI Jacques, M. ESCOURROU Paul, M. MAURY Michel, Mme IUND Raymonde, Mme GILS Denise, M. MARTEL Jean, M. DORMIÈRES Marc, M. SARRAN Serge, Mme WIECK Renée, Mme DELL'AVANZATA Myriam, Mme DELBREIL Geneviève, Mme MOURET Danièle, Mme BERNARD Marie-Christine, M. ARIAS Placide, M. AUDIER Jean-Bernard, Mme DENUX Monique, M. PUJOL André, M. BERNEDE Jean-Paul, Mme GLEIZES-RAYA Nadia, M. SAÏSSET Jean-François, M. POUZENS Jean-Paul, Mme VIEU Brigitte, Mme RIGAUD Hélène, M. RIBERA Sébastien, M. SIÉ Didier, Mme ROGER Christine, M. DUTHU Jean-Luc, M. DELAUR Gilles, M. BEDOS Xavier, M. CAMBRA Bernard, M. CARVAL Ronan (suppléant de Mme CAMPAGNARO Françoise), M. BES Jean-Louis, Mme GARINO Jeannine, M. ZOCCARATO Michel, Mme JEANSON Anne, Mme LE CORRE Angélique,

Mme MAURETTE Martine, Mme BARDOU Magali, M. ARNAUDY Olivier, M. MORIO Robert, Mme BLANC Florence, M. ADIVEZE Denis, Mme SIRE Bernadette (suppléante de M. LUCET Charles).

Absents excusés : M. GINIES Alain (pouvoir à M. VALLIERE Pascal), Mme ARNAUD Magali (pouvoir à Mme CAVAYE Lydie), Mme PITON Yolande, M. CLERGUE Philippe, M. MARTY Alain (pouvoir à Mme RICARD Andrée), M. DESTREM Pierre (pouvoir à Mme CARRE SCHNEIDER Annick), M. BUSQUE Emile, M. SARRAIL Jean-Luc (pouvoir à Mme DELBREIL Geneviève), Mme JOURDA Gisèle (pouvoir à M. MENASSI Eric), M. MONIER Denis (pouvoir à M. DIMON Jacques), M. FAU Philippe (pouvoir à Mme ROGER Christine), Mme DRISS Jeannette (pouvoir à Mme SOUADKI Nasihra), M. PEREZ Jean-Claude (pouvoir à M. ICHE Daniel), Mme GASC Laurence (pouvoir à M. BLASQUEZ Lélis), Mme MAMOU OULAHCENE Yamina, M. FLAMANT Lucien (pouvoir à Mme BERNARD Marie-Christine), M. ALBAREL Arnaud (pouvoir à M. BES Jean-Louis), M. LAREDJ Yazid (pouvoir à M. LARRAT Gérard).

Absents : M. SAMPIETRO Michel, Mme CLARY Paulette, M. CASSIGNOL Jean-Louis, Mme HERIN Danièle, Mme PICHARD Geneviève, M. PERALLON Jacques, M. AGUILHON Jean-

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION – CARCASSONNE AGGLO

Louis, Mme CHESA Isabelle, Mme DHUMEZ Patricia, M. IBANEZ Roger, M. DELGADO Fernand, M. TARLIER Alain.

M. Antonin ANDRIEU est élu secrétaire de séance.

*Les membres du Conseil communautaire étant en nombre suffisant pour délibérer valablement, Monsieur le Président a déclaré la séance ouverte.*

62

Monsieur le Président expose :

### **Contexte**

Par délibération du Conseil Communautaire en date du 16 novembre 2012, la Communauté d'Agglomération Carcassonne Agglo, alors composée de 23 communes membres, a approuvé le SCoT du Carcassonnais, sous le régime antérieur à la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 (loi Grenelle 2).

Ce SCoT s'articule autour de 3 objectifs :

- Dynamiser la croissance démographique dans un cadre de vie de qualité,
- Accompagner la croissance démographique par la création d'emplois et d'activités sur le territoire,
- Préserver et valoriser la qualité environnementale et patrimoniale du territoire.

Après 2 années de mise en œuvre, le contexte du SCoT a changé.

- Le cadre législatif et réglementaire a évolué ;
- Le cadre territorial s'est élargi et le contexte s'est modifié.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, Carcassonne Agglo recouvre un territoire comptant désormais 73 communes, conformément à l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2012 portant création de la Communauté d'Agglomération Carcassonne Agglo par fusion extension.

### **1. Retrait de la délibération N°21 du 22 mars 2013 s'opposant à l'extension du périmètre du SCoT sur le périmètre des 73 communes à la suite de la fusion extension**

En application de l'article L. 122-5 du Code de l'Urbanisme, la fusion-extension emporte, par elle-même et de plein droit, extension du périmètre du SCoT déterminé par l'arrêté préfectoral du 3 octobre 2005, au nouveau périmètre de la Communauté d'Agglomération.

Carcassonne Agglo a pris une délibération en date du 22 mars 2013 sur le fondement dudit article pour s'opposer à l'extension du périmètre du SCoT, en considérant qu'elle pouvait le faire dans un délai de six mois suivant la fusion-extension, compte-tenu des difficultés d'application sur ces nouvelles communes du SCoT approuvé.

Considérant l'article L.122-5 du Code de l'Urbanisme, il apparaît que cette possibilité d'opposition ne peut jouer en l'espèce et le principe demeure bien ici celui d'un périmètre du SCoT recouvrant la totalité du périmètre de l'EPCI qui en est compétent, et non partiellement (article L122-3).

Ainsi la délibération du 22 mars 2013 n'est pas fondée, et il appartient à la Communauté d'Agglomération de la retirer. Ensuite de ce retrait, le périmètre de SCoT se retrouve donc étendu à l'ensemble du périmètre de la Communauté d'agglomération en application des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

Au demeurant, la Communauté d'agglomération entend bien aujourd'hui s'engager dans l'élaboration d'un nouveau projet de SCoT portant sur le périmètre recouvrant l'ensemble des 73 Communes membres, pour répondre aux nouveaux défis et enjeux à l'échelle de ce grand territoire.

Il faut noter aussi que cette extension du SCoT sur le nouveau périmètre de Carcassonne Agglo conduira à écarter l'application de la règle de constructibilité limitée, durcie par ailleurs

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION – CARCASSONNE AGGLO

par les réformes récentes (L.122-2 et L.122-2-1 du Code de l'Urbanisme), et qui doit s'appliquer à toutes les communes non couvertes par un SCoT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

63

### **2. Prescription de la révision du SCoT du Carcassonnais**

Il s'agit donc aujourd'hui de prescrire la révision du SCoT du Carcassonnais approuvé le 16 novembre 2012 afin d'élaborer un nouveau SCoT recouvrant la totalité du périmètre de la Communauté d'agglomération.

#### - Le contexte :

Ce nouveau SCoT intègrera les nouvelles dispositions issues des nombreuses réformes récentes, notamment de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui doivent être intégrées d'ici le 31 décembre 2016, mais aussi de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014, de la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 et de la loi d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

Ces nouvelles dispositions notamment renforcent les exigences en matière de développement durable, de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à celui-ci, de maîtrise de la consommation d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de production énergétique à partir de sources renouvelables, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation de la biodiversité à travers la conservation et la remise en état de continuités écologiques, de développement des communications électroniques, de lien en l'urbanisation et la desserte par les transports collectifs, d'aménagement commercial.

L'élaboration de ce nouveau SCOT s'inscrit aussi dans un nouveau contexte territorial avec de nouveaux enjeux et défis du territoire, à l'échelle du périmètre élargi de la Communauté d'agglomération, à savoir notamment :

- Le territoire de Carcassonne Agglo, marqué par une densité faible, connaît une forte attractivité démographique, portée par les migrations résidentielles, mais avec un vieillissement tendanciel de la population.
- Dans une logique de développement, le territoire est bien desservi par les voies de communication entre Toulouse et le littoral Méditerranéen, et est doté d'un aéroport. Il bénéficie également d'une grande attractivité touristique, grâce notamment à la Cité médiévale de Carcassonne et au Canal du Midi, mais aussi en lien fort avec le patrimoine et la viticulture.
- Toutefois le territoire connaît des difficultés, avec notamment un emploi qui reste insuffisant et fragile, en dépit des facteurs de développement économique, et une agriculture et une viticulture, qui bien que très présentes sur le territoire, connaissent une déprise.
- Le territoire est bien doté en équipements et services, avec une forte polarisation de la ville centre, mais une offre qui reste aussi bien présente sur le reste du territoire, organisé autour de quatre bassins de vie qui participent de l'équilibre du territoire, avec seulement quelques communes plus isolées.
- En revanche, en dépit d'une offre significative, le parc de logements actuel, marqué par le poids des grands logements individuels, d'un parc locatif assez onéreux et d'une offre inadaptée en centre ancien, n'est pas assez diversifié pour répondre à l'ensemble des besoins.
- De même, la mixité entre espace urbain et rural peu dense et son étendue posent des questions de cohérence et d'équité dans la gestion de l'aménagement du territoire. La faible densité de l'habitat et l'étalement urbain restent peu favorables au développement des transports collectifs et la voiture individuelle reste prédominante dans les déplacements en dépit des dispositifs alternatifs existants. Les infrastructures de modes doux sont insuffisantes.
- Le territoire est riche des paysages diversifiés aux identités marquées, et offre un cadre de vie de grande qualité. Il offre de nombreuses ressources naturelles (eau, sous-sol,

## COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION – CARCASSONNE AGGLO

sources d'énergies durables) mais demeure exposé à diverses menaces (pollution de l'eau, risques naturels, en particulier le risque inondation et feu de forêt...).

64

### - La démarche définie dans le cadre du Code de l'urbanisme :

Ce nouveau SCOT va définir notamment des orientations et objectifs relatifs à l'organisation, l'aménagement et le développement de l'ensemble du territoire de Carcassonne Agglo.

Ce nouveau SCoT sera établi conformément aux dispositions des articles L. 122-1-1 et suivants et R. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Il comportera en particulier un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un document d'orientations et d'objectifs (DOO) et un rapport de présentation. Il devra donner lieu à une évaluation environnementale, soumise à l'avis de l'autorité environnementale de l'Etat et porté à la connaissance du public.

Il sera établi dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, à travers plusieurs étapes, à savoir schématiquement :

- L'élaboration du projet de SCoT, à partir notamment d'un diagnostic socio-économique et environnemental, l'établissement ensuite du projet de PADD, avec aussi un débat au sein du Conseil communautaire, et de DOO, ainsi que du rapport de présentation comportant l'évaluation environnementale,
- L'arrêt du projet de SCoT par délibération du Conseil communautaire, en vue ensuite de la consultation pour avis notamment des personnes publiques associées et de la mise à l'enquête publique ;
- La mise à l'enquête publique du dossier de projet de SCoT ;
- L'approbation du SCoT par délibération du Conseil communautaire, à l'issue de l'enquête publique.

### - Les objectifs poursuivis :

Dans ce cadre, les objectifs poursuivis au titre de la présente révision, et en vue de l'élaboration de ce nouveau SCoT sur l'ensemble du territoire de Carcassonne Agglo, sont les suivants :

- Définir un projet de développement équilibré du territoire, en confortant notamment le pôle de centralité constitué à partir de Carcassonne, dont le rayonnement et l'attractivité doivent être renforcés au-delà du territoire du SCoT, mais aussi les pôles structurants des bassins de vie, pour renforcer le maillage du territoire notamment en matière d'équipements et services,
- Accroître l'attractivité économique du territoire, assurer son rayonnement pour favoriser la création d'emplois, en lien aussi avec l'accueil de population, et veiller au maillage des activités économiques au sein même du territoire, qui contribuent aussi à la bonne organisation et à la vitalité de l'ensemble du territoire,
- Organiser les capacités de développement en matière notamment d'habitat et d'activités économiques, pour développer des réponses diversifiées et adaptées aux besoins, en veillant aussi à assurer un équilibre entre réinvestissement des centres-bourgs et urbains et des friches et extension urbaine, dans l'objectif notamment de renforcement de la limitation de l'étalement urbain,
- Tenir compte aussi de la diversité des espaces et valoriser cette mosaïque, constitutive de la richesse du territoire,
- Définir une politique de déplacements à l'échelle du nouveau territoire, en recherchant des solutions innovantes pour répondre aux besoins de mobilité du territoire et en faveur des transports collectifs, des modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture et du développement des modes doux,
- Maintenir et valoriser les atouts du territoire constitués par un patrimoine paysager, écologique, architectural et urbain, socle de la qualité du cadre de vie et de l'attractivité économique et touristique ;

## COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION – CARCASSONNE AGGLO

65

- Conforter la préservation et la mise en valeur des espaces naturels et paysagers, ainsi que des continuités écologiques ; de même que les espaces agricole et viticole, notamment ceux à forte valeur, pour s'assurer d'une pérennité et d'un développement de cette activité majeure pour le territoire.
- Veiller à la qualité de l'environnement, à une bonne préservation des ressources naturelles et prévention des risques et des nuisances et pollutions, notamment dans le domaine de l'eau ;
- Contribuer aussi à la lutte et à l'adaptation contre le changement climatique notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; promouvoir également le développement des communications électroniques.

### **Modalités de concertation**

En application de l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme, le conseil de communauté doit délibérer sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet de SCoT, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Les modalités de cette concertation doivent permettre, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui seront ainsi enregistrées et conservées.

Dans ce cadre, il est proposé d'organiser cette concertation pendant toute la durée d'élaboration du projet de SCoT et jusqu'à son arrêt, selon les modalités suivantes :

- Un dossier comportant notamment les plans, études, et autres documents relatifs au projet de SCoT (dont les avis requis par les lois et règlements à ce stade), sera mis à la disposition du public, au fur et à mesure de leur élaboration :
  - Au siège de Carcassonne Agglo durant les horaires d'ouverture, situé au 1 rue Pierre Germain à Carcassonne, et d'autres points répartis sur le territoire, à savoir les mairies des communes de Rieux-Minervoises, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Palaja et Montlaur aux jours et heures ouvrables habituels,
  - Ainsi qu'au format numérique, en consultation libre, sur le site internet de Carcassonne Agglo : [www.carcassonne-agglo.fr](http://www.carcassonne-agglo.fr)
- Un registre destiné aux observations et propositions du public sera mis à sa disposition aux jours et heures ouvrables habituels, au siège de Carcassonne Agglo, situé au 1 rue Pierre Germain à Carcassonne, et d'autres points répartis sur le territoire, à savoir les mairies des communes de Rieux-Minervoises, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Lavalette et Montlaur ;
- Le public pourra également formuler ses observations et propositions :
  - Par courrier adressé à l'attention de Monsieur le Président, Carcassonne Agglo, 1 rue Pierre Germain à Carcassonne ;
  - Par courrier numérique par voie électronique à l'attention de Monsieur le Président : [amenagement@carcassonne-agglo.fr](mailto:amenagement@carcassonne-agglo.fr)
- Une réunion publique au moins sera également organisée, à chaque étape d'élaboration du projet de SCoT, soit au diagnostic, au PADD et au DOO, et associée à une exposition.

Lors de chaque étape d'élaboration du projet de SCoT, des publications numériques ou dans la revue de la Communauté d'Agglomération permettront également de faire part de l'avancée du projet et des réflexions en cours.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION – CARCASSONNE AGGLO

Une information sur les modalités de la concertation sera effectuée par voie d'affichage au siège de Carcassonne Agglo et dans chacune des Mairies des communes-membres ainsi que par publication dans un journal diffusé dans le département.

66

Parallèlement à cette concertation avec le public, les Communes membres de Carcassonne Agglo seront étroitement associées à la démarche d'élaboration du projet. Une réunion des Maires sera organisée à chaque étape clef d'élaboration du projet.

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu le Code de l'Urbanisme,

Vu l'arrêté préfectoral N°2005-11-3207 en date du 3 octobre 2005 portant publication du périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Carcassonnais,

Vu la délibération de Carcassonne Agglo en date du 16 novembre 2012 approuvant le Schéma de Cohérence Territoriale du Carcassonnais

Vu l'arrêté préfectoral en date du 21 décembre 2012 portant création de la Communauté d'Agglomération Carcassonne Agglo par fusion extension,

Sur la base du présent rapport, il vous appartient de bien vouloir en délibérer et le cas échéant :

- De retirer la délibération n°21 du 22 mars 2013 s'opposant à l'extension du périmètre du SCoT sur le périmètre des 73 communes,
- De prescrire la révision du SCoT du Carcassonnais en application de l'article L.122-6 du CU,
- D'approuver les objectifs poursuivis de la révision tels que détaillés ci-dessus,
- D'approuver les modalités de concertation telles que détaillées ci-dessus,
- D'autoriser Monsieur le Président à solliciter les subventions, au taux le plus élevé possible, auprès des organismes financeurs, pour conduire la révision du SCoT.

Le Conseil communautaire ouï l'exposé de son Président et après en avoir délibéré à l'unanimité des membres présents :

**ADOpte A L'UNANIMITE** les propositions ci-dessus énoncées.

Ainsi fait et délibéré en séance les jours, mois et an que dessus et les membres présents ont signé au registre.

Pour extrait, certifié conforme.

Le Président de Carcassonne Agglo

Régis BANQUET



Acte certifié exécutoire



- Par publication ou notification le 20/04/2015

- Par transmission au Contrôle de Légalité le 20/04/2015

Source : Carcassonne Agglo

## Annexe n°5

### Cahier de concertation



## SCoT de Carcassonne Agglomération

### REGISTRE D'OBSERVATIONS

Dans le cadre de la révision de son Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Carcassonne Agglomération met à la disposition des habitants plusieurs outils pour s'exprimer.

Un registre d'observation est à votre disposition au siège de Carcassonne Agglo, situé au 1 rue Pierre Germain à Carcassonne, et d'autres points répartis sur le territoire, à savoir les mairies des communes de Rieux-Minervois, Conques-sur-Orbiel, Alzonne, Leuc, Trèbes, Lavalette et Montlaur, vous êtes libres d'y inscrire vos questions, vos remarques, vos propositions. Votre avis nous intéresse !

### COMMUNE DE :

.....  
.....

### CARCASSONNE AGGLO Au 1<sup>er</sup> janvier 2017





## SCoT de Carcassonne Agglomération

### REGISTRE D'OBSERVATIONS

**Objet :**

Révision du Schéma de Cohérence Territoriale de Carcassonne  
Agglomération

**Commune de :** .....

**Ouverture du registre le :** .....

**Ouverture au public aux horaires suivants :** .....

.....  
.....  
.....  
.....

**Fermeture du registre le :** .....

.....

---

### Notice d'utilisation

Habitants, professionnels, visiteurs, vous pouvez faire vos remarques concernant l'urbanisme et plus particulièrement le document en cours d'élaboration sur le territoire, au travers de ce registre.

Merci d'indiquer :

- Nom et Prénom du demandeur
- Statut du demandeur (habitant, personne morale, etc.)
- Date de la remarque
- Nature de la remarque (si besoin, numéro de parcelles concernées)

---

### Concertation complémentaire

Vous pouvez également formuler vos observations par courrier postal adressé par voie postale :

À l'attention de M. le Président  
Carcassonne Agglo  
1 rue Pierre Germain  
11 890 Carcassonne Cedex 9

Ou par courrier numérique par voie électronique :

À l'attention de M. le Président complété de  
l'objet « SCoT » : XXX@carcassonne-agglo.fr

En plus d'articles publiés sur le magazine et le site Internet de Carcassonne AGGLO, des réunions publiques et des ateliers ouverts à la population sont organisés régulièrement tout au long de la procédure. Restez informés en vous rendant sur le site de la Carcassonne Agglo :

[www.carcassonne-agglo.fr](http://www.carcassonne-agglo.fr)



## Annexe n°6

### Exemple d'une page du Carnet du Participant adressé aux élus de Carcassonne Agglo

#### POSITIONNEMENT GÉOGRAPHIQUE

► Un positionnement au cœur de la nouvelle région Occitanie



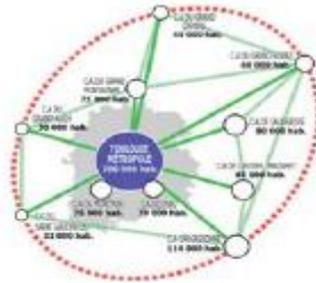
- Un positionnement central
- Des liens avec les métropoles toulousaine et montpelliéraine jusqu'à très distendus mais un nouveau contexte favorable
- Une stratégie régionale en cours d'écriture qui permet de réaffirmer les ambitions du territoire

► De nouvelles collaborations potentielles avec Toulouse



6

- De nouvelles collaborations avec Toulouse via le dialogue métropolitain
- Un rôle majeur de Toulouse dans la dynamique économique régionale mais peu de retombées pour le territoire
- De nombreux échanges informels à organiser (tourisme d'excursion, déplacements domicile-travail, transferts d'entreprise...)



► Une concurrence forte avec les villes moyennes voisines et notamment Narbonne



Fevrier 2018

- Des dynamiques plus favorables sur le territoire de Narbonne qui capte les touristes estivaux et les consommateurs de l'ouest du territoire
- Des concurrences voisines (Castelnaudary, Lézignan...) pour attirer des entreprises, notamment de la sphère productive

#### ENJEUX ASSOCIÉS

Pour chaque enjeu évoqué ci-dessous, précisez si pour vous celui-ci est prioritaire, fort, moyen ou faible ; et s'il est à traiter à l'échelle de votre commune, de Carcassonne Agglo, et/ou du département.

Enjeu	Niveau d'enjeu				Échelle d'enjeu			
	Prioritaire	Fort	Moyen	Faible	Commune	Subs-territoire de Carcassonne Agglo	Carcassonne Agglo	Territoires voisins / Département / Région
S'appuyer sur le positionnement central au sein de la nouvelle région pour capter entreprises et événements régionaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
Construire les collaborations avec la métropole toulousaine notamment sur le volet économique et universitaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
S'affirmer face à Narbonne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
Etre acteur de la stratégie de développement régionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					

EN FONCTION DE CES ENJEUX, QUELS CHOIX ET QUELLES ORIENTATIONS DÉFINIR ?

Quels atouts valoriser pour développer des complémentarités avec les territoires voisins (Narbonne, Castelnaudary, Lézignan...)?

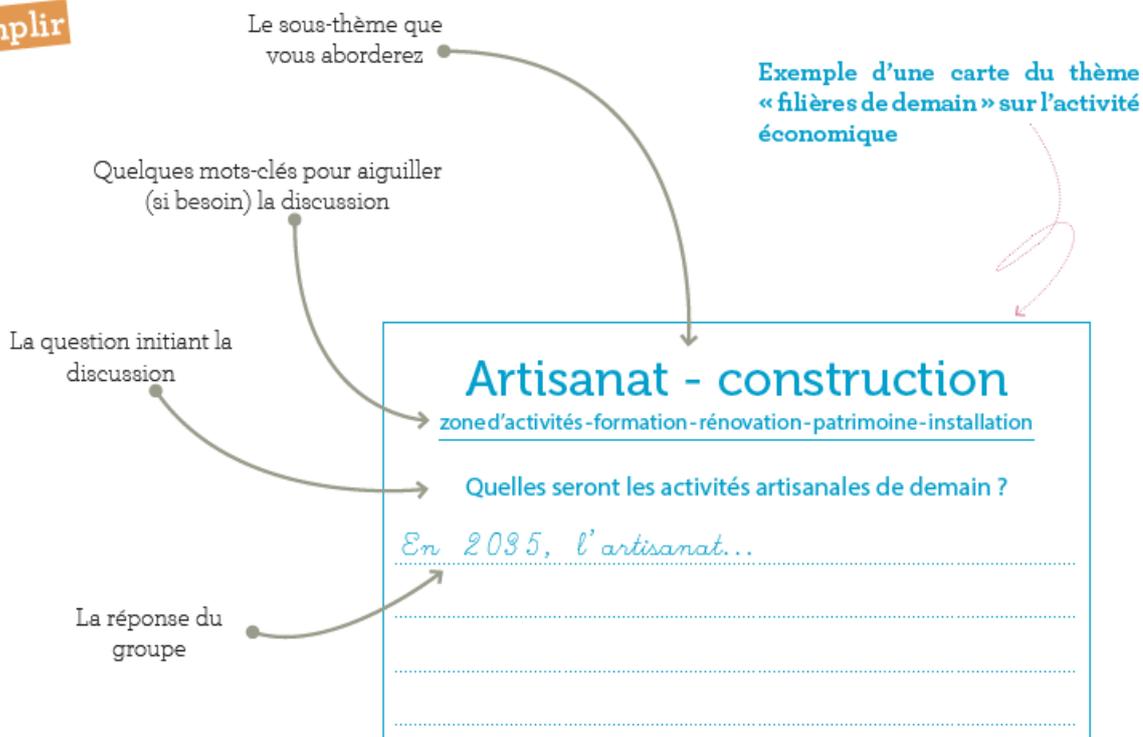
Quelles relations territoriales faut-il privilégier en priorité pour le développement de Carcassonne Agglo (Toulouse, Montpellier, Narbonne, ...)?

AUTRES ENJEUX IDENTIFIÉS, AUTRES PISTES D'ACTION ET ORIENTATIONS

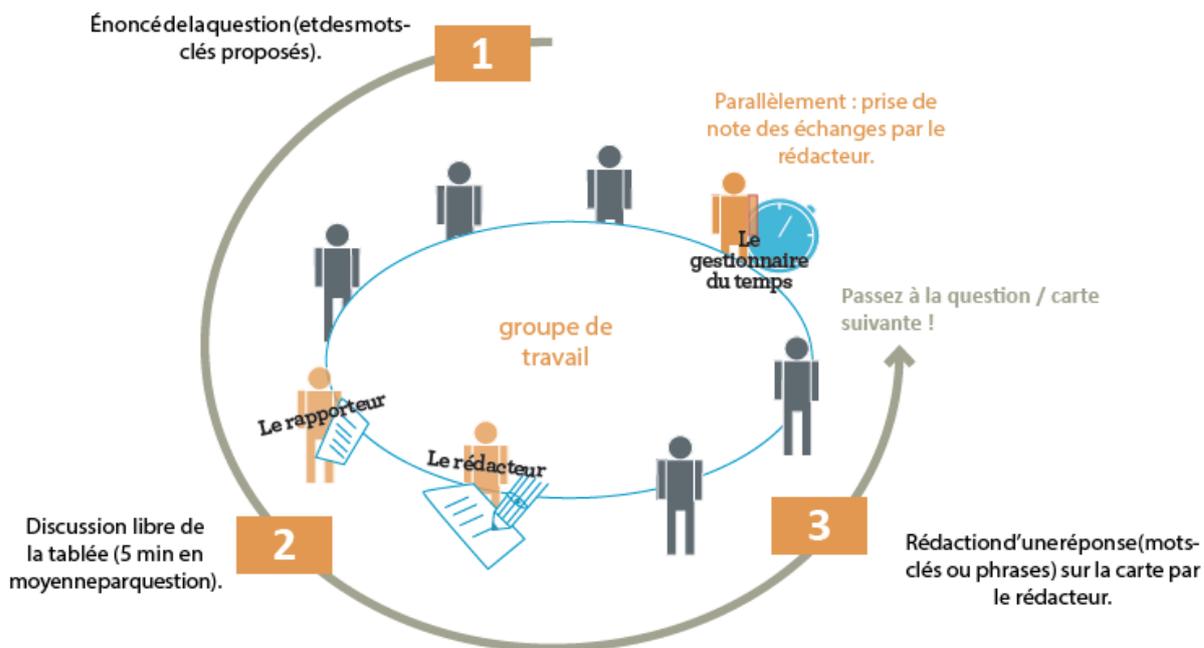
## Annexe n°7

### Consigne du jeu de cartes à rempli durant les ateliers participatifs

#### Les cartes à remplir



#### Les étapes de travail pour chaque carte



Source : Bureau d'études Cittanova

# Table des matières

## **Remerciements**

## **Sommaire**

### **Introduction ..... 1**

### **Partie 1 - La concertation dans le cadre des SCoT : un exercice institutionnalisé que le territoire reste libre de s'approprier ..... 3**

1.1. DEFINITION ET RAPPEL DU CADRE LEGISLATIF DES SCoT, UN DOCUMENT D'URBANISME EN EVOLUTION PERMANENTE .....	3
1.2. LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE LOGIQUE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE AU SEIN DU SCoT.....	8
1.3. UNE CONCERTATION OBLIGATOIRE MAIS QUE LES ELUS RESTENT LIBRE DE S'APPROPRIER .....	12

### **Partie 2 - Le SCoT de Carcassonne Agglo, un projet de territoire accompagné par une volonté de concertation publique innovante ..... 19**

2.1. CONTEXTE TERRITORIAL DE CARCASSONNE AGGLO .....	19
❖ Un positionnement stratégique .....	21
❖ Une répartition inégale de la population.....	22
❖ Un territoire attractif.....	22
❖ Une économie présentielle concentrée sur la ville centre .....	23
❖ Une forte richesse patrimoniale .....	24
2.2. CONTEXTE D'ELABORATION DU SCoT DE CARCASSONNE AGGLO.....	25
2.3. LA VOLONTE DE CREER UN TERRITOIRE COHERENT ET PLUS CITOYEN.....	29
2.4. LES MODALITES DE CONCERTATION MISES EN PLACE ET LEURS IMPACTS POUR LE SCoT .....	33
❖ En ce qui concerne la concertation obligatoire .....	33
❖ En ce qui concerne la concertation innovante .....	35
❖ Les impacts de ces modalités de concertation .....	44

### **Partie 3 - Les difficultés et les limites de la concertation..... 47**

3.1. UNE CONCERTATION INACHEVEE PAR LE MILIEU INSTITUTIONNEL .....	47
❖ Une concertation que les élus n'ont pas encore pleinement adoptée .....	47
❖ Un apprentissage de l'écoute difficile à mettre en place .....	48
❖ Des contraintes techniques liées à la concertation .....	49
❖ Un problème de reconnaissance de l'échelon intercommunal.....	49
3.2. UNE FAIBLE MOBILISATION CITOYENNE DANS LES DEMARCHES INSTITUTIONNELLES.....	51
❖ Une absence de mobilisation générale aux modes de démocratie participative .....	51
❖ Une absence de concertation spécifique au SCoT.....	53

### **Conclusion..... 55**

<b>Acronymes.....</b>	<b>57</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>58</b>
<b>Annexe n°1 .....</b>	<b>63</b>
<b>Annexe n°2 .....</b>	<b>64</b>
<b>Annexe n°3 .....</b>	<b>65</b>
<b>Annexe n°4 .....</b>	<b>66</b>
<b>Annexe n°5 .....</b>	<b>72</b>
<b>Annexe n°6 .....</b>	<b>75</b>
<b>Annexe n°7 .....</b>	<b>76</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>77</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>80</b>





## Mise en place de la démarche de concertation pour l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale

L'exemple du SCoT de Carcassonne Agglo

### Résumé

En matière d'aménagement des territoires, l'implication des citoyens n'a pas toujours été un enjeu fort. Mais depuis plusieurs années, le rôle des habitants dans la prise de décision s'est accru. Les institutions se sont engagées à informer et solliciter systématiquement les citoyens dans les projets d'aménagement des territoires. C'est le cas notamment au sein du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Une concertation de divers acteurs du territoire est obligatoirement effectuée durant son élaboration. Cette participation est un outil que les EPCI restent libres de s'approprier, soit afin de lui attribuer un rôle dans la gouvernance territoriale, soit simplement afin de respecter les normes imposées par la législation.

Un stage au sein de l'EPCI de Carcassonne Agglo a permis de mettre en exergue une démarche de concertation au sein d'un SCoT en révision et y constater les divers atouts et les limites de cette participation citoyenne.

**Mots clés :** Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ; Concertation ; Participation citoyenne ; Intercommunalité ; Planification ; Carcassonne Agglo