



Loi ALUR et SCoT Rural : la nécessité de mettre en place de nouveaux outils pour répondre aux évolutions de la planification



Exemple de la mise en place d'une méthode particulière, l'analyse diachronique

Mélanie AFFORTUNATO, sous la direction de Mariette SIBERTIN BLANC, Master 2 APTER

Maitre de Stage : Tony PERRONE pour UrbaDoc

Soutenu le 9 juillet 2014 à l'Université Toulouse II Jean Jaurès



UNIVERSITE
DE TOULOUSE
LE MIRAIL



Remerciements :

Je tiens à remercier tout d'abord le bureau d'étude UrbaDoc et toute son équipe, pour son accueil dans le cadre de cette fin d'études. Je remercie également l'équipe pédagogique de la formation Aménagement et Projets de Territoire pour le savoir et l'appui fourni pendant ces trois années d'études et tout particulièrement Mariette Sibertin Blanc qui m'aura suivi au cours de ces deux périodes de stage. Merci pour son soutien et la formulation de précieux conseils qui m'auront permis de mener à bien les deux mémoires rédigés au cours de cette formation.

Enfin, je tiens particulièrement à remercier ma famille pour son soutien et sa confiance en mes capacités durant toutes mes années d'études, et à mon compagnon pour son appui jour après jour dans les moments difficiles.

Sommaire

Remerciements :	1
Sommaire.....	3
Introduction	5
Chapitre 1 : Les impacts de la loi ALUR sur les SCoT : le cas particulier des SCoTs dits « ruraux »	7
1. La loi ALUR, impacts et enjeux dans son application territoriale	9
1.1. Contexte législatif et objectifs de loi ALUR.....	9
1.2. Les impacts de la loi ALUR sur la mise en place des Schémas de Cohérence Territoriale.....	16
1.3. Le bureau d'études, un acteur clé entre application législative, réponse aux besoins du territoire et innovation technique	22
2. Contexte et Enjeux de la mise en place du SCoT Rural : exemple du Nord du Lot	31
2.1. A l'origine du SCoT du Nord du Lot, un document en milieu rural	32
2.2. Le SCoT Rural une démarche particulière dans sa méthodologie et dans son approche.....	37
2.3. Etat des lieux de la planification sur le territoire du Nord du Lot.....	41
3. Les particularités du Territoire du Syndicat Mixte de la Vallée de la Dordogne lotoise	45
3.1. L'environnement, l'eau et le patrimoine, un atout qualitatif du territoire à préserver	46
3.2. Une économie diversifiée et dynamique	48
3.3. Des équipements et des services intermédiaires et bien répartis.....	50
3.4. Des transports, mobilités et réseaux divers, maillés et concentrés	51
3.5. Habitat et logement : une offre a adapter aux évolutions de la structure des ménages.....	52
Chapitre 2 : Une réponse technique, l'analyse diachronique	55
1. Les outils opportuns, pour une analyse territoriale et la construction de projets d'avenir	57
1.1. Le diagnostic, berceau de l'analyse territoriale et du projet.....	58

1.2.	La cartographie stratégique, un outil au service de la construction d'une réflexion	61
2.	Les objectifs de l'analyse diachronique dans le projet SCOT du SMPVD.....	71
2.1.	Objectifs et possibilités de l'outil en matière d'analyse territoriale	71
2.2.	Une méthodologie propre à l'outil et au territoire.....	78
2.3.	Résultats partiels de la mise en place de la méthode	83
3.	Un outil en adéquation avec les attentes de la loi et des élus, mais un outil qui tend vers une échelle communale.....	90
	Conclusion	96
	BIBLIOGRAPHIE :	99
o	Ouvrage :.....	99
o	Articles et documents divers:	99
o	Thèse et Mémoire :	99
o	Revue :	100
o	Sites Internet :.....	100
	TABLE DES FIGURES.....	101
	TABLE DES MATIERES	104

Introduction

Selon le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, l'aménagement du territoire se définit ainsi :

« L'aménagement du territoire est l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques. »¹.

Dans « aménagement du territoire », il y a territoire : qu'est-ce que le territoire ? Il n'y pas un territoire mais des territoires, aux caractéristiques différentes. Il peut être urbain, rural, naturel, forestier, montagneux, en façade littoral ou inoccupé. Plusieurs échelles d'appréhension y sont associées : le national, le régional, le départemental, le Pays, l'intercommunalité et la commune. Le territoire n'est pas figé, il évolue dans le temps et en fonction de son occupation par l'homme.

L'homme qui, aujourd'hui est l'enjeu majeur du territoire dans appropriation, son utilisation et son organisation. Sa vision du territoire, évolue avec ses préoccupations et l'analyse des conséquences de son action sur ces milieux.

L'aménagement du territoire réside dans la capacité à analyser celui-ci, dans toute sa diversité, afin d'en penser l'organisation de manière équilibrée et prendre en compte son évolution dans le temps. Cette organisation du territoire passe par le domaine de la planification. Ce domaine d'activité, rattaché à l'urbanisme, est devenu au fil du temps de plus en plus exigeant dans la réflexion commune des différentes caractéristiques. Pour cela des outils ont été définis et ont évolués avec, et en réponse aux évolutions du territoire. Aujourd'hui, les outils de planification se déclinent de l'échelle intercommunale à l'échelle communale : Le SCoT, le PLUI, le PLU et la Carte Communale. Ces documents d'urbanisme institués par la loi SRU, modifiés par les lois Urbanisme et Habitat, Grenelle I et Grenelle II, et enfin par la loi ALUR promulguée le 24 mars 2014, sont actuellement les meilleurs moyens de définir et maîtriser l'occupation du sol. Ce sont aussi les meilleurs outils pour la mise en place d'une vision commune dans la construction d'un projet politique et un objectif de développement durable du territoire.

Le gouvernement attend des collectivités, une couverture totale du territoire national par les documents d'urbanisme d'ici 2017. Ce n'est malheureusement pas le cas. Afin de palier à ce manque, le rôle du SCoT est un des points abordés dans la nouvelle loi ALUR pour l'Accès

¹ Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, sld MERLIN Pierre et Françoise Choay, 2010

au Logement et à un Urbanisme Rénové. Cette loi s'inscrit dans la prise en compte des problématiques liées à la crise du logement, et place les documents d'urbanisme et le SCoT comme un outil de maîtrise du foncier. Il est donc question, au travers du SCoT, document centrale, de limiter la consommation de l'espace et de quantifier les possibilités de densification et de mutation des espace bâtis afin de diversifier l'offre de logements.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'étude du SCoT du Nord du Lot. Ce territoire dynamique du département du Lot, se situe en milieu à dominante rurale, ce qui pose la question de l'adaptation du SCoT à ces territoires.

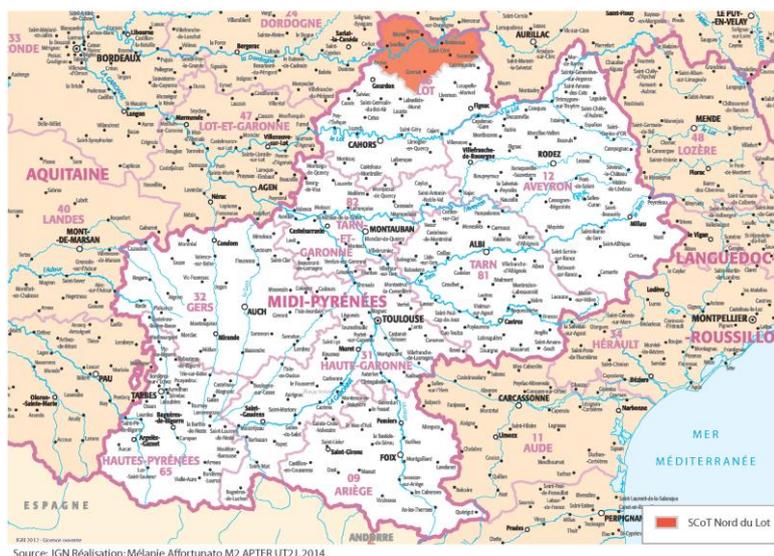


Figure 1: localisation du territoire d'études, source: IGN, réalisation: Mélanie Affortunato, M2 APTER, UT2J, 2014

En effet, même si la prise en compte du monde rural dans les documents de planification a été introduite par la loi Grenelle, il existe un manque d'adaptation des textes. Cette adaptation doit alors être développée par les bureaux d'études à travers de nouvelles méthodologies de travail. Pour travailler sur cette mission, j'ai été accueillie en stage par le Bureau d'études UrbaDoc composé d'une équipe pluridisciplinaire et spécialisée dans l'ingénierie de l'urbanisme. Celui-ci exerce sur l'ensemble de la région Midi Pyrénées et en particulier sur le territoire du Lot.

Cette étude pose la question de l'adéquation entre le Schéma de Cohérence Territoriale et les territoires ruraux qui ont des besoins de documents stratégiques permettant de répondre aux enjeux et besoins particuliers du milieu.

Tout au long de ce mémoire, il sera développé la problématique suivante :

Comment le SCoT permet de répondre aux évolutions législatives et territoriales, en particulier sur les territoires ruraux, par la mise en place de nouveaux outils d'analyse ?

Pour y répondre deux grands axes, le premier permettra de comprendre ce qu'est un SCoT aujourd'hui dans un contexte législatif et territorial, en quoi la démarche SCoT Rural est particulière et enfin quels sont les particularités du territoire d'études du Nord du Lot. Le deuxième axe abordera un aspect plus technique et méthodologique afin de comprendre la place de l'outil SIG dans la planification aujourd'hui et si ce nouvel outil stratégique répond aux enjeux du territoire rural. Cela permettra d'analyser la mise en place d'un outil particulier sur le Nord du Lot, l'analyse diachronique.

Chapitre 1 : Les impacts de la loi ALUR sur les SCoT : le cas particulier des SCoTs dits « ruraux »

L'aménagement du territoire repose aujourd'hui, en France, sur différents outils à différentes échelles. Parmi ceux-ci, le domaine de la planification en réunit plusieurs, permettant à différents niveaux d'appliquer et d'adapter au territoire des orientations d'aménagement nationales. Ces orientations sont traduites à travers des lois, de manière à prendre en compte les enjeux locaux des communes ou intercommunalités. Ces documents sont la Carte Communale et le Plan Local de l'Urbanisme à l'échelle communale, le Plan Local de l'Urbanisme Intercommunal et le Schéma de Cohérence Territoriale à l'échelle intercommunale. C'est ce dernier qui nous intéresse dans cette partie.

En effet le SCoT ou Schéma de Cohérence Territoriale est, selon le code de l'Urbanisme, un outil de maîtrise de l'occupation du sol à l'échelle intercommunale. Il est le « *document privilégié de la planification urbaine... et le document de référence du niveau intercommunal* »². Il est donc dans sa définition issue du Code, un document prescriptif destiné au milieu urbain. Aujourd'hui, cette définition est dépassée dans son application, notamment sur les territoires ruraux.

Ce document a évolué entre sa création issue de la loi SRU et aujourd'hui son renforcement dans le rôle « d'un SCoT intégrateur » avec la loi ALUR.

Comment ce document de planification a-t-il évolué dans le temps et comment est-il appliqué sur le territoire et notamment sur les territoires ruraux qui ne sont pas les principaux secteurs d'application dans sa définition mais qui font l'objet d'aide dans la mise en place de ce document pour pouvoir atteindre une couverture totale en 2017 du territoire français ?

Pour essayer de répondre à cette question, ce chapitre se déclinera en trois parties. La première permettra de comprendre quel impact, l'arrivée de la nouvelle loi ALUR a sur l'application territoriale du Schéma de Cohérence Territoriale.

La deuxième partie s'appliquera à montrer le contexte et les enjeux particuliers de la mise en place d'un Schéma de Cohérence Territoriale sur un territoire rural souvent moins sensible aux intérêts de ce document. Pour cette démonstration, c'est le territoire d'étude du Nord du Lot qui sera mis en avant. Pour conclure ce chapitre, la dernière partie aura pour objectif de mettre en avant les enjeux du territoire du Nord du Lot et ses particularités qui seront traduits

² Extrait du Chapitre 3 du Code de l'Urbanisme, Dalloz, édition 2011, p.163

au travers du SCoT, avant de conclure sur l'importance des nouvelles méthodes dans cette démarche.

1. La loi ALUR, impacts et enjeux dans son application territoriale

L'objectif de cette partie est de comprendre comment la rédaction d'un nouveau texte de loi, la loi ALUR, concernant la réalisation des Schémas de Cohérence Territoriale peut impacter son fonctionnement, sa mise en œuvre et les acteurs mettant en place ce document de planification.

1.1. Contexte législatif et objectifs de loi ALUR

Le Schéma de Cohérence Territoriale, communément appelé SCoT est un document d'aménagement stratégique et transversal, permettant de maîtriser l'aménagement du territoire, de manière équilibrée, dans un objectif de développement durable. Il est constitué d'un rapport de présentation, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire et d'un Document d'Orientations et d'Objectifs. Il a été créé avec la loi SRU, dans le but de remplacer les schémas directeurs et d'élargir la portée du document sur l'aménagement du territoire, par la valorisation d'un projet porté par les élus. Le SCoT est issu d'une initiative volontaire au travers d'un EPCI, Etablissement de Coopération Intercommunale, ou d'un Syndicat Mixte Fermé. Il a été orienté, dans son élaboration vers le milieu urbain mais a aussi été mis en place sur des milieux ruraux, dans un objectif de généralisation du document. Au fur et à mesure des évolutions législatives, le SCoT a vu sa portée prescriptive et ses domaines d'intervention s'amplifier. La grenellisation est venue apporter de grandes modifications sur la place de ce document dans l'aménagement du territoire, pour en faire le document central de l'aménagement intercommunal, dans un objectif de développement durable du territoire. Dernièrement, il s'est vu renforcer par la mise en place de la loi ALUR, pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové. Cette dernière vient affirmer le SCoT, comme document « intégrateur », en clarifiant notamment la question de superposition des périmètres avec le PLUI. Elle vient également renforcer la question de la consommation de l'espace à travers les enjeux de densification et de mutation des espaces urbanisés. La loi durcie l'interdiction d'ouverture de nouvelles zones à urbaniser en l'absence du document, afin d'obtenir une couverture totale du territoire français par le Schéma de Cohérence Territoriale.

L'objectif ici est de comprendre dans quel contexte législatif s'inscrit le Schéma de Cohérence Territoriale avec ses principaux points d'évolutions entre la loi SRU et la Loi Grenelle, ce que cela a impliqué pour l'aménagement du territoire et comment la loi ALUR vient-elle renforcer le rôle de ce document avec de nouveaux objectifs.

a. La loi SRU, à l'origine du SCoT

La loi SRU ou loi Solidarité et Renouvellement Urbain, date du 13 décembre 2000 et a été modifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Un de ces points principaux, en matière d'aménagement du territoire, a été le remplacement du Schéma directeur, jugé inadéquate, par le Schéma de Cohérence Territoriale. Celui-ci permet un aménagement maîtrisé et équilibré dans des objectifs de développement durable à l'échelle urbaine (de l'agglomération à la région urbaine). La création d'un nouveau document permet d'amplifier sa portée, dans la transversalité des thématiques (ajout des thématiques sociales, économiques et environnementales) de l'aménagement du territoire. Il peut ainsi répondre au besoin de maîtriser la croissance des villes, dans une notion de développement durable, et d'inter relation urbain/rural. Cela prend en compte les nouveaux enjeux liés à la périurbanisation, à l'augmentation du logement individuel et de l'usage de la voiture. De plus, le document apporte une notion de co construction du projet par l'enquête publique visant à recueillir et intégrer l'avis de la population, dans une démarche de concertation. Les objectifs principaux du SCoT avec la loi SRU, sont les suivants :

- *« Assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable*
- *Assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural en prévoyant les capacités suffisantes pour la satisfaction des besoins d'habitat, d'activités économiques et d'équipements*
- *Assurer une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile, la préservation de l'environnement (eau, air, sol et sous-sol, écosystèmes, espaces verts, milieux, sites et paysages, réduction des nuisances sonores, sauvegarde du patrimoine, etc.) »³*

Ce document est un outil de planification et de maîtrise de l'urbanisation et des impacts qu'elle entraîne sur les besoins du territoire. Orienté par la loi, vers les milieux urbains, le SCoT tend vers la prise en compte des espaces ruraux dans leurs relations villes-campagnes et intègre déjà en 2000, des objectifs de développement durable du territoire. Il préfigure des évolutions liées à l'entrée de la loi Grenelle II qui va s'inscrire dans sa continuité.

³ Extrait du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, sld Pierre MERLIN et Françoise CHOAY

b. La loi Grenelle, vers un renforcement du rôle du SCoT et sa généralisation

Au 1^{er} janvier 2009, la France comptait 82 SCoT pour 3563 communes sur les 36 568 communes en métropole, pour 10,5 millions d'habitants soit 1/6^{ème} de la population et une surface de 48 000 km², soit moins d'un dixième du territoire⁴. Le SCoT n'a pas eu le succès escompté par le législateur. De plus, les préoccupations environnementales augmentent et la consommation de l'espace aussi. Il est donc important de renforcer le rôle des documents d'urbanisme afin de combler les lacunes de la loi SRU et de ce fait le rôle du SCoT au niveau intercommunal. C'est un intermédiaire entre des objectifs généraux et des objectifs plus spécifiques.

La loi ENE du 12 juillet 2010 est venue renforcer le rôle du Schéma de Cohérence Territoriale. Il prend une place de synthèse des enjeux des documents nationaux, régionaux, départementaux et des documents locaux. Le PLU et la Carte Communale doivent se mettre en compatibilité avec ce dernier. L'objectif de cette loi est en plus de renforcer la prise en compte de l'environnement et du développement durable (par la limitation de la consommation de l'espace et la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers), de donner une vision plus opérationnelle et stratégique du document. Il permet :

- La possibilité d'être prescriptif dans certains cas
- La mise en place d'un contrôle du législateur durant l'élaboration et le suivi du SCoT
- La modification des procédures de modification afin de faciliter l'évolution du document en fonction du contexte territorial afin de rester cohérent.

Cette loi a institué l'obligation de l'évaluation environnementale, dans l'objectif de renforcer la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire, au niveau intercommunal. Son rôle prescriptif est donc accentué par la possibilité d'imposer une quantification de la consommation de l'espace sur le PLU et la généralisation du Schéma sur l'ensemble du territoire pour 2017. Dans le cas contraire, les territoires non compris dans un SCoT ne pourraient plus ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation.

La loi Grenelle II exprime le fait que le SCoT s'applique sur un territoire dit « homogène géographiquement ». Cela signifie qu'il est nécessaire qu'il y ait des points de concordances entre les différents territoires dans leur rassemblement autour du SCoT, qui vise à développer une cohérence territoriale.

Au final, la loi ENE instaure 4 priorités pour les Schémas de Cohérence Territoriale :

⁴ DUBOIS-MAURY J. ; « Documents d'urbanisme et développement durable : Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales », Le conseiller juridique pour tous n°268, Héricy, 2010, édition du Puits Fleuri, 314 pages.

- Une priorité au niveau de l'urbanisme, du logement, des mobilités et de la lutte contre l'étalement urbain
- Une priorité sur le développement des communications électroniques, le développement des équipements commerciaux, du développement économique, touristique et culturel
- Des enjeux sur la protections des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et ressources naturelles (chiffrage de la consommation des espaces naturels et mise en cohérence avec le Schéma Régional de Cohérence Ecologique et le Plan Climat Air Energie)

Grille de lecture pour un urbanisme durable des territoires					
Finalités	Finalité 1 : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère	Finalité 2 : protection de la biodiversité, préservation des milieux et des ressources	Finalité 3 : épanouissement de tous les êtres humains	Finalité 4 : cohésion sociale entre territoires et entre générations	Finalité 5 : dynamiques de production et de consommation responsables
Thèmes et points clés d'analyse	<p>1.1 Consommation et organisation de l'espace Evolution de l'occupation des sols Analyse de l'étalement urbain Organisation spatiale du territoire</p> <p>1.2 Densité - intensité Evolution des densités et coûts associés Localisation des densités Analyse des formes urbaines</p> <p>1.3 Renouvellement urbain Mutation de l'existant Espaces disponibles (ha) et facilement desservis Evolutivité du bâti</p> <p>1.4 Energie - climat Prise en compte du climat et de son évolution dans les pratiques de construction, d'aménagement et d'urbanisme Evolution de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire Utilisation des énergies renouvelables Evolution de la qualité de l'air</p> <p>1.5 Mobilité et déplacements Analyse des pratiques de déplacements actuelles, des évolutions à venir, compte tenu de l'organisation du territoire et de changements exogènes (raréfaction des ressources fossiles...) Utilisation des différents modes de transport - multimodalité et/ou intermodalité - et impacts Accessibilité et droit à la mobilité et au transport Organisation du transport de marchandises</p>	<p>2.1 Ressource sols et sous-sols Caractéristiques des sols et réactions aux évolutions Evolution de la consommation d'espace Pollution des sols Exploitation des ressources du sous-sol</p> <p>2.2 Eau Disponibilité locale de la ressource et consommations Evolution de la qualité de l'eau Gestion des eaux usées, rejets polluants et eaux pluviales Constitution de la trame bleue</p> <p>2.3 Biodiversité Protection et/ou préservation des espaces naturels et des espèces remarquables Prise en compte de la « biodiversité ordinaire » Constitution de la trame verte</p> <p>2.4 Agriculture Place de l'agriculture dans le territoire Evolution des espaces agricoles Valeur agronomique des sols et potentiel agricole Relation entre villes et campagnes</p> <p>2.5 Paysages Espaces et patrimoines remarquables et autres richesses patrimoniales Analyse des paysages de leurs évolutions et de leurs rôles Points noirs et sites à recomposer</p>	<p>3.1 Analyse socio-économique Dynamique démographique du territoire Caractéristiques de la population active et structure socio-professionnelle Evolution de la richesse du territoire</p> <p>3.2 Accès aux services et équipements Accès à la santé Accès aux services Accès aux sports, aux loisirs et à la culture</p> <p>3.3 Risques Prise en compte des risques naturels Prise en compte des risques technologiques</p> <p>3.4 Nuisances et pollutions Traitement des nuisances sonores, olfactives et visuelles Prise en compte des autres nuisances et pollutions</p> <p>3.5 Cadre de vie Maintien de l'identité locale Evolution des formes urbaines et compatibilité avec les défis environnementaux et sociétaux Accessibilité pour tous et sécurité</p>	<p>4.1 Liens entre territoires Identification des pôles d'équilibres et/ou structurants et organisation des espaces Relation entre territoires Articulation entre politiques</p> <p>4.2 Diversité vs spécialisation des territoires Identification des fonctions présentes Analyse des processus de ségrégations socio spatiales Présence d'espaces de convivialité</p> <p>4.3 Diversité de l'habitat Evolution du parc de logements et impacts Typologie de logements et évolutivité Analyse des parcours résidentiels</p> <p>4.4 Mixité - Cohésion Politique en matière de logements aidés Dispositions pour certains publics</p> <p>4.5 Gestion du long terme Gestion foncière Maîtrise des coûts « globaux »</p>	<p>5.1 Tisseu économique local Caractéristiques du tissu économique Caractéristiques des actifs Commerces</p> <p>5.2 Projet économique local Stratégie locale de développement économique et impacts Coopération et gouvernance Identité et image du territoire</p> <p>5.3 Accueil des activités Politique d'accueil des entreprises Urbanisme commercial</p> <p>5.4 Dynamiques responsables Consommation d'espaces Qualité environnementale des aménagements Qualité environnementale des constructions Entreprises responsables</p> <p>5.5 Déchets Caractéristiques des déchets Politique en matière de prévention, tri et collecte des déchets Stockage des déchets Recyclage et valorisation</p>

Figure 2: les 5 finalités du SCoT Grenelle, Guide méthodologique SCoT et Développement Durable, un nouvel avenir pour les territoires, ARPE, novembre 2010

Le SCoT, avec cette évolution législative et ses attentes en terme d'application sur le territoire, fait de ce document un outil de planification mais aussi un outil levier de projets de territoire concertés. Il intègre une démarche de concertation entre administrés et élus dans une réflexion commune au niveau intercommunal. Cette démarche permet la recherche d'intérêts communs et d'une prospective commune à 15-20 ans du territoire en question.

c. La loi ALUR, vers un SCoT « intégrateur »

▪ Les objectifs de la loi

La loi ALUR mise en place le 24 mars 2014, s'inscrit dans la poursuite des objectifs de la loi Grenelle 2.. Quel est le contexte de la mise en place de ce nouveau volet législatif ? Quel impact sur la création des Schémas de Cohérence Territoriale sur le territoire français. De manière générale, la loi ALUR ou loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme rénové s'inscrit dans un contexte de crise du logement caractérisé par plusieurs éléments :

- « l'augmentation des prix
- La pénurie de logements
- La baisse du pouvoir d'achat des ménages »⁵

Ces trois points passent par la régulation, la protection et l'innovation. La régulation permettra l'encadrement des prix des loyers et la simplification de la démarche de location et « réduire et rééquilibrer les coûts du logement » par une clarification de la réglementation imposée aux professionnels. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, réguler passe par la « transition écologique des territoires ». Cela passe par des mesures de densification des quartiers pavillonnaires qui se sont beaucoup développés dans un phénomène d'étalement urbain. L'objectif est de stopper l'artificialisation du sol dans les milieux naturels et agricoles, afin de lutter contre ce phénomène. A cela s'ajoute l'intégration, de l'aménagement commercial. Cet objectif de « réguler » concerne aussi le titre 4 de la loi ALUR qui sera développé par la suite car il concerne pleinement l'évolution du SCoT. Il modernise les règles de l'urbanisme afin de changer les échelles d'intervention, avoir une meilleure couverture nationale des documents au niveau intercommunal et améliorer les orientations liées à un aménagement durable du territoire par l'intégration de la participation des administrés en amont des projets de planification. Le terme de « protection » concerne les politiques de logement avec plusieurs points : la garantie universelle des prix des loyers, la lutte contre l'habitat indigne qui peut être une donnée intégrée dans les orientations du SCoT, orienter la politique d'hébergement vers le relogement et, prévenir et prendre en charge la dégradation des copropriétés. Enfin « l'innovation » traduit des objectifs en terme de diversification des formes d'habiter et la mise en avant de nouvelles formes d'habitat et rendre le domaine du logement social plus transparent dans la démarche.

La loi ALUR vise donc à une meilleure maîtrise des politiques du logement et de l'aménagement du territoire, en liaison avec la densification et la mutation des zones urbaines. La modernisation des documents d'urbanisme dont le SCoT, peut améliorer cette maîtrise dans sa couverture territoriale et son rôle prescripteur afin de promouvoir un aménagement durable du territoire.

⁵ Source : site gouvernemental du développement durable, ministère du logement et de l'égalité des territoires

▪ Vers un SCoT « intégrateur »

La loi ALUR intègre quatre titres de chapitre dans sa démarche pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové. Ces quatre titres sont :

- Favoriser l'accès au logement
- Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées
- Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement
- Moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires

Ce dernier point, moderniser les documents d'urbanisme, mise sur une amélioration du rôle du SCoT comme document référence de l'échelle intercommunale, afin qu'il devienne « incontournable » dans l'aménagement du territoire. Comment la loi ALUR compte remplir cet objectif à travers la législation et des applications territoriales hétérogènes en lien avec la variété des territoires : urbain, ruraux, dynamique ou en perte de vitalité.

En 2013, le bilan est fait quant à l'objectif de couverture nationale du territoire par les SCoTs. Cet objectif n'est pas encore atteint et va donc être renforcé par une montée en gamme du rôle du SCoT. Mais, si cet objectif n'a toujours pas été atteint, c'est peut-être le fait qu'il n'a pas nécessité de l'être.

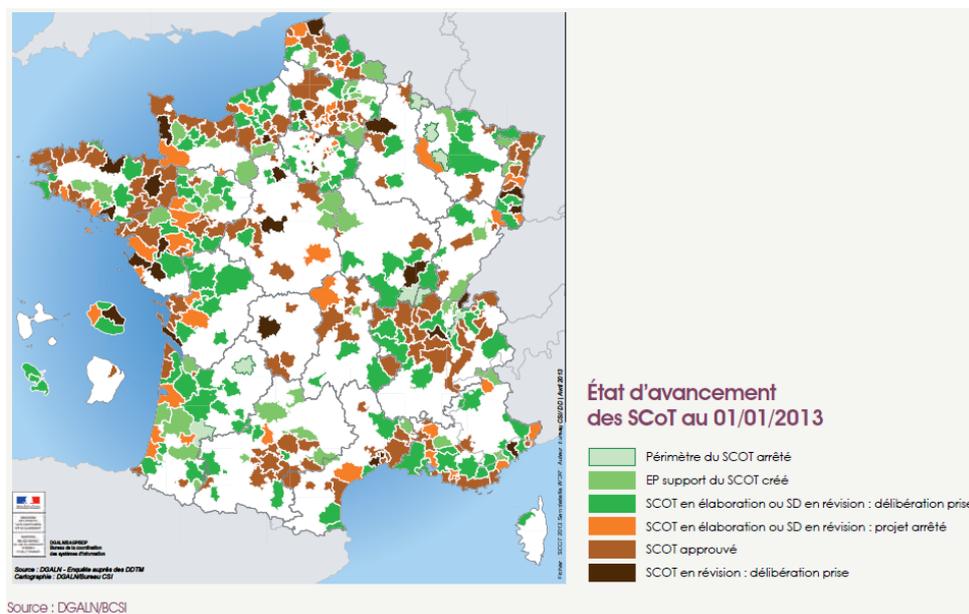


Figure 3: Couverture du territoire français par les SCoT au 1er janvier 2013⁶

L'état des lieux du processus national de couverture des SCoTs au 01 janvier 2013 montre que le territoire n'est pas couvert par les Schémas de Cohérence Territoriale et c'est un des points renforcé à travers ce nouveau texte de loi, mais cela n'est pas forcément nécessaire. Les espaces couverts par le document sont les territoires ayant de fortes dynamiques

⁶ « Le SCoT un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire » édité par le ministère du logement et de l'égalité des territoires, juin 2013

démographiques nécessitant une maîtrise du territoire au niveau intercommunal, pour répondre aux nouveaux besoins et gérer le développement de ces derniers. De plus, sur la figure 5 montrent les territoires concernés par la règle des 15km institué par la loi Grenelle 2. Cette règle impose la création d'un SCoT dans les 15 km d'une agglomération, le territoire national apparaît comme bien couvert.

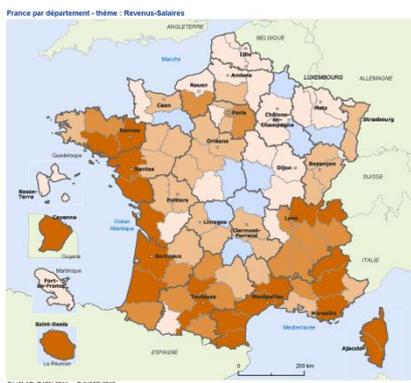


Figure 4:(à gauche): Evolution de la population par département entre 1999 et 2009, source: INSEE

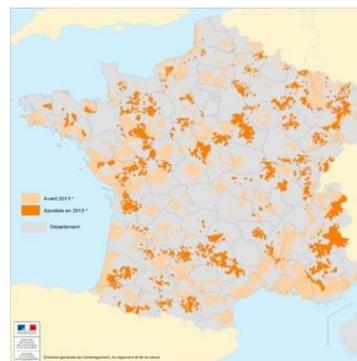


Figure 5:(à droite) : territoire concerné par la règle des 15 km pour l'obligation de mise en place d'un SCoT, source : site internet du ministère du logement et de l'égalité du territoire

Cette couverture totale du territoire pour 2017, est un des objectifs de la nouvelle loi. Les raisons de ce maintien peuvent donc être interrogées.

La loi ALUR vise une couverture totale du territoire par le SCoT afin de privilégier cet outil de planification comme régulateur de la consommation de l'espace et donc comme outil de gestion du foncier. Il apparaît plus simple de rendre obligatoire un document de niveau intercommunal plutôt que de penser la création d'un nouveau document dédié à des territoires ne se sentant pas concernés par la problématique du SCoT. Les milieux ruraux apparaissent moins couverts par ce document que les grandes agglomérations et subissent moins les problématiques de densification des espaces urbanisés car les densités y sont faibles et les espaces urbanisés souvent associés aux bourgs ruraux, ne permettent pas la mise en place de ce type de problématique. Le SCoT a été créé pour le milieu urbain et prend en considération les espaces ruraux mais n'est pas clairement destiné à ces espaces aux enjeux particuliers.

Au-delà de ce point, le titre 4 a pour enjeu principal de « faciliter la construction des logements tout en luttant contre la consommation excessive de l'espace ». Cette mesure passe par une modification du Code de l'Urbanisme, en durcissant les mesures prescriptives du SCoT et en lui attribuant le statut de document de référence intercommunale. Il pourrait impulser une généralisation du PLU, un levier pour les PLUi et ainsi assurer la maîtrise du foncier. L'objectif de ce document stratégique pouvant mettre en avant des projets de développement n'est pas évoqué dans cette loi. La lutte contre la consommation de l'espace se poursuit donc dans la continuité de la loi Grenelle, dans un but de limiter l'impact de l'urbanisation sur les milieux naturels et forestiers car ce sont des ressources du territoire en terme de lutte contre la pollution et source d'énergie (eau, bois) et aussi de préserver

l'agriculture faisant partie des paysages français et jouant un rôle sur le maintien des espaces naturels. A cela s'ajoute la problématique des équipements et des réseaux qui doivent sans cesse augmenter avec l'étalement de l'urbanisation pour le respect des besoins des habitants et maintenir l'attractivité du territoire.

Comment cela prend forme au travers de la mise en place des SCoTs ?

1.2. Les impacts de la loi ALUR sur la mise en place des Schémas de Cohérence Territoriale

Le Schéma de Cohérence Territoriale avec ce troisième volet législatif a pour objectif de prendre le rôle de document « intégrateur » des orientations et problématiques nationales, régionales et départementales à l'échelle intercommunale. Il devient un document prescripteur et régulateur de l'aménagement du territoire dans tous les domaines. Avec cette loi, son rôle est renforcé avec une maîtrise du foncier qui est aujourd'hui une problématique importante entre la gestion du déficit en logement et l'importance de la préservation et la protection des milieux agricoles, naturels et forestiers qui contraignent l'aménagement du territoire dans une dynamique de densification et mutation des espaces déjà urbanisés. Dans la partie précédente, il a été exposé le fait que la loi renforce le rôle du SCoT dans l'aménagement du territoire et que l'objectif de la couverture totale a été maintenu et même durci alors qu'aujourd'hui seul 20% du territoire est couvert. Ce déficit est dû en partie au fait que le SCoT n'est pas adapté aux territoires ruraux et son intérêt reste pour certains une interrogation. Quels sont les évolutions qu'entreprend ALUR pour généraliser le document et est-ce vraiment indispensable de le généraliser.

Le titre quatre de la loi ALUR sur la modernisation des documents de planification met en avant une stratégie de renforcement du rôle du SCoT afin de le rendre attractif et indispensable à mettre en place pour les territoires qui n'en sont pas encore dotés. Cela est consacré dans le chapitre 1^{er} « développement et à la planification dite « stratégique » ». Au sein de ce chapitre quatre points stratégiques pour le renforcement des SCoTs sont expliqués. Ces quatre points sont les suivants :

- L'amélioration de la hiérarchie des documents d'urbanisme
- L'affermissement du principe de constructibilité limitée en l'absence de SCoT
- La clarification de l'échelle d'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale

- Le confortement du rôle du SCoT comme document clé de l'aménagement commercial⁷

Face à ces objectifs, la nouvelle loi veut faire du Schéma de Cohérence Territoriale le document fondateur de l'aménagement intercommunal du territoire. Il vient faire le lien entre les documents locaux tels que les cartes communales et les PLU et des documents normatifs sectoriels d'échelles supérieures à l'intercommunalité.

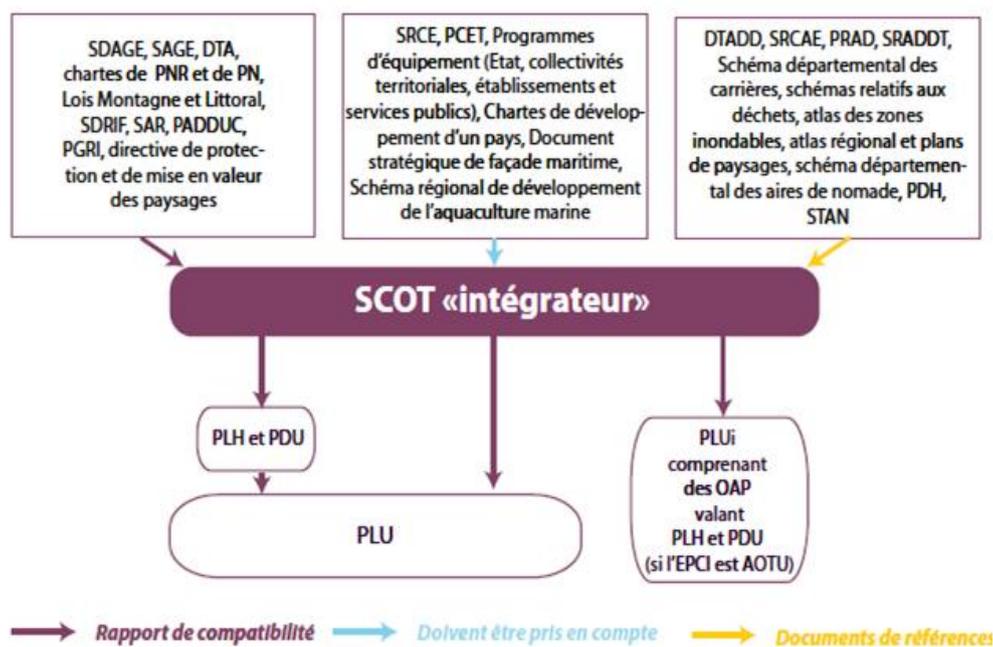


Figure 6: Le SCoT, un document d'interface (extrait du document de présentation de la loi ALUR, du Ministère de l'égalité des territoires et du logement)

La figure 6 fait apparaître la hiérarchie renforcée des documents d'aménagement du territoire autour du SCoT qui devient un vrai nœud synthétisant les objectifs des documents supra territoriaux de manière plus ou moins normative. La notion « d'intégrateur » réside alors dans la capacité du document à prendre en compte les différentes problématiques supra territoriales inscrites dans les documents d'échelles supérieures au SCoT et à les retraduire dans des objectifs de développement à l'échelle intercommunale. La loi Grenelle II avait laissé le SRCE et le Plan Climat Air Energie en compatibilité directe avec le PLU. La loi ALUR, pour plus de cohérence vient supprimer cela. Le lien de mise en compatibilité passe maintenant obligatoirement par le respect des objectifs du SCOT. La prise en compte de documents d'échelle supérieure au SCoT est enrichie par la mise en place du Schéma Départemental des Carrières. Malgré cette nouvelle organisation des relations inter documents, le Plan Local de l'Habitat et le Plan de Déplacement Urbain reste en

⁷ Source : PowerPoint transmis au DDT par le ministère du logement et de l'égalité des territoires : Loi ALUR, Pour l'accès au logement et à un Urbanisme Rénové

compatibilité directe avec le PLU ou la Carte Communale au contraire des autres documents.

L'objectif de cette nouvelle hiérarchisation est donc de clarifier cette multitude de documents présents sur le territoire. Il faut se demander alors pourquoi ne pas avoir intégré le PLH et le PDU, directement dans la conception du SCoT afin de rendre complète la transversalité du document et son rôle « intégrateur ». Il aurait pu être envisagé aussi de les intégrer au PLUi mais ce dernier, même s'il tend à se répandre n'est pas encore rendu obligatoire. Une nouvelle évolution législative pourrait donc voir le jour dans l'optique de rendre obligatoire le PLUi qui ferait le lien entre SCoT et PLU ou Carte Communale.

Pour rendre effectif les objectifs définis par les SCoT, la loi ALUR réduit le délai de mise en compatibilité de trois ans à un an pour les PLU et Cartes communales déjà approuvés. La portée du SCoT est accentuée.

Cette mesure simplifie grandement la construction des documents locaux et montre un nouvel intérêt à ce document qui vient synthétiser les objectifs et les normes présents dans les documents d'échelle supérieure. Le SCoT devient un document de référence pour l'aménagement local du territoire. Cette référence basée sur la pluridisciplinarité des documents pris en compte, permet une traduction et un respect de ces multiples enjeux au travers des PLUi, PLU et Cartes Communales qui expriment les projets de développement du territoire au plus proche de celui-ci, par la maîtrise de l'occupation du sol.

Ce que traduit et met en avant le SCoT prend alors toute son importance et nécessite une stratégie descendante dans le respect des orientations supra territoriales et ascendante dans la prise en compte des particularités du territoire, de ses habitants, dans la traduction des enjeux et des orientations qu'il mettra en place dans un objectif de cohérence.

Le deuxième point de la loi touchant les SCoT est le renforcement du principe d'urbanisation limitée en l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale. Cela concerne directement l'art. L.122-2 et le L. 122-2-1. L'objectif principal est de pouvoir étendre la couverture des SCoTs sur le territoire national et surtout d'encourager la mise en place de cet outil d'aménagement. Cette mesure tient plus de l'obligation que de l'encouragement à la création de ce document. Elle empêche toute ouverture à l'urbanisation des zones naturelles (c'était déjà le cas dans la loi ENE), mais aussi des zones agricoles et forestières. En plus, de l'interdiction de créer de nouvelles zones d'habitation et donc de développer la commune, cette mesure empêche également la mise en place de zones commerciales ou cinématographiques. Il devient donc essentiel pour les communes souhaitant se développer, de rentrer dans le périmètre d'un SCoT. Les dérogations à ces mesures se sont durcies et pour l'obtenir, il est nécessaire d'avoir l'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles. L'adhésion à un SCoT revêt un caractère obligatoire avec cette mesure. Le SCoT devient un

outil de régulation de la consommation de l'espace car la loi ALUR renforce aussi la notion de limitation de la consommation de l'espace avec une densification des espaces bâtis existants, nécessitant leur repérage et leur chiffrage au travers du diagnostic. Il devient aussi un outil de maîtrise du foncier dans sa capacité à chiffrer les besoins d'un territoire en matière de consommation de l'espace par rapport aux prévisions démographiques.

Il vient ainsi contrôler la mise en place des PLU et des Cartes Communales dans leur contenu et la vocation de leur aménagement. La compétence urbanisme est de plus en plus contrôlée par le niveau intercommunal et le PLU ou la Carte Communale devient une déclinaison locale des objectifs intercommunaux.

Le troisième point concerne le périmètre d'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale dont la principale critique était d'être fortement superposable à celui du PLUi contraignant la lisibilité du SCoT. En effet, la différence du PLU intercommunale et du Schéma de Cohérence Territoriale n'était pas évidente pour les acteurs du territoire qui avait du mal à comprendre la nécessité, outre l'obligation législative, de mettre en place ce document.

La loi modifie l'art. L 122-3 afin de mettre en place un minimum de 2 EPCI comme fondatrice d'un Schéma de Cohérence Territoriale. Cela étend le périmètre géographique et légitime la hiérarchie des documents de planification avec au sommet le SCoT.

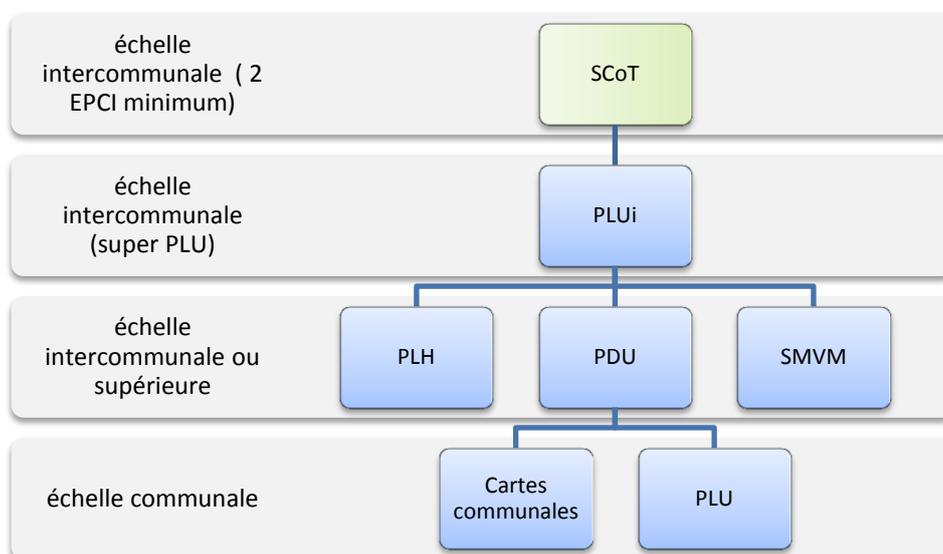


Figure 7: La hiérarchisation des documents de planification, source : Loi ALUR, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Cette clarification des échelons et de la hiérarchie des documents, permet de déterminer une échelle dite « pertinente » au bon respect des objectifs du SCoT. Cette question du périmètre est importante dans la mise en place des projets de territoires et le bon

fonctionnement de la démarche SCoT. Il dépend à la fois des caractéristiques du territoire mais aussi des acteurs locaux à l'origine du document : les élus.

Afin de faciliter la démarche de mise en place d'un Schéma de Cohérence Territoriale pour les collectivités et notamment celles manquant de moyens ou ne possédant pas d'établissement public de coopération intercommunale, la compétence SCoT est élargie au Syndicat Mixte dit ouvert réglementé au titre de l'art. L. 5721-1 du Code Général des Collectivité Territoriale. Le Syndicat Mixte étant « un établissement public qui permet d'assurer la coopération entre plusieurs collectivités territoriales », ils sont soit fermé, lorsque ces membre sont uniquement issu des collectivités composants l'EPCI soit, « ouvert » lorsqu'il intègre des collectivités extérieures comme la région ou le département dans son fonctionnement⁸.

Avec la loi ALUR, le périmètre du SCoT peut évoluer et intégrer de nouvelles communes pour suivre l'évolution des intercommunalités. Il est entendu par ce point, le cas des fusions de plusieurs intercommunalités. Une limitation des doublons de documents avec les chartes de Parc Naturel est entreprise. Le SCoT et la Charte de PNR cherche tous deux à mettre en place des projets de développement. La nouvelle loi permet de fondre le SCoT dans la charte si cette dernière intègre les documents constitutifs du Schéma, c'est-à-dire : Rapport de présentation, Projet d'Aménagement et de Développement Durable et un Document d'Objectifs et d'Orientation de l'aménagement.

Cette augmentation du périmètre d'élaboration du SCoT, d'un point de vue juridique, n'interroge pas la construction de ce territoire. La loi dit simplement qu'il doit être cohérent géographiquement et d'un seul tenant pour une bonne mise en œuvre du document. Dans l'idéal, il doit pouvoir être cohérent avec les bassins de vie mais qu'est-ce qu'un bassin de vie, « *Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* »⁹. En effet, ce serait là le périmètre « pertinent » dans la définition des besoins du territoire. Dans les faits, cette construction se base sur d'autres enjeux. Ce périmètre réside souvent de la « compatibilité des intérêts qui s'expriment aux différents échelons territoriaux »¹⁰. Le SCoT, basé sur la construction de deux EPCI minimums, entraîne la nécessité de voir différents acteurs politiques de l'échelon communal et intercommunal coopérer, dans la définition d'un projet commun. Cette coopération implique la priorité de l'intérêt commun au profit de la mise en valeur des intérêts propres et donc la construction d'un consensus. Il apparait alors difficile de voir naître un SCoT basé sur un territoire ayant des intérêts de développement opposés, si celui-ci doit être issu d'une démarche volontaire. Le SCoT voit donc son périmètre soumis à des enjeux

⁸ Définition du Syndicat Mixte, fiches structure, site ETD, 5 décembre 2009

⁹ Définition Insee

¹⁰ Xavier Desjardins, Intercommunalité : Politique et territoire, chapitre 4 : De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale, février 2009

de gouvernance qui pousse aussi ces documents à garder un périmètre déjà existant. L'échelle d'un Pays par exemple où les dynamiques de travail en commun sont déjà mises en place, peut en être le moteur, l'obligation législative avec « la règle des 15 kilomètres » ou bien l'impulsion d'une instance supérieure comme le département.¹¹ L'élargissement à deux EPCI maximum peut renforcer ces conflits d'intérêts politiques et peut compliquer la mise en place des SCoT sur le territoire.

Le dernier axe visant à renforcer et asseoir la place du SCoT passe par la suppression du DAC (Document d'Aménagement Commercial) et des Zacom (Zone d'Aménagement Commercial). Ils sont directement intégrés au DOO au Schéma qui se dote ainsi de la compétence aménagement commercial et devient complètement transversal. Ce point permet ainsi au SCoT d'avoir un réel contrôle sur la gestion de l'occupation du sol. En effet, l'installation de la population peut dépendre de l'accès aux équipements et aux services, les commerces en font partie. L'utilisation de la compétence associée à la nécessité de densifier les espaces déjà urbanisés peut permettre de favoriser l'aménagement commercial en rez-de-chaussée avec des habitations au-dessus et d'augmenter la mixité fonctionnelle dans la densification des espaces bâtis. Cette démarche pourrait ainsi favoriser la limitation de l'étalement urbain.

Le SCoT devient avec la loi ALUR un document fédérateur d'enjeux territoriaux et « la référence » pour les documents de planification d'échelle locale. Il est incontournable mais doit donc être parfaitement élaboré et prendre en compte toutes les données territoriales existantes afin de mettre en avant les enjeux territoriaux et de créer une véritable cohésion afin de créer un projet politique cohérent et faire ressortir des objectifs et des orientations pour un aménagement correspondant à des réalités et des dynamiques territoriales.

La construction d'un SCoT est un exercice pluridisciplinaire et transversal dans son approche qui nécessite une ingénierie particulière. Leur élaboration est à l'initiative d'élus qui n'ont pas les compétences nécessaires à sa réalisation. Les territoires n'ayant pas forcément les moyens et les compétences requises parmi leur équipe de techniciens, il s'avère important de passer par l'association de bureaux d'études spécialisés dans la planification, afin de contribuer à la réalisation d'un projet de territoire compris et partagé de tous. Qu'elle est donc le rôle du bureau d'études dans la mise en place d'un SCoT ?

¹¹ Fiche périmètre de la démarche SCoT Témoins : basé sur l'étude de 16 SCoT du Certu, 2005

1.3. Le bureau d'études, un acteur clé entre application législative, réponse aux besoins du territoire et innovation technique

Le bureau d'études a une position centrale dans la réalisation du document stratégique qu'est le SCoT. En effet, ce sont eux, dans la majorité des cas qui sont mandatés par les EPCI pour l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale en coopération avec les Syndicats Mixtes qui manquent parfois d'ingénierie dans ce domaine. En effet, depuis la Révision Générale des Politiques Publiques en 2007 et le désengagement notamment des DDT dans l'assistance au territoire dans la démarche de mise en place des documents de planification, le bureau d'études devient un acteur clé. Ils font alors parti d'un système d'acteurs fédérés autour de la démarche SCoT. En effet, le jeu d'acteur, pour un SCoT est complexe.

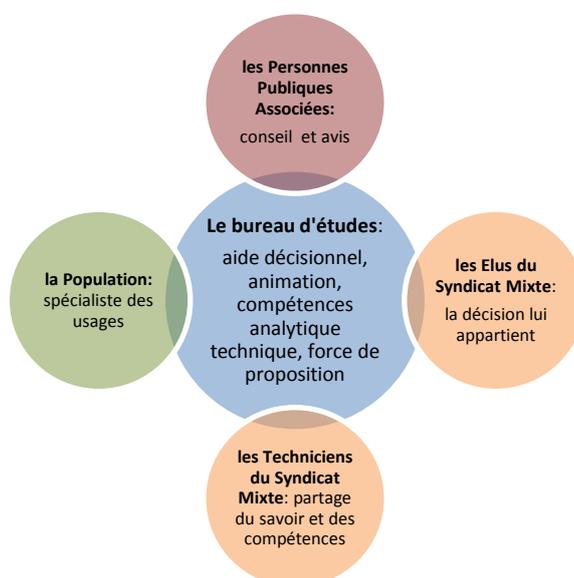


Figure 8: Le bureau d'études, acteur "pivot" dans la démarche SCoT, Source : Les opérations d'aménagement, une démarche multi scalaire à orchestrer pour les sociétés d'économie mixte, Camille Grattieri, 2012, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Ce schéma montre le bureau d'études au centre de ces acteurs. En effet, le bureau d'études est mandaté par les élus du Syndicat Mixte pour lequel il effectue la commande. Il travaille en coopération avec les services techniques du Syndicat Mixte dans l'association de leurs compétences et la mise en commun de leur savoir. Il prend en compte l'avis des Personne Publiques Associées (DDT, CAUE, Chambre d'agriculture, Chambres de Commerce et d'Industrie, Conseil régional, Président ou membre des Syndicat Mixtes des SCoT en limite du périmètre, ...) qui sont associées par l'Etablissement Public tout au long du processus. Enfin, il anime aussi le processus de concertation, de l'information à la participation, en étant force de proposition dans sa mise en place tout en respectant les choix formulés au Cahier

de Clauses Particulières Techniques fourni dans le marché public. Ce dernier point a pour objectif d'intégrer la population, spécialiste des usages du territoire, au plus tôt dans la mise en œuvre du document afin de créer un projet « intégré ». Enfin, il propose des orientations de choix politiques pour un aménagement durable du territoire mais seuls les élus prennent la décision finale. Ce choix final peut représenter un frein, en cas de mauvais choix, à la finalisation du document et il peut y avoir des rapports de force entre les différents décideurs dans la prise de position sur les choix politiques. Le bureau d'études peut alors exercer un rôle de médiateur.

De plus l'établissement public reste « maître » dans le choix d'intégrer les territoires alentours dans le projet SCoT, cette démarche de coopération Inter SCoT est pourtant essentielle car les dynamiques territoriales qui ne s'arrêtent pas aux frontières du périmètre définis de manière politique.¹²¹³

Le bureau d'études apparaît au sein de ce système d'acteur comme un interlocuteur constant dans le suivi du document pour la collectivité, un intermédiaire avec les services de l'état et la population, et un expert de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire, dans sa définition est pluridisciplinaire et a visé opérationnel. C'est le cas du SCoT qui doit mettre en place une stratégie territoriale, au travers d'un projet politique durable dans un temps long de 15 à 20 ans voire plus, selon le parti pris. Cette stratégie, ce projet et ce travail de prospective, déclinés au sein du SCoT sont issus du travail commun de ces acteurs, avec comme « chef d'orchestre » le bureau d'études, qui produit les données nécessaires à justifier les choix, anime et aide à la prise de décision.

La loi Grenelle II et la nouvelle loi ALUR ont élargi les compétences et les thématiques prises en compte par le Schéma de Cohérence Territoriale, avec notamment la prise d'importance dans les enjeux environnementaux et la limitation de la consommation de l'espace avec des objectifs chiffrés de plus en plus précis. Avec ces évolutions législatives les thématiques s'étendent et nécessitent toujours plus d'expertise : démographie, logement, mobilités et transports, économie, équipements, services, environnement, patrimoine,...). Il est aujourd'hui vecteur de la maîtrise de la consommation de l'espace et de la mise en place de projets pour un développement cohérent et durable du territoire. Comment le bureau d'études s'adapte-t'il à la fois aux attentes législatives et aux attentes des élus du territoire, ces derniers ayant des objectifs politiques parfois en contradiction avec le législateur ?

¹² La mise en œuvre d'un SCoT, quelle gouvernance pour le suivi du SCoT, Certu, Etd, Fédération Nationale des Scots, FNAU, 2012

¹³ Grattieri Camille, Les opérations d'aménagement, une démarche multi scalaire à orchestrer pour les sociétés d'économie mixte, 2012

L'objectif du bureau d'études est de construire un projet de territoire basé sur l'identification d'enjeux territoriaux transversaux, sur la base d'un cadre réglementaire et dans la mise en place d'une aide à la prise de position des choix politiques. La méthodologie du bureau d'études doit donc être riche d'une analyse territoriale fine, de propositions d'enjeux et d'objectifs territoriaux et d'une pédagogie pour mettre en place un consensus entre volonté politique et besoin du territoire qui sont parfois en contradiction.

Cette expertise se fait au travers des trois temps forts de la réalisation du document entrecoupée d'étapes de concertation et finalisée par l'enquête publique et l'approbation par le législateur.

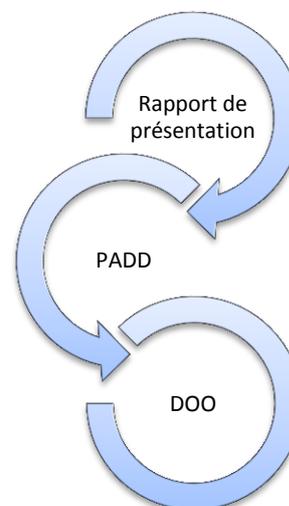


Figure 9: les 3 étapes clés du SCoT, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Le rapport de présentation, constitué d'un diagnostic prospectif a pour objectif de mettre en valeur les différentes dynamiques et enjeux du territoire pour justifier d'une stratégie territoriale cohérente et durable ainsi que de la mise en place d'un projet politique propre au territoire. Le diagnostic prend en compte différentes thématiques : économie, démographie, aménagement de l'espace, environnement, équilibre social de l'habitat, transports, équipements et services. Il doit aussi mettre en avant les besoins du territoire en matière de biodiversité et proposer une analyse chiffrée de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers durant la décennie précédant la mise en œuvre du document en soulignant les espaces pouvant être densifiés ou faire l'objet de mutation. De plus, cette étape est le moment de prendre en compte toutes les études déjà réalisées sur le territoire et les documents supra territoriaux de référence, existants ou soumis à un rapport de compatibilité. Il existe des cas rares où le SCoT est établi sur le même périmètre que le Pays et le SCoT doit obligatoirement intégrer dans son diagnostic, le travail établi par la Charte qui devient document de référence car il met en valeur un projet de territoire.¹⁴

¹⁴ Luis Kevin Goetz, Quelles modalités d'intervention pour un Schéma de Cohérence Territoriale face aux enjeux de développement d'un territoire rural et périurbain ? L'exemple de l'Uzège-Pont du Gard, juillet 2012

Cette étape met en relief une série de compétences que doit mobiliser le bureau d'études en sa qualité d'expert. Ces compétences s'affichent à travers une équipe pluridisciplinaire et la mise en place d'un réseau de coopération pour pallier aux manques du bureau d'études.

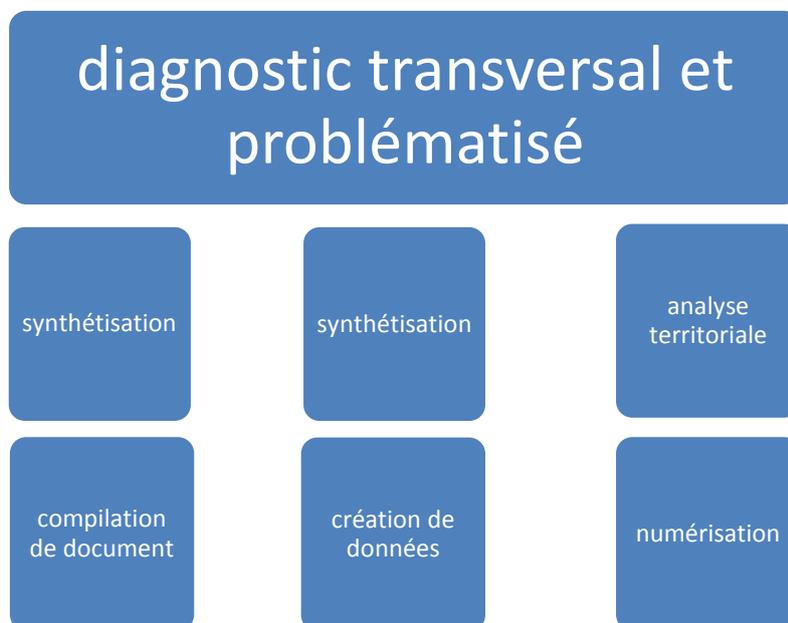


Figure 10: Schéma ascendant des compétences mobilisées pour la création d'un diagnostic, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Ces compétences peuvent être mobilisées sous différentes formes, car la loi impose des thématiques à prendre en compte, mais n'impose pas la méthodologie, qui dépend donc du bureau d'études. Plusieurs possibilités existent. La première est la mise en place d'un diagnostic thématique qui traite des thèmes un par un pour faire ensuite une synthèse sous la forme AFOM Atouts, Faiblesses; Opportunités, Menaces, avant de déterminer des enjeux. Cette méthode ne permet pas de mettre en place une analyse transversale, c'est pourtant ce qui peut paraître le plus pertinent dans la détermination d'un projet et d'une stratégie pour le territoire. Le CERDD propose une méthode de diagnostic dit « développement durable » plus transversale pour favoriser la création d'un projet stratégique décliné sous trois aspects :

- « *Partagé* » : le diagnostic doit être issu d'une réflexion collective née du dialogue entre les différents acteurs, y compris la population, pour une connaissance approfondie des caractéristiques du territoire et permettre de rassembler les acteurs autour du SCoT.
- « *Global* » : le diagnostic prend en compte l'ensemble du territoire dans une vision transversale et élargie aux dynamiques entrantes et sortantes du périmètre SCoT par l'intégration à la réflexion des territoires voisins.

- « *stratégique* » : le diagnostic doit intégrer une réflexion à long terme en intégrant déjà les impacts possibles du projet et mettre en valeur le devenir de ses différents atouts.¹⁵

La méthode mis en place pour le SCoT du territoire du Nord du Lot s'inspire de celle dite du « diagnostic développement durable » avec la particularité de partir d'une analyse territoriale de type cartographique pour pouvoir numériser et territorialiser l'information.

De plus le bureau d'études n'ayant pas la compétence en matière d'environnement, il a préféré s'associer à un autre bureau d'études spécialisé dans ce champ d'action. L'adaptation est une des forces du bureau d'études.

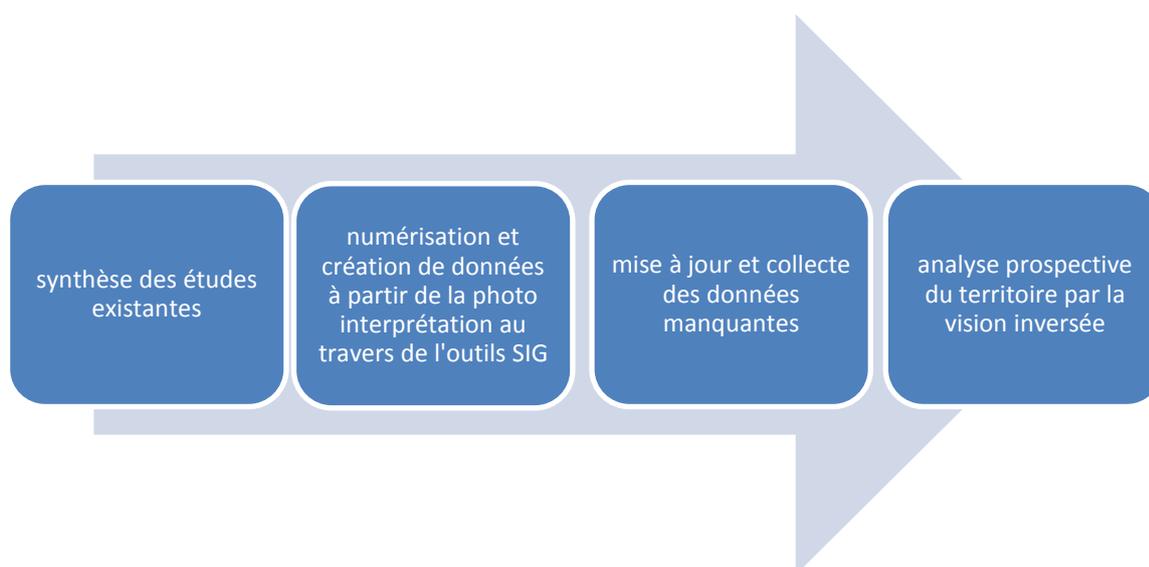


Figure 11: Exemple de la méthodologie du diagnostic SCoT Nord du Lot, Source : UrbaDoc, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

La particularité de cette méthode passe notamment par l'importance de l'outil cartographique. Il permet de créer de nouvelles données en matière de consommation de l'espace, des possibilités de densification et de mutation des espaces bâtis mais aussi, le croisement des données existantes dans leur numérisation. En effet, la limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, est l'enjeu majeur de la nouvelle loi car il permet au SCoT de limiter les possibilités des communes d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation et de maîtriser le foncier à l'échelle intercommunale. L'analyse cartographique apparaît comme l'outil adéquat dans la création d'une donnée chiffrée dans ce domaine. Cet outil cartographique en plus de la synthèse bibliographique permettra de mettre en valeur les territoires d'enjeux et de les communiquer au travers d'une analyse inversée du territoire sur du long terme. L'analyse inversée, permet de partir de l'existant pour aller vers l'impact de l'homme sur le territoire.

¹⁵ Le diagnostic territorial, CERRD, 2010

Cette méthode ne garantit pas forcément une totale transversalité du diagnostic mais partir du territoire et de son analyse cartographique est un avantage dans la pédagogie et la communication des atouts et des faiblesses, auprès des élus afin d'ouvrir le dialogue au sein de commissions thématiques (inter territoriale SCoT, Transports-Mobilité-Réseaux, Habitat-Logement, Eau-Environnement-Patrimoine, Activités économiques, Equipements-Services) basé sur les principales thématiques et l'intégration des relations inter territoriales, ce qui interroge aussi la transversalité du dialogue entre élus de chaque commissions. Tout ce travail se fera en partenariat directe avec les services techniques du syndicat mixte. Ce qui permet une co construction du document.

La méthode est élaborée par le bureau d'études mais aussi approuvé par le commanditaire, autrement dit les élus, l'objectif du diagnostic et plus largement du rapport de présentation étant de pouvoir fournir tous les éléments permettant de construire et de justifier le projet politique du développement du territoire : le PADD

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable a pour objectifs de mettre en avant les choix retenus pour les politiques publiques dans les domaines de :

- l'urbanisme, le logement, les transports et les déplacements, l'implantation commerciale, les équipements structurants,
- le développement économique, touristique et culturel et du développement des communications électroniques
- la protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages
- la préservation des ressources naturelles
- la lutte contre l'étalement urbain
- la préservation et remise en bon état des continuités écologiques
- les périmètres destinés au logement social

Il est complété d'une approche quantitative, renforcée sur le domaine des déplacements avec une prise en compte de ces temps de déplacement. Un autre point est fait sur la qualité paysagère qui devra être abordée dans le Projet d'Aménagement. De plus, les objectifs de préservations et de mise en valeur des ressources naturelles deviennent obligatoires. Il a pour rôle principal de s'appuyer sur les constats et l'analyse de l'évolution du territoire produits au sein du diagnostic territorial, afin de créer un projet politique et stratégique mettant en avant les aspects listés ci-dessus. Cette politique est basée sur des objectifs

chiffrés et territorialisés de la consommation de l'espace, et développe les projets d'avenir à travers une politique partagée par tous les élus.

Durant cette étape, le bureau d'études joue un rôle d'aide à la décision dans le projet politique et traduit ces projets de manière justifiée et cartographiée. Ce projet, issu de consensus, est un moment qui nécessite la mise en place de méthodes permettant la discussion et les échanges entre élus. La méthode mise en place par le bureau d'études passe par la continuité de l'animation de ces commissions thématiques, ce qui permet un suivi de la réflexion du diagnostic au DOO. Le bureau d'études doit alors mettre en place une réelle compétence d'animateur, de médiateur et d'aide à la décision auprès des élus afin de trouver un consensus entre leurs attentes en matière de politique, et les besoins du territoire, qui peuvent être en opposition. Le consensus, se fait aussi entre les élus, au moment de l'élaboration du PADD, il peut ressortir à ce moment, les intérêts de chacun. L'animateur du bureau d'études peut essayer de pondérer le dialogue pour maintenir la démarche commune du Schéma de Cohérence Territoire dans la mise en place de politiques publiques durables.

Le DOO ou Document d'Orientation et d'Objectif est ainsi défini par le Code de l'Urbanisme à l'article L122-1-4 :

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable, le document d'orientations et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers.

Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.

Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. »¹⁶

Il est enrichi par la loi ALUR dans la prise en compte des objectifs des Chartes des Parcs Naturels Régionaux et leurs correspondances cartographiques. Il peut aussi maintenant préciser les objectifs en matière de qualité paysagère. Il permet de mettre en place un développement raisonné et maîtrisé de l'espace, en pensant les espaces étant à revitaliser, pour permettre ce développement (centres urbains, entrées de villes, valorisation des paysages et prévention des risques). Le Gridauh parle d'une « *boîte à outils à l'usage des projets de territoire* »¹⁷. En effet, cette partie du SCoT doit donner des précisions sur un aménagement du territoire plus stratégique, équilibré et maîtrisé. Il vient donc préciser les objectifs énoncés dans le PADD de manière territorialisée, notamment au travers de la

¹⁶ Article L 122-1-4 du Code de l'urbanisme, Dalloz, 2011

¹⁷ Gridauh, Écriture du SCoT, Écriture du document d'orientation et d'objectifs (DOO) / Fiche 1

précision des zones à protéger ou des zones à risques. Il exprime aussi les objectifs chiffrés en terme de consommation de l'espace. Le DAC, Document d'Aménagement Commercial a disparu et est directement intégré comme les autres paramètres du territoire, permettant ainsi de renforcer la possibilité de créer un aménagement équilibré de l'espace.

La Gridauh propose plusieurs méthodologies soit dans la continuité de l'organisation des objectifs du PADD ou en fonction des orientations de la loi. Le tout est d'être cohérent entre le Projet et le DOO. Le bureau d'études Urbadoc s'inscrit dans la continuité de sa méthode de réflexion par commissions pour garder une continuité dans le dialogue. Là encore l'animation est une compétence importante et la capacité rédactionnelle apparaît primordiale dans la capacité à être explicite dans l'explication des orientations et des objectifs pour éviter les confusions.

Le bureau d'études est donc une structure au service des collectivités devant évoluer avec les spécificités de l'aménagement de chaque territoire et aux spécificités des évolutions de la loi. Il doit être en capacité de répondre aux besoins des territoires et des collectivités ne possédant pas cette technicité. En effet, le SCoT est une procédure longue et technique qui demande certaines compétences. Ces dernières sont trop rarement disponibles au sein des collectivités, surtout dans les milieux ruraux qui peuvent manquer de moyens à ce niveau-là. Il est alors nécessaire de faire appel à l'expertise d'un bureau d'études, spécialisés en documents de planification. Celui-ci, au fur et à mesure de ces différentes étapes, va pouvoir utiliser ses différentes connaissances et mobiliser son équipe afin d'avoir, au final, un document technique et pédagogique adressé à un public non averti.

Le bureau d'études, UrbaDoc, a su se munir de toutes ces compétences afin de toujours pouvoir répondre aux besoins des collectivités notamment dans l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. Il est nécessaire pour lui d'anticiper les évolutions législatives et leurs impacts sur l'aménagement du territoire. Il développe l'ingénierie pour répondre aux attentes de la loi mais aussi des élus et des habitants du territoire avec l'exemple du Nord du Lot, situé en milieu rural dynamique

L'animation, la communication, à travers la mise en place d'outils cartographiques, la pédagogie et l'expérience d'une expertise sur les territoires ruraux apparaissent comme des enjeux de la mise en œuvre du SCoT dans ce type d'espaces.

Cette première partie a permis de comprendre dans quel contexte législatif, se trouve le Schéma de Cohérence Territoriale aujourd'hui, et le contexte de sa mise en place. Il vient faire la synthèse de grands enjeux de territoire présent à l'échelle intercommunale en étant assez précis techniquement pour qu'il puisse nourrir les documents locaux comme les PLU et les cartes communales qui devront être compatible avec ce dernier. Le bureau d'études

est alors sollicité dans la compréhension de ces évolutions, dans leur interprétation et la communication auprès des collectivités, mais aussi dans leur capacité à adapter la réponse à ces nouveaux enjeux d'aménagement. Il faut alors améliorer ou trouver de nouvelles méthodes de travail.

Le SCoT est un document à vocation urbaine mais dans son objectif stratégique de couverture totale du territoire national, il est impulsé dans les milieux ruraux. Quels sont les particularités de la mise en place d'un SCoT en milieu rural et plus particulièrement sur territoire d'études du Nord du Lot composé de 83 communes, 8 EPCI et dont le périmètre est similaire à l'ancien Pays et au Pays d'Art et d'Histoire de la Vallée de la Dordogne Lotoise. C'est cette étude, en cours de réalisation auprès du Bureau d'études UrbaDoc, qui servira d'appui au reste de cette démonstration.

2. Contexte et Enjeux de la mise en place du SCoT Rural : exemple du Nord du Lot

Les SCoT dans leur définition première, étaient adressés aux espaces urbains, en 2013, 84% de la population urbaine résidait au sein d'une intercommunalité urbaine couverte par un SCoT. Comme le montre le schéma de la figure 12, 58% des SCoT, c'est-à-dire plus de la moitié, ont été réalisés en milieu urbain.¹⁸ Avec le Grenelle II et la montée des préoccupations en matière de préservation des

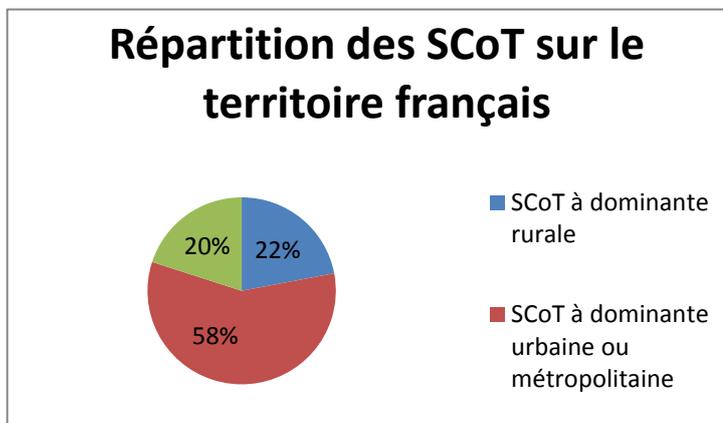


Figure 12: Répartition des SCoT en fonction des milieux, source: les SCoT et les dynamiques territoriales au 1er janvier 2013, brochure du ministère du logement et de l'égalité des territoires, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

espaces agricoles, naturels et forestiers, le milieu rural apparaît comme un territoire en danger car il comporte une grande partie de ces caractéristiques. Avec la loi ALUR, l'aspect de limitation de la consommation de l'espace est un enjeu majeur dans la mise en place des politiques d'aménagement par le Schéma de Cohérence Territoriale. Les territoires ruraux représentent aujourd'hui des milieux à fort enjeu d'aménagement et il représente 70% du territoire français¹⁹. Les « campagnes françaises » ont évolué. Ce sont des territoires attractifs pour les populations urbaines à la recherche d'un meilleur cadre de vie et de foncier abordable. Cette attractivité entraîne de nouvelles problématiques pour maintenir un équilibre du territoire et de son développement, dans une notion de pérennité. Le Grenelle a entraîné une prise de considération des milieux ruraux et avec la perte de valeur législative du Pays et l'absence du caractère prescriptif de la Charte, le SCoT en milieux rural permet de maîtriser le développement de ces milieux à travers une dynamique de projets stratégiques.

Comment le SCoT peut-il répondre aux particularités des espaces ruraux et sur quels enjeux reposent sa mise en place ? Pour répondre à cette problématique, trois points seront développés. Tout d'abord, comment se monte un Schéma de Cohérence territoriale en

¹⁸ Les SCoT et les dynamiques territoriales au 1er janvier 2013, brochure du ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013

¹⁹ Territoires ruraux, Territoires d'avenir, Synthèse et recommandations du rapport d'information n°4301 présenté le 2 février 2012 au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée Nationale, 2012

milieu rural, quelle gouvernance et quel périmètre est adapté à la construction d'un SCoT rural ? Ensuite, comment sa mise en place peut être l'objet de démarches particulières ? Et enfin, comprendre quels sont les enjeux en terme de planification ?

2.1. A l'origine du SCoT du Nord du Lot, un document en milieu rural

Le SCoT est un document impulsé par des territoires et des acteurs. La gouvernance des territoires concernés joue un rôle primordial et représente un enjeu important. Le SCoT doit être porté soit par un EPCI, soit par un Syndicat Mixte fermé ou ouvert depuis la promulgation de la loi ALUR. Quel est cette gouvernance, comment s'organise-t-elle et quels en sont les enjeux ?

Le SCoT est issu d'un choix de périmètre. Celui-ci est une proposition effectuée par une assemblée d'élus issus de plusieurs communes constituées en intercommunalité autour d'un Syndicat Mixte dans la majeure partie des situations. Ce périmètre a pour objectif d'être cohérent géographiquement et sans enclave selon la loi. Dans les faits, la mise en place volontaire de ce document ressort plus d'enjeux politiques et d'intérêts communs dans la maîtrise de l'aménagement et du développement du territoire. Malgré tout, certaines conditions restent nécessaires. Pour être approuvé, celui-ci doit répondre à plusieurs critères dont celui du rapport entre communes et populations : deux tiers des communes valent la moitié de la population ou la moitié des communes valent deux tiers de la population et un tiers des communes qui ne sont pas membres d'un EPCI ayant la compétence SCoT. Le groupement de plusieurs communautés de communes peut permettre de pouvoir créer des dynamiques de projet mais surtout de réunir des moyens aussi bien techniques que financiers sur des territoires ruraux n'ayant pas toujours les moyens de soutenir leurs projets. Afin de comprendre comment cela s'exerce sur un territoire, il est intéressant d'analyser le cas du territoire d'étude du Nord du Lot composé de 83 communes, 8 communautés de communes, 47 993 habitants²⁰ et différentes particularités dans son élaboration, mettant en relief les enjeux d'un SCoT en milieu rural.

²⁰ Insee 2009, source SMPVD

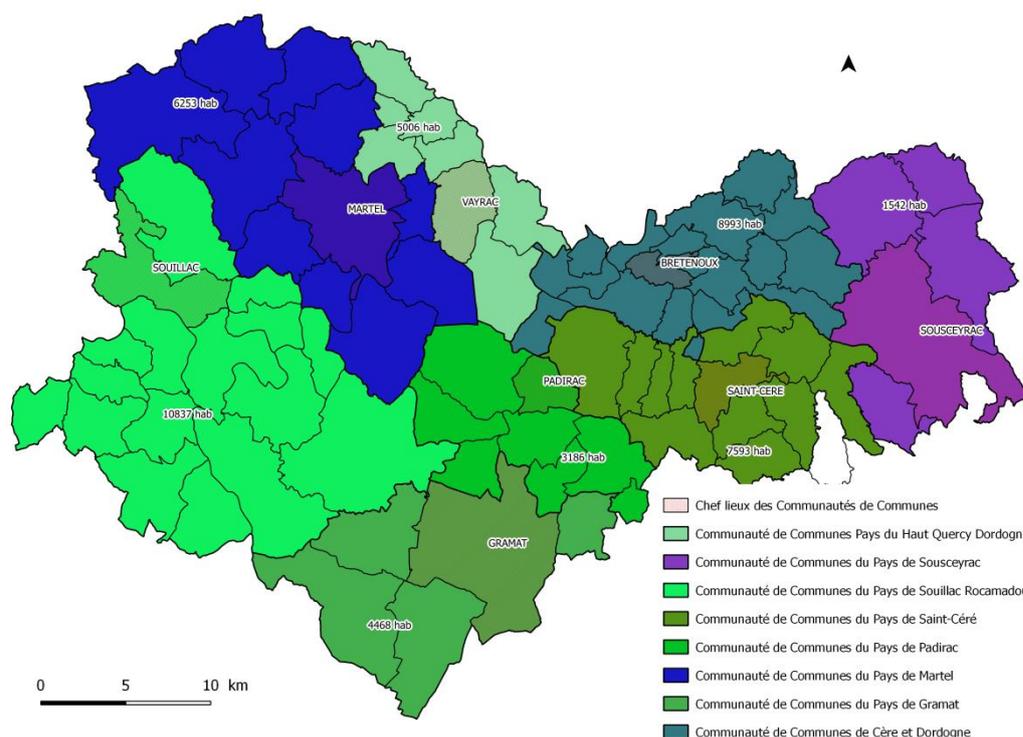


Figure 13 : Communauté de communes, Chef lieux et nombre d'habitants du SCoT Nord du Lot, source: UrbaDoc, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Ces communautés de communes ont un poids démographique et une superficie différents. Ce territoire est multipolaire avec 3 pôles d'environ 3500 habitants : Souillac, Gramat et le bi pôle Biars-Bretenoux/Saint Céré. Ce sont des membres appartenant aux communautés de communes regroupant ces pôles, qui sont président ou vices présidents du bureau du Syndicat Mixte. Il y a donc une certaine hiérarchie politique au sein des décisions et des intérêts dans le développement du territoire, impulsée par le Schéma de Cohérence Territoriale. De plus, le vice-président en charge de la « *Planification et urbanisme* » est à l'origine du PLUi Grenelle du Haut Quercy Dordogne. Il peut initier une dynamique de maîtrise de la planification du territoire et a peut-être une culture permettant d'impulser des projets d'aménagement. Adam Stéphane et Lévêque Stéphane évoque le fait que « *dans les espaces ruraux, dans un contexte de dispersion des moyens et de besoin d'acculturation des élus, la réussite d'un processus de planification passe par une association large, dès l'amont, de tous les acteurs, dont la population* »²¹. Cela signifie qu'il est important qu'un des membres de la gouvernance est une culture de la planification pour impulser une curiosité dans ce domaine et transmettre les intérêts de la mise en place de ce type de document. Il peut ainsi jouer le rôle de pédagogue, en plus du bureau d'études. Le territoire du Nord du Lot est favorisé par une culture du travail en commun, par la présence d'un Pays et d'une

²¹ Planification spatiale en milieu rural : quelle gouvernance pour quel projet ? Techni Cités n°261, 23 décembre 2013

charte de développement qui est déjà un processus de réflexion, non prescriptif, sur les projets de territoire.

Le territoire du SCoT du Nord du Lot a été arrêté par le préfet du Lot, le 14 décembre 2012. Le Syndicat Mixte, porteur du projet, est basé sur le territoire du Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise, un territoire de projet déjà existant. Il se veut être la réunion de 3 syndicats préexistants :

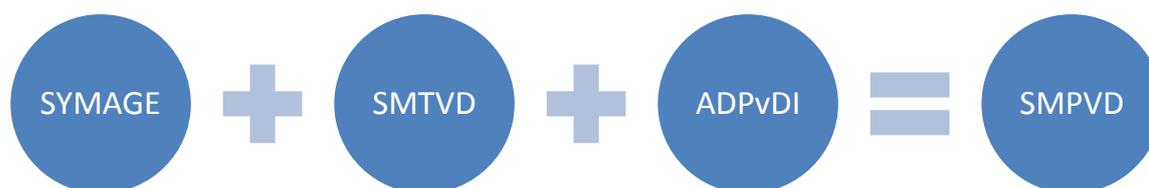


Figure 14 : Schéma de construction du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise, source : SMPVD, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Le SYMAGE (Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Gestion de l'eau et de l'Espace) qui a été refondu au sein de la nouvelle structure dans les pôles Eau/Environnement et le pôle Planification/Urbanisme, le SMTVD (syndicat mixte Touristique de la Vallée de la Dordogne) et l'ADPvDI (Association pour le développement du Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise) constituent l'actuel SMPVD (Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise). La réunion de ces différents syndicats, au sein d'un même syndicat mixte, permet de faire communiquer les thématiques et les politiques qui en découlent notamment au travers de la mise en place du SCoT. En effet, les territoires ruraux sont des territoires aux nombreuses richesses : « foncier, patrimoine, culture, savoir-faire et intelligence locale ». Le monde rural a subi de nombreuses évolutions, notamment avec « un regain dynamique et une attractivité résidentielle » issu de l'intérêt des populations urbaines pour ces territoires représentant un cadre de vie idéal et une possibilité d'accession à la propriété, mais aussi une montée en valeur des préoccupations environnementales. Cela se traduit par la protection et la valorisation du patrimoine naturel et forestier ainsi que de l'agriculture. A cela s'ajoute un patrimoine architectural et culturel à valoriser et vecteur d'une attractivité

touristique pouvant être dynamisée.²² Il est donc important de réunir les savoirs et les compétences de ces différents syndicats. De plus, ces secteurs sont transversaux et importants dans la valorisation du territoire du Nord du Lot. Il représente les principaux secteurs et moyens mis en place pour développer le territoire. L'ADPvDI est à l'origine de la mise en place d'une charte du développement du territoire qui permet de valoriser l'émergence de projets de développement dans différents secteurs. Il est important de mettre cette expérience au service du SCoT et de mutualiser cette expérience et ces connaissances en relation avec l'eau et l'environnement qui sont des enjeux majeurs du territoire. Ils sont à la fois ressource et patrimoine du Nord du Lot au travers de la multiplicité des paysages et de la Dordogne, lien historique et patrimonial sur le territoire par exemple. Cette qualité territoriale est en lien avec l'importance de l'économie touristique car ces caractéristiques territoriales permettent son développement. La présence du Syndicat Mixte permet par exemple de pouvoir espérer l'élargissement du Pays d'Art et d'Histoire qui est un outil de projets culturels et de développement pour le territoire aujourd'hui, réparti sur une soixantaine de communes et demain peut être sur les 83 composants le Syndicat Mixte.²³ Il est donc important d'avoir réuni ces différentes structures dans l'élaboration de politiques et de projets transversaux à travers le Schéma de Cohérence Territoriale qui sera prescriptif au contraire de la charte de développement du Pays.

²² « Territoires ruraux, territoires d'avenir, synthèse et recommandations du rapport d'information n°4301 présenté le 2 février 2012 au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée Nationale, 2012

²³ Source SMPVD

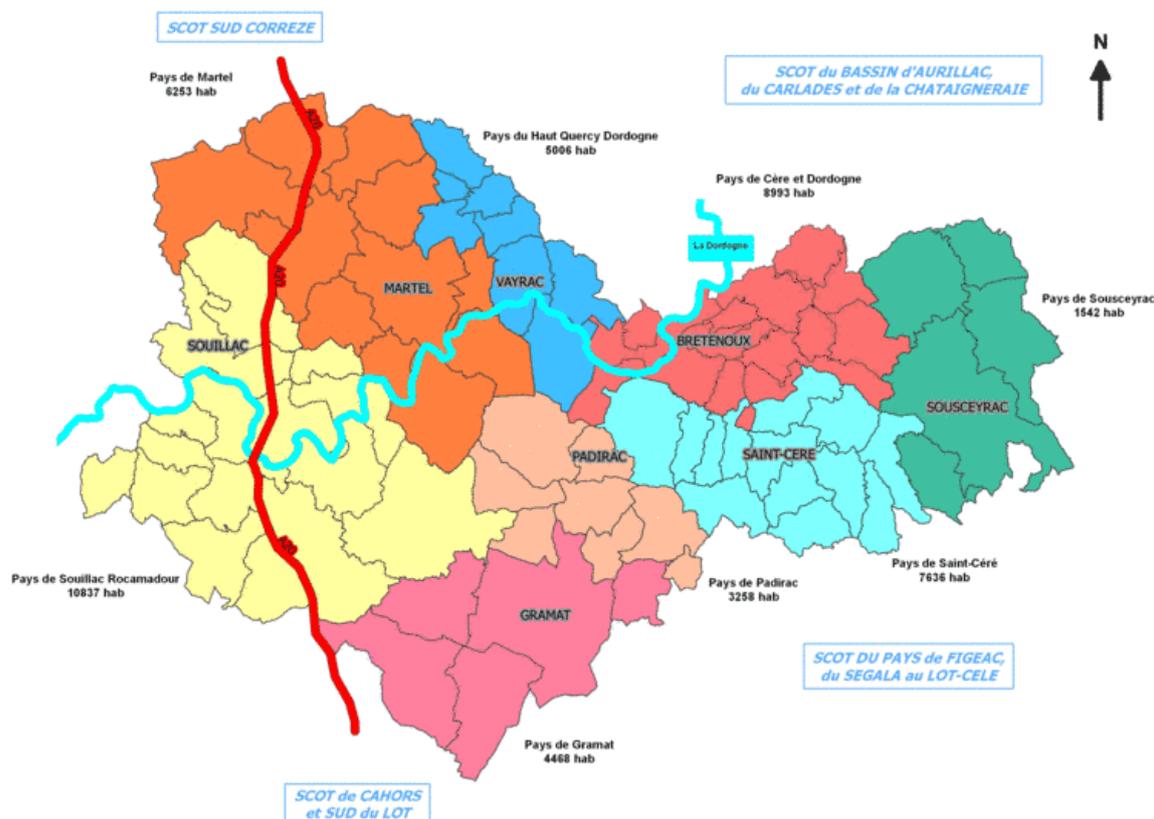


Figure 15: Le SCOT du Nord du Lot-Périmètre d'élaboration, source : SMPVD, réalisation : UrbaDoc

La présence de ce syndicat mixte, nouvellement formé à l'occasion du SCOT, présente des avantages mais aussi quelques inconvénients. En effet, il y a là une réunion de compétences techniques, en une seule et même structure qui permet de pouvoir communiquer et travailler de manière commune. Par contre, le syndicat vient d'acquérir la compétence SCOT. En effet, les compétences présentes au sein du syndicat mixte, permettent ce travail et est certainement une des motivations de sa création. Cette création a pu aussi être motivée par la recherche de pérennité du Pays. Les logiques et les habitudes de travail de cette nouvelle équipe, sont récentes et cela peut représenter un frein dans l'élaboration conjointe avec le bureau d'études. En effet, le manque d'une dynamique de travail peut entraver la communication et le partage des informations entre les membres techniques du syndicat mixte et du bureau d'études. Celui-ci prend alors un rôle d'intermédiaire et de pédagogue dans la méthodologie de travail à adopter. Dans le Nord du Lot, cela n'est pas forcément le cas, le bureau d'études a déjà des habitudes de travail, avec les principaux techniciens du syndicat, établies lors de l'élaboration du PLUi présent sur le territoire.

L'intégration de l'ADPvDI permet de réunir, avec plus de facilités, les différentes communautés de communes autour de la mise en avant de projets de développement du territoire. Cela est un atout pour le SCOT qui demande de mettre en place un projet de

territoire cohérent et qui peut avoir tendance à soulever des intérêts personnels qui passent avant l'intérêt commun.

Il est important de souligner aussi la particularité du territoire dans son découpage. Le territoire est composé d'un grand nombre de périmètres réunis autour du Syndicat Mixte. En effet, le territoire est couvert notamment, par le Syndicat Mixte, le Pays d'Art et d'Histoire, les communautés de communes, les communes, et aussi une partie du Parc Naturel Régional des Causses du Quercy qui augmente la nécessité de politiques transversales et la complexité de l'élaboration d'un SCoT en milieu rural.

Il faut aussi rappeler que le territoire se trouve en limite de 3 départements et de 3 régions différentes mais aussi de quatre SCoT mettant en valeur la nécessité de politiques inter territoriales.

Le territoire rural implique des particularités dans la mise en œuvre du SCoT et des enjeux particuliers.

2.2. Le SCoT Rural une démarche particulière dans sa méthodologie et dans son approche

Le SCoT du Nord du Lot est un SCoT en territoire rural, ce qui soulève la spécificité de ce territoire. La première particularité réside au sein du mode de construction du document. En effet, dans la partie précédente, il était souligné le fait que l'absence d'une couverture totale des SCoTs sur le territoire français, pouvait être due à l'absence de SCoT en milieu rural. Cela peut être attribué au fait que le monde rural est souvent composé de communes ayant peu d'habitants, sans pôle majeur. Cela implique un manque de moyens notamment financiers mais aussi techniques pour se lancer dans ce type de projet, pourtant très pertinent pour ces territoires.

Pour remédier à cette problématique, le gouvernement a mis en place des appels à projet pour pouvoir répondre à ce manque de moyen et permettre aux territoires sélectionnés de recevoir une aide financière pour mettre en place leur Schéma de Cohérence territoriale. En effet, depuis 2010 et la loi Grenelle II, le gouvernement a développé un appel à projet pour promouvoir la construction des SCoT en milieu rural. Cela s'adresse aux périmètres comprenant moins de 100 000 habitants. L'objectif est de voir apparaître des périmètres proches des bassins de vie et supérieurs à une intercommunalité, ce qui a été conforté par la loi ALUR.

Cette démarche d'appui aux SCoTs ruraux existent à deux échelons, au niveau de l'Etat au travers du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du transport et du Logement (circulaire du 27 juillet 2010), et au niveau de la région avec le Réseau Rural Français de

Midi Pyrénées, par exemple, issu du co financement Région/DRAAF/DREAL et Union Européenne.

Le Réseau Rural Français a mis en place « *un appui à l'émergence de SCoT Ruraux* ». L'objectif de cette démarche est d'aider les territoires ruraux à travers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et un appui financier, à évoluer en fonction des nouveaux enjeux et mutations qu'ils subissent pour « créer un réseau de réflexion »²⁴ et orienter les politiques publiques. Pour pouvoir en bénéficier, les territoires doivent être peuplés d'au minimum 20 000 habitants et au maximum de 100 000 habitants. Pour être retenu, il faut aussi que les territoires soit vecteur de nouvelles pratiques et méthodologie face à la mise en place du SCoT pour pouvoir ensuite les mutualiser et les diffuser. Cet appel à projet est issu des objectifs de loi Grenelle au niveau des nouveaux objectif du Schéma de Cohérence Territoriale dans une dynamique de développement territorial via des projets, et la mise en place d'une planification stratégique. A cela s'ajoute la réflexion faite sur la consommation et la préservation des espaces agricoles, au travers de la création au niveau régional d'un observatoire de la consommation des espaces agricoles et d'une commission consultative de cette même consommation au niveau départemental. Il apparait donc nécessaire et opportun de créer des SCoT dans le milieu rural. Pour cela, ces territoires ont besoin d'aide car il manque d'ingénierie et de moyens.²⁵

Le Nord du Lot, a bénéficié de l'aide nationale adressée aux territoires ruraux par la dotation d'une aide financière pour l'année 2013. Il fait partie des 126 SCoT « ruraux » ayant bénéficiés d'une aide au 1^{er} janvier 2013.

²⁴ Appel à projets « Appui à l'émergence de SCoT ruraux », Réseau Rural Français Midi Pyrénées, 2011

²⁵ Idem note n°23

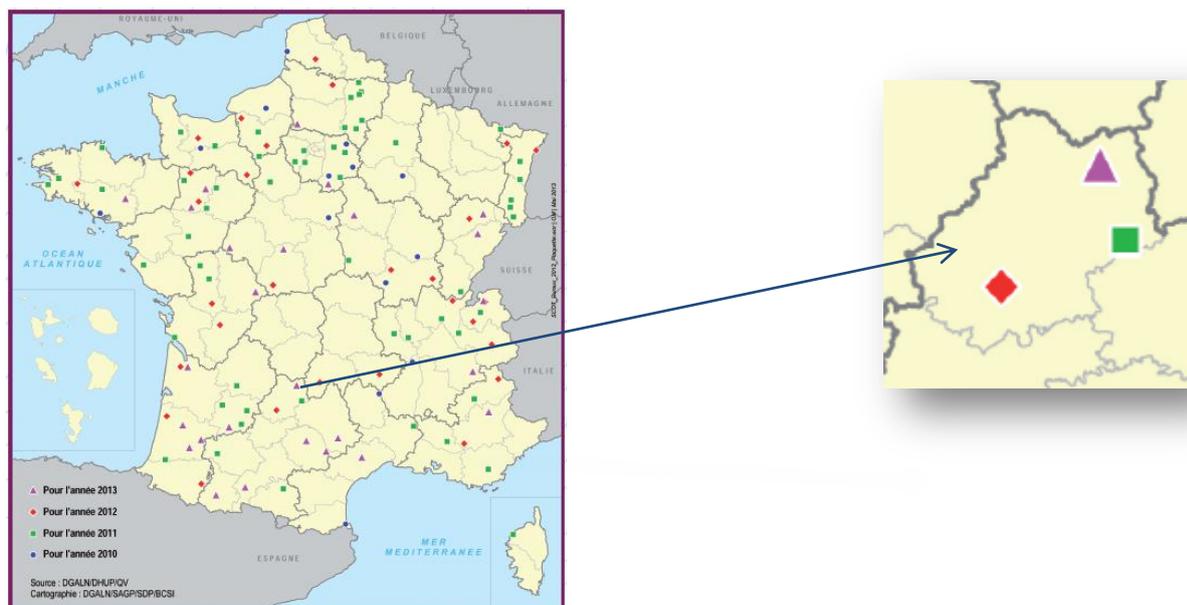


Figure 16: Territoire ayant bénéficié d'une aide nationale à la mise en place d'un SCoT, source: les SCoT et les dynamiques territoriales au 1er janvier 2013, Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Cette aide nationale existe depuis 2010 et a pour critère principal que le territoire ait une population inférieure à 100 000 habitants et a pour objectif d'aider les élus à « *compenser la fragilité de l'ingénierie locale* »²⁶. Le montant de l'aide est variable en fonction de la superficie du SCoT, sur une valeur de base de 1 euros/hectare, sur une échelle de 30 000 à 100 000 euros. Cette aide est très intéressante mais interroge les bienfaits du retrait de l'appui à l'ingénierie via la décentralisation des services de l'Etat. En effet, un appui humain est peut-être plus enrichissant. De plus, cet aspect de proportionnalité de l'appui financier à la superficie couverte par le document, incite à la création de grands périmètres qui peuvent représenter un risque dans la cohérence des enjeux et la difficulté de créer des politiques et stratégies de projets communes à l'ensemble du territoire.

Cette distinction entre SCoT urbains et SCoT ruraux, même si juridiquement inexistante, est importante à souligner. En effet, il paraît normal de ne pas aborder un territoire rural de la même manière qu'un territoire urbain. Toulouse n'aura pas le même développement que Souillac située dans le Nord du Lot. Les enjeux de développement territorial diffèrent dans l'organisation, l'évolution et les usages du territoire. En milieu rural, le périmètre peut contenir des communes favorisées par un développement économique, par la présence d'une grande entreprise impulsant des dynamiques démographiques ou être voisine d'une commune agricole avec une population âgée et faible. La démarche de ces deux communes ne sera pas la même.

²⁶ Les SCoTs et les dynamiques territoriales au 1^{er} janvier 2013, Ministère du Logement et pour l'Egalité des Territoires, 2013

Le milieu rural bénéficie, depuis un certain nombre d'années, d'un regain démographique même si ce n'est pas valable pour toutes ces campagnes, privilégiant celles à proximité de pôles d'emplois. Cette attractivité est notamment issue du faible coût du foncier et de la possibilité d'accéder à la propriété. Cette nouvelle population entraîne de nouveaux enjeux en terme d'équipements et de services, mais aussi en matière de diversité de logements²⁷. En effet les « néo ruraux », souhaitent habiter en milieu rural mais souhaite aussi avoir accès aux mêmes équipements et aux mêmes services qu'en milieu urbain. Ce qui implique des enjeux d'adaptation pour ces communes.²⁸

La DATAR identifie des enjeux pour les territoires ruraux et traite notamment de ce rapprochement ville/campagne, avec l'augmentation de l'attractivité résidentielle et l'étalement urbain qu'elle implique et qui peut dans certain cas fragiliser les territoires. Il est évoqué aussi cette urbanisation grandissante des milieux ruraux, qui impacte le patrimoine naturel riche dans ces territoires. L'attractivité entraîne aussi des besoins en matière de création d'emploi, le maintien de la dynamique économique sur le territoire et une diversité des activités présentes sur le territoire en visant la création de pôles d'excellence. Cela afin de garder de la vitalité sur le territoire et ne pas voir apparaître des dynamiques connues en territoire périurbain avec des gens qui ne travaillent pas à proximité de leur lieu de vie et augmente les déplacements pendulaires. Tout en maintenant l'activité agricole qui fait partie prenante de la diversité économique et peut faire l'objet de valorisation d'une filière locale de qualité. Les espaces agricoles font partis de la diversité des paysages ruraux et doivent être préservés en limitant leur consommation.²⁹

L'agriculture est un domaine important dans le milieu rural. En effet, les agriculteurs produisent la ressource alimentaire du pays et sont aussi les principaux propriétaires fonciers. Ils ont des intérêts dans le développement du territoire et la mise en place de projets. En effet, l'agriculture est un secteur d'activités en danger et le manque de repreneurs entraîne une volonté éventuelle de rendre constructible leurs terres. Il est donc nécessaire de développer des moyens de maintenir l'activité et ainsi de mettre en place plus facilement une politique de préservation des espaces agricoles.

Les territoires ruraux sont, aux vues des mutations et des évolutions, des espaces à enjeux forts. Les enjeux du monde rural sont donc différents de ceux du monde urbain. Malgré tout, ces derniers ont des relations dans leurs évolutions. Ils correspondent à la définition du SCoT développement durable qui a su prendre en compte ces milieux riches à la fois en

²⁷ « Territoires ruraux, territoires d'avenir, synthèse et recommandations du rapport d'information n°4301 présenté le 2 février 2012 au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée Nationale, 2012

²⁸ 6/ dossier : la nouvelle typologie des campagnes françaises, des littoraux et de la montagne, Territoires en mouvement, n°7, La lettre de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, DATAR,

²⁹ Idem

ressource, en environnement, en patrimoine et possédant des dynamiques économiques propres ainsi que des enjeux en terme d'urbanisation et de maintien du cadre et de la qualité de vie. Tout cela est en lien avec l'évolution de la population résidant sur ces territoires et de leurs besoins. Ces territoires nécessitent une analyse du passé, des atouts et des faiblesses du présent et l'interrogation sur le futur et le devenir du territoire.

Le dernier point de particularité à identifier sur le milieu rural, est la construction de l'urbanisation de ces territoires qui dépend de leur évolution à travers le temps et sont une base importante dans la mise en place des SCoT. De plus, elle participe à la construction des enjeux, dans leur localisation et permet d'évaluer le travail de pédagogie et la méthodologie à mettre en place sur ces territoires, en fonction de leur culture de la planification.

2.3. Etat des lieux de la planification sur le territoire du Nord du Lot

Le SCoT fait partie des documents de planification et d'aménagement du territoire au même titre que le PLU ou la Carte Communale. La différence réside tout d'abord dans leur échelle d'action entre intercommunale pour le Schéma de Cohérence Territoriale et communale, pour le PLU et la Carte Communale. Depuis la loi Grenelle, il a été évoqué puis fortement recommandé par la loi ALUR d'introduire une nouvelle échelle de planification, le PLU intercommunale et d'augmenter le périmètre des intercommunalités mettant en œuvre un SCoT. Même si le SCoT impose la mise en compatibilité, après son élaboration, des documents d'échelle inférieure, qui pourrait faire penser qu'il n'est pas indispensable que ces derniers soient présents, dans la pratique leur présence est un atout plus qu'une contrainte. Or le milieu rural penne à mettre en place ces documents et préfère parfois rester en Règlement Nationale de l'Urbanisme et laissé la prise de décision, en terme d'occupation du sol, à l'Etat. Cela n'est pas forcément dans l'intérêt de ces territoires car qui connaît mieux sa commune que ses élus ou ses administrés. La mise en place d'un document de planification communale met en réflexion le devenir de leur territoire. Leur mise en place a aussi un impact sur le contrôle de l'urbanisation et donc sur les enjeux de limitation de la consommation de l'espace et la détermination d'espaces à densifier ou pouvant bénéficier d'une mutation comme l'exige la loi ALUR. A cet enjeu, la présence de ces documents montre aussi la présence d'une culture de l'urbanisme même si celle-ci reste faible, elle permet d'établir des bases dans la réflexion de la construction du SCoT. Ce document stratégique permet d'inciter les communes n'ayant pas encore de document a en créer un, pour pouvoir continuer à se développer et celle déjà doté d'un document de le réviser afin de

prendre en compte les politiques et objectifs définis par le SCoT afin de s'intégrer dans une stratégie commune et durable.

Quel est l'état des lieux de cette planification sur le Nord du Lot et qu'est-ce que cela implique ?

Le Nord du Lot est un territoire contrasté sur le plan de la planification. En effet, sur le territoire apparaît des outils de planification encore rare sur le territoire national, que sont les PLUi, celui-ci venant d'être approuvé est d'autant plus important qu'il est grenellisé. La présence d'une majorité de PLU et de Carte Communale dans une moindre mesure, permet de constater d'une culture de la planification et d'une envie de maîtriser l'occupation du sol, le développement et le devenir du territoire. Malgré cette majorité de document de planification 19 communes sur les 83 constituantes du périmètre SCoT sont encore en RNU. Qu'est-ce que cela implique ?

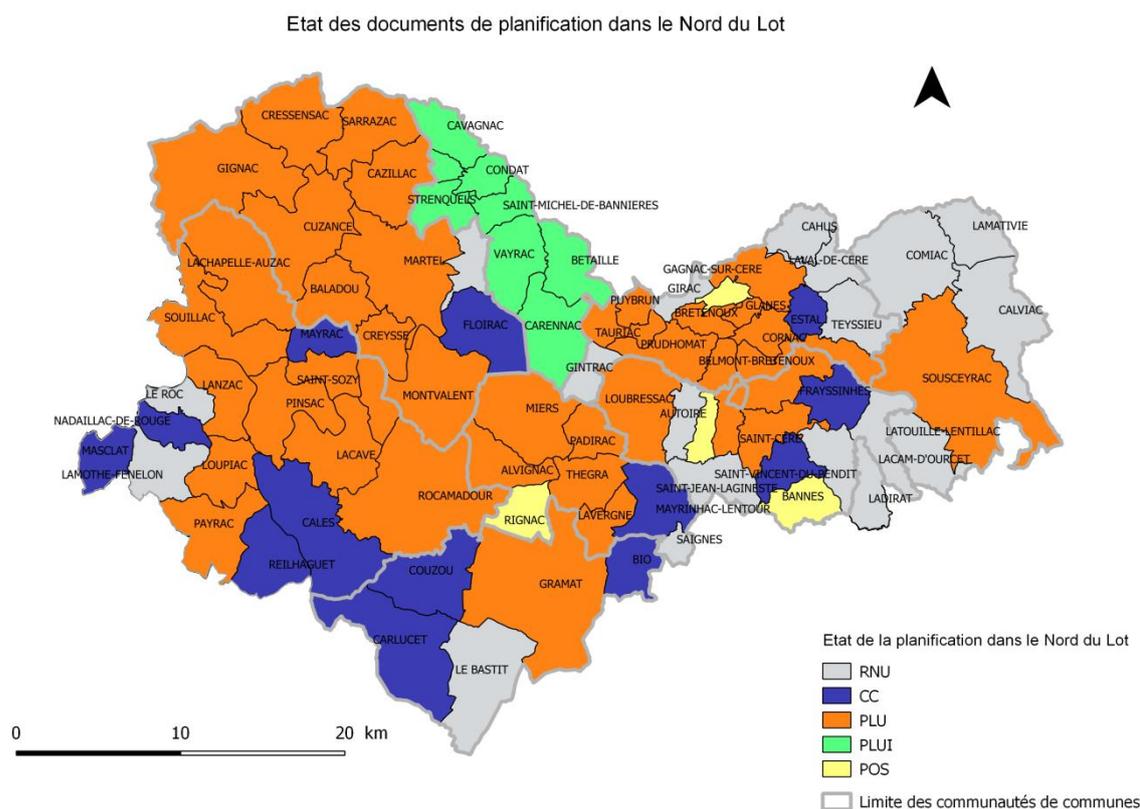


Figure 17:Etat des documents de planification dans le Nord du lot, Source : UrbaDoc, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Le Nord du Lot est constitué de 8 communautés de communes et basé sur un fonctionnement à plusieurs pôles intermédiaires correspondant à des zones riches en termes d'activités, d'équipements et de services. La figure 17 laisse apparaître que les pôles structurants du territoire : Souillac, Gramat, Biars sur Cère/Brétenoux/Saint Céré ont un PLU ou celui-ci est en cours d'élaboration.

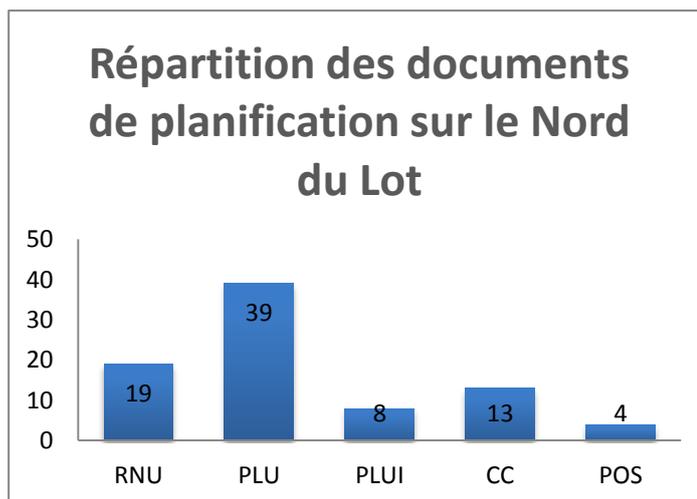


Figure 18: répartition chiffrée des documents de planification sur le Nord du Lot, source: SMPVD, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Les communes étant encore au RNU, se place en limite du périmètre et de manière plus groupée sur l'Est du territoire. Une des raisons, qui peut expliquer cette différence entre l'Est et l'Ouest, c'est le fait que l'Est est moins bien doté en termes d'accès routiers, ce qui implique des dynamiques différentes et peut être moins d'attractivité. Ce manque d'attractivité peut expliquer que les élus se sentent moins préoccupés par la maîtrise du développement de leur commune. L'Ouest du territoire, est traversé par l'autoroute A20 et par la voie ferrée reliant Toulouse à Paris ainsi que de l'aéroport Brive-Vallée de la Dordogne. De Plus, Souillac concentre le plus de population et le Nord-Ouest du territoire est à proximité de l'agglomération de Brive la Gaillarde qui influence son attractivité et nécessite plus de maîtrise dans l'occupation du sol et le développement des communes. C'est d'ailleurs ce qui a pu motiver la présence d'un PLUI permettant de créer un projet de territoire sur une échelle intercommunale et une maîtrise de l'artificialisation du sol commune.

La mise en place de documents de planification en milieu rural peut être motivée par le risque de ne pouvoir maîtriser le développement de leur territoire et de perdre ce qui fait son identité et à long terme sa qualité et son attractivité. Ici, les principaux bourgs du territoire sont couverts par un PLU, ou une Carte Communale. Le Nord du Lot du Lot est relativement dynamique en matière de planification. Celle-ci présente sur toute les communautés de communes même si toutes les communes ne sont pas couvertes par un document, permet au territoire d'avoir une culture de la planification et de l'intérêt dans la mise en place d'un projet d'aménagement durable du territoire.

Dans la construction du SCoT, ce point est important dans la pédagogie et la compréhension de la démarche. Pour le bureau d'études, cela permet d'avoir une base dans l'analyse de la consommation de l'espace et dans l'artificialisation des sols en se basant sur le zonage, mais aussi de pouvoir examiner les projets déjà existant et de s'en nourrir pour la

construction d'une politique et de projets stratégiques communs à l'ensemble du territoire. Il peut ainsi essayer de comprendre ce qui a provoqué les disparités sur ce territoire et de l'intégrer à la réflexion commune sur le développement à adopter.

Le SCoT en milieu rural, s'il est correctement impulsé, peut devenir un outil permettant de dessiner un projet de territoire à long terme et de permettre aux élus de mettre en place des projets en fonction du devenir souhaité. Cependant pour certains élus, la démarche du document d'urbanisme est compliquée, un SCoT permet d'avoir un document de référence mais aussi une structure sur laquelle s'appuyer. Il permet aussi de tisser des liens s'ils n'existaient pas, entre élus et ainsi de pouvoir impulser de nouveaux documents de planification, sachant que la loi ne permet plus l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation en l'absence de SCoT.

Le milieu rural est donc un territoire particulier dans le processus de planification, dans sa démarche et son avancement souvent inégal. Ces territoires ont des enjeux de plus en plus importants en matière de développement du territoire. Ces enjeux s'intègrent aux nouveaux objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale selon la loi Grenelle 2 et cela a été renforcé par la nouvelle loi ALUR. Le SCoT apparaît donc sur les territoires ruraux comme un outil permettant le développement de ce territoire riche, de manière équilibrée, en préservant ses atouts. Il peut être le levier à de nouveaux projets de territoire, par la mise en place de politiques d'ensemble afin de définir une stratégie. Ces particularités nécessitent de la part du bureau d'études, une analyse fine du territoire en matière de planification et de projets existants mais aussi ce qui en fait les forces et les faiblesses. Cela passe par un diagnostic approfondi, dépendant d'une méthodologie particulière, défini en accord entre l'établissement public, c'est-à-dire le syndicat mixte dans le cas du Nord du Lot au travers du cahier des clauses particulières et techniques, et le Bureau d'études, force de proposition et d'expériences. Dans le cas du Nord du Lot, cela passe par une première définition du territoire à partir des études existantes, permettant d'identifier les particularités du territoire.

3. Les particularités du Territoire du Syndicat Mixte de la Vallée de la Dordogne Iotoise

Le territoire du Nord du Lot est un territoire rural aux caractéristiques et aux enjeux multiples découlant de sa composition territoriale, paysagère et possédant de réels potentiels de développement. Un certain nombre d'études ont été réalisées par la Direction Départementale des Territoires du Lot qui l'a identifié comme étant un territoire aux dynamiques particulières. Des documents comme le SCAES ont déjà mis en valeur la nécessité et la pertinence de réfléchir aux questions de son développement et de son aménagement. Parmi ceux-là, deux documents de référence décrivant de manière pertinente et générale le territoire, serviront de base à cette présentation. La première étude date de 2010 et a été réalisée par la DDT 46, « Le Nord du Lot : un territoire, des territoires... au cœur de l'espace rural » et la seconde date de mai 2011, a été réalisée par OPERA, TETRA et SET Environnement et extrait du SCAES du Nord du Lot « le diagnostic SCAES du Nord du Lot ». Ces études sont intéressantes, elles ont toutes deux sensiblement le même périmètre que le SCoT. Celui-ci est basé, notamment sur les quatre pôles d'emplois : Souillac, Gramat, Biars sur Cère et Saint Céré, et sur le territoire historique de la Vallée de la Dordogne sur lesquels résident l'origine des activités industrielles et commerciales.

Le nombre d'études réalisées par la Direction Départementale du Lot qui ont servi de base à la remise bibliographique, constituant les premières réunions en commissions animées par UrbaDoc sur le territoire du SCoT, permet de comprendre l'intérêt et le dynamisme de ce territoire. La première particularité qui influence la situation actuelle du territoire est sa position géographique.

« Ce territoire se trouve dans un **territoire intermédiaire**, administrativement associé au département du Lot mais dont certaines dynamiques en font un **territoire interdépartemental**. Au moment de cette étude, le Nord du Lot est présenté comme un territoire composé de **trois bassins de vie** que sont **Souillac, Gramat et Saint Céré** identifiés à travers l'étude des bassins d'habitat réalisé par la DDT du Lot en 2007-2008. Le Nord du Lot est composé de 86 communes et 45808 habitants selon le recensement Insee de 2006. Ce territoire entretient des **liens forts vers l'extérieur notamment avec ses dynamiques industrielles et touristiques** :

- Le Sarladais en Dordogne et Région Aquitaine
- L'Agglomération de Brive en Corrèze et Région Limousin
- A moindre mesure Aurillac dans le Cantal en Région Auvergne

Malgré cela, le territoire ne montre **pas la présence d'une réelle polarité**, le pôle le plus proche étant Brive, situé dans le département voisin. Leurs faibles poids démographiques

(environ 3500 habitants par pôle) et le niveau de services entraînent **une faiblesse du rayonnement**.

Cette étude s'attache à montrer les différents aspects du territoire au niveau de l'environnement, de l'eau, du patrimoine, de l'économie, des transports, mobilités et réseaux. La présentation de l'habitat et des logements se fait de manière partielle au travers des dynamiques résidentielles. »

3.1. L'environnement, l'eau et le patrimoine, un atout qualitatif du territoire à préserver

« Le Nord du Lot est identifié comme **un territoire rural aux caractéristiques naturelles fortes**. Cela apparaît au travers de la diversité de sa géographie avec une **situation entre Massif Central et Bassin Aquitain** (alternances de causses, limargues, coteaux et vallées) et la présence de **la Vallée de la Dordogne, « épine dorsale » du territoire**. Cette pluralité permet à ce territoire de réunir un biotope riche réunissant de **nombreuses espèces protégées** qu'elles soient faunistiques ou floristiques (présence de la loutre, de frayère de poissons migrateurs et de plusieurs espèces de chiroptères). De là découle la présence, au Sud du territoire, du **PNR des Causses du Quercy**. Les corridors écologiques restent à identifier notamment avec le **réseau Natura 2000**.

L'eau est ici, un élément essentiel dans la compréhension du territoire avec l'existence d'un **réseau hydrographique développé en surface mais aussi de manière souterraine**, avec la présence de la Dordogne, du Lot et de leurs affluents associés. Cela est particulièrement visible au niveau du Ségala, doté de nombreuses zones humides. Ce réseau est associé au **SDAGE Adour Garonne**, mais il n'existe pas sur le territoire de SAGE mais des **organismes de gestion : EPIDOR, associé au SYMAGE**. Cette ressource est **fragile** notamment face à la pollution et à l'urbanisation grandissante de certains sites. A cela s'ajoute un point fait sur le **manque d'équipement d'assainissement** dans le respect de la directive Eaux Résiduaires Urbaines.

Le patrimoine sur le territoire est particulièrement présent de par son histoire qui commence à la préhistoire en passant par un dynamisme important au Moyen Age. Cette richesse a permis au Nord du Lot d'être **labellisé Pays d'Art et d'Histoire en 2001**. Le territoire est aussi marqué par la présence de **sites classés ou inscrits aux monuments historiques** même s'il n'y a pas de précisions faites. D'un point de vue paysager, le territoire est marqué entre **paysages de forêts, de prairies, de polycultures et de déprises agricoles**. »³⁰

³⁰ Synthèse Le Nord du Lot : un territoire, des territoires... au cœur de l'espace rural, DDT du Lot, juin 2010, Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014 et adressé au élu du SMPVD

Il est intéressant de rajouter que de manière postérieure aux études du SCAES et de la DDT, le territoire intègre une Réserve Mondiale de Biosphère de la vallée de la Dordogne depuis 2012. Cette classification a été faite par l'UNESCO sur les critères suivants :

- « *Préservation du patrimoine fluvial*
- *Préservation des ressources et des bienfaits qu'il dispense* ». ³¹

Ce patrimoine hydrographique a donné naissance à un élément paysager particulier et particulièrement attractif en matière de tourisme, tourné vers la nature, le gouffre de Padirac.



Le patrimoine naturel est donc un enjeu majeur du territoire, à lequel l'agriculture peut s'ajouter car encore majoritairement présente sur le territoire, et créateur de paysages qui peuvent être impactés par les aménagements humains.

Le périmètre du SCoT devrait dans l'avenir, devenir le même que celui du Pays d'Art et d'Histoire chargé de la valorisation au travers de nouveaux projets culturels en lien avec cette caractéristique. Cette extension permet d'étendre les projets de valorisation des sites présents sur le territoire et d'en faire bénéficier l'ensemble du Nord du Lot. De plus, le Nord du Lot accueille un Grand Site Midi Pyrénées : Rocamadour. Certains villages sont aussi inscrits au label « Plus beaux villages de France ». Tous ces labels, périmètre de projets culturels, peuvent être un paramètre important de la mise en place du document de planification du SCoT du Nord du Lot car ils permettent de mettre en place des dynamiques économiques liées au tourisme et de mettre en avant la présence d'un cadre de vie exceptionnel pour de nouveaux résidents.

De plus, cette variété de paysage entraîne aussi la présence de risques comme des mouvements de terrain et les inondations qui sont à prendre en compte dans l'interaction entre l'homme et la nature.

L'enjeu patrimonial se situe dans la conservation de ces lieux et donc une limitation de l'urbanisation et des nouveaux aménagements à proximité de ces sites qui entraînent des tensions en terme d'usage des sols. En effet il pourrait être intéressant de vendre des terrains sur ces territoires prisés pour leur cadre de vie. Ce patrimoine représente un enjeu pour le territoire et permet aussi un développement économique du territoire, au niveau du tourisme, avec un tourisme culturel et un tourisme plus « vert ». L'enjeu pour la préservation

³¹ Site internet de la Réserve de biosphère du bassin de la Dordogne

passer dans la mise en place des trames vertes et bleues sur le territoire en cohérence avec le SRCE mais aussi avec les trames vertes et bleues, s'il y en a de mis en place sur les territoires voisins. C'est à partir de là que l'on peut éventuellement penser à la possibilité dans certains cas, pour plus de cohérence encore, de créer un inter SCoT.

3.2. Une économie diversifiée et dynamique

« Le Nord du Lot possède **une économie diversifiée productive** répartie entre une **économie résidentielle marchande** à 43%, un **appareil productif** pour 38% et une **fonction publique** représentée à 19%. Ce dynamisme local est impulsé par deux grandes activités productives. **L'industrie** (agroalimentaire à 43%, métallurgie à 21,5% et le plastique) représente en tout **20% des emplois**. **L'agriculture** reste une grande caractéristique du territoire malgré un **recul des exploitations de 69 % sur 30 ans**. Cette activité réunit quand même 2713 emplois. »³²

« **L'agriculture** est un secteur fort, essentiellement **tourné vers l'élevage** mais qui connaît des faiblesses avec un **vieillissement des actifs** et **pas assez de nouveaux exploitants** sur le territoire. L'emploi agricole a baissé de 14% entre 1999 et 2006 et seul 30% des nouveaux exploitants reçoivent une aide à l'installation. Malgré tout, la filière agricole représente un bon nombre des emplois du territoire. L'agriculture est spécifique à chaque bassin de vie et la Surface Agricole Utile représente 48% du territoire. Pour maintenir ce secteur, la DDT propose une orientation vers le secteur biologique et l'augmentation de la production de produits possédant un Sigle d'identification de Qualité et d'Origine. Cela pourrait aussi passer par le développement de la vente directe ou par internet, en adéquation avec les nouveaux modes de vie.

Cette filière est **complétée par la forte place de l'industrie agroalimentaire** sur le territoire. 49 % des employés du secteur industriel du Nord du Lot travaille dans l'agroalimentaire avec la présence de grosses entreprises comme Andros. Cette filière est marquée par la forte présence de coopérative et d'entreprises familiales. »³³

« A cela s'ajoute, à moindre importance, le commerce de gros et la logistique qui sont polarisés par Brive. **L'économie résidentielle** regroupe **5 grandes activités** avec la **construction** en progression de 32,8% de 1999 à 2007 grâce au développement de

³² Synthèse le diagnostic S.C.A.E.S Nord du Lot, OPERA, TETRA, SET Environnement, mai 2011, Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014, UrbaDoc adressé aux élus du SMPVD

³³ Synthèse Le Nord du Lot : un territoire, des territoires... au cœur de l'espace rural, DDT du Lot, juin 2010, Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014, UrbaDoc et adressé au élus du SMPVD

*l'habitat. Le **commerce de détail** qui suit l'inflation démographique et l'attractivité du territoire, le **tertiaire marchand et public** surtout représenté par le privé, le **tourisme** lié au patrimoine local fort (tourisme familiale et doublant la population du site) et enfin les **activités de l'enseignement et de santé** représentant 1/3 des salariés. Globalement **l'emploi a progressé de 10,79% entre 1999 et 2007**. Les emplois se structurent **autour de quelques entreprises concentrées** sur certaines villes (Biars, Saint Céré, Gramat, Souillac principalement, Vayrac et Martel de manière secondaire). **L'excedentarité de 103% des emplois/nombre d'actifs** constaté dans ce document s'explique par une polarisation des actifs situés sur Beaulieu et les Causses du sud. **Le revenu moyen reste moins élevé que sur le reste du territoire**. Le **STIE** présent sur ce territoire permet de créer une aide au développement des activités du territoire. A cela s'ajoute **un tissu commercial structuré et une activité touristique dynamique valorisant le territoire**. Ce document souligne la nécessité de maintenir des conditions d'attractivité et de développement des activités économiques sur le territoire. La protection et le maintien de l'agriculture apparait là aussi comme essentiel. De plus, l'activité touristique est importante à maintenir, à structurer et à développer dans son offre. »³⁴*

Le territoire du Nord du Lot a l'avantage d'avoir une économie diversifiée mais qui peut dans certains cas s'avérer fragile, si celle-ci n'est pas soutenue par l'initiative de projets véhiculés par les politiques publiques que peut mettre en place le Schéma de Cohérence Territoriale. L'agriculture est une activité ancienne et de qualité sur le territoire du Nord du Lot mais elle est fragile dans son évolution. Il est nécessaire de la maintenir car elle contribue à un équilibre économique et à un équilibre environnemental. Il existe déjà la présence d'une filière agroalimentaire sur le territoire, il serait donc intéressant de soutenir les filières locales par un réseau entre production et transformation des produits ou par la vente à domicile par exemple.

La « Mecanic Vallée » s'inscrit dans une dynamique inter régionale la Via Meca, sorte de pôle de compétitivité industriel. Ce pôle permet un échange de compétences et de relations inter-entreprises. Ce pôle est à valoriser car il peut permettre l'installation de nouvelles entreprises par l'effet réseau et la nécessité de multiplier les savoirs et de mettre en place un savoir-faire local reconnu. Ce pôle s'étendant sur plusieurs régions, il peut permettre la mise en place de projets de coopération pour le développement de ces activités et peut être la présence d'un tourisme industriel.

³⁴ Synthèse le diagnostic S.C.A.E.S Nord du Lot, OPERA, TETRA, SET Environnement, mai 2011, Réalisation personnelle pour UrbaDoc adressé aux Elus du SMPVD

Ce dynamisme économique implique l'arrivée de nouvelles populations et un enjeu de maintien d'un niveau d'emplois et des attentes en terme d'équipements et de services pour inciter l'installation de ces nouvelles populations.

3.3. Des équipements et des services intermédiaires et bien répartis

« Le Nord du Lot est **maillé par un réseau de pôles intermédiaires** en matière d'équipements et de services. Selon l'INSEE, **Saint Céré** peut être considéré comme **un pôle supérieur**, le pôle principal restant Brive. De manière générale, les équipements sont accessibles rapidement en voiture. **84 % des habitants accèdent aux services essentiels en 10 minutes**. Malgré tout, des dépendances existent. Le document fait le constat de la **bonne répartition des équipements dédiés à la petite enfance**. Les crèches sont disponibles partout sauf dans l'Est du territoire. Pour les assistantes maternelles, l'offre n'est pas optimale avec 3 Relais d'Assistants Maternelles. La Communauté de Communes de Sousceyrac est la moins équipée avec une absence de crèche. Le territoire apparaît comme **bien équipé en termes de maternelles et d'écoles élémentaires** hormis pour certaines communes. De plus des CLSH et une MJC sont présentes sur le territoire. Le Nord du Lot est bien **équipé en collèges et lycées hormis le sud du territoire** pour les lycées. Il est signalé que les effectifs des collèges, dans les projections, devraient baisser. **L'accès à la santé semble plutôt satisfaisant** même s'il est montré le **manque de spécialistes** sur le territoire. **L'accueil des personnes âgées, semble bien structuré** au contraire des services d'aide à domicile. Les **services dédiés au public spécifique** restent à conforter. Au niveau des équipements et de l'offre culturelle, ceux-ci ont été impulsés mais restent à conforter. Elle est renforcée notamment par la **présence du Pays d'Arts et d'Histoire** et la création d'un projet culturel au niveau du Pays. De plus, le document cite l'existence d'un schéma culturel. **Les équipements sportifs** semblent **bien répartis** mais le S.C.A.E.S déplore l'absence d'un bassin de natation couvert.

Globalement, il semble nécessaire de **conforter et de développer l'offre en fonction des évolutions du territoire** notamment dans l'accueil de la petite enfance et la prise en compte du facteur vieillissement. »³⁵

Le territoire du Nord du Lot est un territoire dynamique mais rural avec un maillage hérité de cette caractéristique. En effet, le territoire fonctionne par des relations de proximité. Il n'existe pas sur le territoire de pôle principal mais un réseau de pôles intermédiaires avec des équipements de type secondaire. Ces trois pôles intermédiaires forment des bassins de

³⁵ Synthèse le diagnostic S.C.A.E.S Nord du Lot, OPERA, TETRA, SET Environnement, mai 2011, Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014, UrbaDoc, adressé aux Elus du SMPVD

vie : Souillac, Gramat, Saint Céré. Il y a donc ces pôles secondaires et ensuite, des communes intermédiaires et des bourgs ruraux. Pour trouver des équipements supérieurs, le territoire se tourne vers l'extérieur et principalement vers Brive dont l'agglomération est dotée d'un SCoT. Ces relations pourraient donner lieu à la création d'un Inter SCoT avec des politiques d'équipements communes liées à leur hiérarchisation sur le territoire.

Ce maillage fonctionne aussi parce que les gens habitent à proximité de leur lieu de travail et les déplacements principaux sont des mobilités pendulaires.

3.4. Des transports, mobilités et réseaux divers, maillés et concentrés

« Le Nord du Lot est structuré par **3 villes principales : Souillac, Gramat, Saint Céré et un réseau secondaire : Martel, Vayrac et Biars**. Les emplois sont centralisés autour de Souillac et Biars. Cette polarité est la même pour les commerces. Le territoire est structuré au niveau des transports routiers par **la présence de l'A20 et de l'A89 auquel s'ajoute un réseau de routes départementales**. **L'Est du territoire reste enclavé**. Pour pallier à cela, le document met en avant le projet du Conseil Général pour la création d'une voie de désenclavement. De plus, le territoire a accueilli récemment **un aéroport à Cressensac** qui permet de desservir certains pôles nationaux, dont Paris, Londres et Manchester. Au niveau du ferroviaire, le territoire apparaît comme bien desservi avec **la gare de Souillac et de Saint-Denis-les Martels** seulement la première est menacée par des fermetures d'arrêts. Au niveau des bus, **11 lignes départementales** desservent le territoire. A cela s'ajoute une offre locale. Une **forte demande** est identifiée au niveau des **déplacements domicile-travail** ce qui implique une **concentration des déplacements**. Les trajets vers l'extérieur du territoire se font essentiellement vers Brive et Beaulieu. Les déplacements scolaires se font essentiellement sur le territoire ou vers les pôles limitrophes. **L'ADSL est disponible pour presque l'ensemble du territoire** avec certaines nuances dans la puissance du débit. Les principaux pôles pourront être desservis par la fibre optique. »³⁶

Les déplacements sur le territoire sont marqués par la présence d'un réseau principal avec l'autoroute A20 traversant le territoire dans un axe Nord/Sud et la voie ferrée allant de Toulouse à Paris. En ce qui concerne le réseau secondaire celui-ci est maillé par des routes départementales et par des bus départementaux. Ce réseau n'est pas équilibré et enclave l'Est du territoire. Ce déséquilibre devrait être comblé par le tracé d'une nouvelle voie, « la voie d'avenir » qui viendrait rendre le maillage des mobilités équilibrées. Les enjeux se situent donc dans le maintien de cette dynamique de proximité mais aussi par des politiques

³⁶ Synthèse le diagnostic S.C.A.E.S Nord du Lot, OPERA, TETRA, SET Environnement, mai 2011, Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014, UrbaDoc, adressé aux Elus du SMPVD

sur les mobilités favorisant le covoiturage vers les principaux pôles d'emplois afin de réduire les déplacements qui sont essentiellement des déplacements domicile-travail. Il est important aussi de développer les relations inter territoriale avec les pôles extérieurs et notamment celui de Brive.

3.5. Habitat et logement : une offre a adapter aux évolutions de la structure des ménages

« Le Nord du Lot avait **en 2006 un parc de logements de 27 200 logements**, majoritairement représenté par **des résidences principales à 71%**, des **résidences secondaires à 21%** et **8% de logements vacants**. Entre 1999 et 2006, **2100 logements neufs ont été construits dont 57% de logements individuelles**. L'offre de logements doit suivre l'évolution des modes de vie avec la réduction de la taille des ménages. 15% de la population réside en appartement et **parmi les nouveaux arrivants, 33% prennent un appartement**. L'enjeu est donc d'adapter l'offre de logements en fonction de l'évolution des besoins.

En terme de consommation de l'espace, **seul 4% du territoire est urbanisé sur 116 663 ha**. Ce document fait apparaître une **mauvaise maîtrise de la consommation foncière** qui est en augmentation avec une **moyenne de 2414m²/parcelle**, même s'il existe des disparités entre les bassins de vie. La consommation foncière a été en moyenne de **71 ha/an entre 2000 et 2009**. Le document fait une prévision pour l'accueil des nouvelles populations, **d'ici 2031, qui nécessiterait, à ce rythme entre 1000 et 1250 ha soit entre 45 et 60 ha/an**. »

Cette partie ne concerne pas le territoire en entier, mais permet d'identifier des caractéristiques générales. Le territoire est attractif économiquement et possède un maillage territorial à plusieurs pôles, ce qui implique l'installation des populations à divers endroits du territoire. Le parc de logements et l'habitat représentent un enjeu pour le territoire. Cet enjeu réside dans la diversification du parc de logements. De plus, il y a un réel enjeu sur la limitation de la consommation de l'espace, en effet le territoire est composé à 57% environ, de logements individuels, pour 60% en France³⁷. Il n'y a donc pas de particularité à ce niveau-là mais nécessite quand même la prise en compte des risques de l'artificialisation du sol dans le développement durable du territoire. Cela implique donc des enjeux de limitation de cette consommation, et de densification des bourgs afin d'éviter le morcellement de l'espace bâtis.

³⁷ Revue CGDD Etalement urbain, mars 2012, Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure

Pour conclure le territoire du Nord du Lot est un territoire rural mais un territoire dynamique comparé à certains territoires ruraux en perte de vitesse. Le territoire du SCoT pourrait réellement devenir un territoire de projet dans le développement des territoires ruraux, par la mise en place de politiques publiques permettant de maintenir et de soutenir le fonctionnement actuel entre tradition patrimoine et innovation. Ce territoire en interface avec 3 départements et 3 régions, est aussi vecteur d'échange de compétences et de populations permettant de créer des nouvelles relations. La possibilité future d'un Inter SCoT semble en cohérence avec ce territoire dynamique et lié par bien des éléments aux territoires voisins notamment grâce aux paysages, au patrimoine mais aussi à l'économie industrielle et avec l'absence de pôle principal.

Ce premier chapitre a permis de comprendre tout d'abord le contexte législatif et le rôle clairement affirmé par le législateur du SCoT sur le territoire et notamment l'importance qu'il peut avoir en milieu rural. En effet plus qu'un document de planification, c'est un document de prospective mettant en œuvre un projet d'aménagement du territoire par la mise en place de politiques publiques. Ce document peut révéler des stratégies de territoire et réunir les élus autour du maintien de son dynamisme. Dans le bon fonctionnement de la démarche, le SCoT peut être à l'origine de l'impulsion de projets nouveaux pour le maintien de l'agriculture avec la valorisation de certaines filières locales par exemple.

Le bureau d'études a un rôle important dans cette démarche. Il permet de révéler les atouts mais aussi les faiblesses du territoire et à répondre aux besoins des élus, tout en adaptant cette réponse au contexte législatif. Il est essentiel pour lui de comprendre le territoire en mettant en place des manières de répondre à la fois aux évolutions législatives mais aussi au besoin de communiquer les données aux élus afin qu'ils comprennent les enjeux de leur territoire et de les fédérer autour de celui-ci.

Dans le cadre du SCoT du Nord du Lot dont l'élaboration arrive en même temps que la promulgation de la loi ALUR, il était essentiel d'adapter la réponse. Pour pouvoir analyser le développement du territoire ainsi que la consommation des espaces que ce soit naturel, agricole ou forestier. Le Bureau d'études UrbaDoc qui connaît bien ce territoire a donc décidé de mettre en place une méthode d'analyse cartographique afin d'avoir des données précises sur l'évolution du territoire et de comprendre son développement dans la consommation des espaces.

Cette méthode sera examinée dans le deuxième chapitre de ce mémoire afin de comprendre sa mise en œuvre, la comparée aux autres méthodes existantes et de faire le bilan de ses atouts et de ses faiblesses dans la mise en œuvre du SCoT.

Chapitre 2 : Une réponse technique, l'analyse diachronique

L'exercice de la planification et le Schéma de Cohérence Territoriale, passe par une analyse fine du territoire. Cette analyse dépend de la production et la diffusion des données. Ces données sont produites, pour beaucoup par l'Etat, les services déconcentrés de l'Etat ou des instituts spécialisés. Deux types de données existent : les données géographiques descriptives ou abstraites, et les données localisés de type statistiques ou exploitation de données. Parmi celles-ci les orthophotoplans ou BD Ortho font partis des données les plus utilisés par les collectivités. L'accès à ces données, notamment celles nécessaires à la production de SIG représente un réel enjeu dans l'aménagement du territoire. En effet, elles sont essentielles à la production d'une analyse territoriale de qualité et à la production de données spécifiques en fonction des besoins liés à l'étude. De plus, ces enjeux sont renforcés par les nouvelles exigences législatives comme le renseignement quantifié des espaces pouvant être densifiés. La diffusion des données produites au niveau national, départemental ou régional est donc très importante. Pour répondre à cela, une Directive Européenne a été mis en place, INSPIRE transcrite dans le droit français et a pour objectif de mettre « *à disposition des données produites par les services de l'Etat aux collectivités dans le cas d'une mission de service public* ». L'objectif est de faciliter la diffusion des données géographiques car aujourd'hui « le SIG permet de rendre compréhensible des phénomènes, facteurs d'évolutions continus sur le territoire ». Aujourd'hui le SIG au niveau intercommunal est un outil permettant l'analyse et la corrélation de diverses informations afin « *d'aider à la décision politique et créer une stratégie territoriale* ».³⁸ Cette partie a pour objectif de démontrer comment le bureau d'études peut mettre en place de nouveaux outils pour répondre à une analyse de territoire et comment cet outil, plus que de fournir de la donnée quantitative sur le territoire, peut aussi être un moyen de communication et de pédagogie pour les élus du territoire.

L'outil en question ici, est l'analyse diachronique mise en place par le bureau d'études UrbaDoc, dans le cadre du SCoT du Nord du Lot. Cet outil permet d'analyser le développement du territoire à travers la tâche urbaine ou « *l'inscription physique au sein des territoires* »³⁹ et d'en communiquer visuellement les résultats et rendre la consommation de l'espace et ses enjeux, pédagogiques.

Pour comprendre comment intervient cet outil, la première partie de ce chapitre permettra de rappeler la procédure du SCoT et ce que cela implique comme outil ou méthodologie à

³⁸ BRIETZ Aurélien, De la donnée géographique à l'information territoriale, CNFPT, 30 janvier 2014

³⁹ Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, fiche d'introduction 09, 2013, Introduction : cadrage de la démarche, Certu, CETE Nord Picardie

mettre en place ainsi qu'une réflexion sur l'échelle d'analyse à utiliser pour un Schéma de Cohérence Territoriale.

Dans la seconde partie, l'objectif est de mettre en avant les objectifs de la création d'une méthode particulière pour le SCoT du Nord du Lot. Comment les résultats produits enrichissent l'analyse du territoire et la mise en avant d'enjeux dans la création d'un projet de développement du territoire autour de la mise en place de politiques publiques. La troisième partie est consacrée à la méthodologie mise en place par le bureau d'études UrbaDoc et à une réflexion sur cette méthodologie, avec en particulier l'utilisation d'un outil cartographique accessible à tous et pouvant démocratiser la cartographie du territoire par sa gratuité. Et enfin, la dernière partie fera une analyse critique de l'outil « analyse diachronique » avec ses intérêts et ses désavantages. Il s'agira de s'interroger sur l'adéquation entre cet outil et la loi ALUR dernièrement instituée.

1. Les outils opportuns, pour une analyse territoriale et la construction de projets d'avenir

Cette partie a pour objectif de comprendre comment un document de planification tel que le Schéma de Cohérence Territoriale nécessite la mise en place d'outils d'analyse du territoire, répondant à la fois aux besoins des élus dans la compréhension de la démarche, aux besoins du territoire dans la mise en valeur de ses enjeux de développement et dans le cadre de la légalité avec une réponse à la loi et à ses évolutions.

En effet, le milieu rural, et le Nord du Lot, sont des territoires à enjeux. Son attractivité, notamment résidentielle entraîne une augmentation de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain. Cela fragilise le milieu rural, naturel et forestier qui fait la richesse de ces territoires. De plus, la nouvelle population entraîne des besoins en matière d'équipements, de réseaux et de zones d'activités pour maintenir des emplois et une qualité de vie. Dans ce contexte, la loi ALUR demande à travers l'outil SCoT, une quantification de cette consommation de l'espace mais aussi des potentialités de densification et de mutation des espaces bâtis. Cela est complété par une évaluation des besoins du territoire tout en maintenant un équilibre et un développement durable du territoire.

Pour répondre à cela, le Schéma de Cohérence Territoriale s'inscrit dans une échelle intercommunale avec, depuis la loi ALUR, une composition minimum de 2 EPCI ou Etablissement Public de Coopération intercommunale. « *La loi précise par ailleurs, que le périmètre du SCoT doit permettre de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois* »⁴⁰. Cela signifie que dans les textes, le périmètre d'un SCoT doit s'inscrire dans des problématiques de territoire communes. Seulement, s'inscrire dans un territoire supérieure ou égale à 2 EPCI signifie un nombre accru de communes n'ayant pas forcément les mêmes dynamiques démographiques, économiques et donc des enjeux de développement différents. Il paraît inévitable, d'avoir sur le périmètre d'un SCoT, différents stades de développement et la nécessité, peut-être, de créer une typologie des dynamiques territoriales qui doivent intervenir tout au long de la réalisation du document. Celui-ci rappelons-le est composé de trois étapes distinctes : le rapport de présentation comprenant à la fois le diagnostic, l'analyse de l'état initial de l'environnement et les justifications des documents suivants, le PADD ou Projet d'Aménagement et de Développement Durable du territoire qui est la traduction du projet politique du territoire exprimé par ses élus et enfin le

⁴⁰ Extrait du document Urbanisme et Construction Bulletin n°452-1, numéro spécial de Avril 2014, page 7

DOO ou Document d'Orientations et d'Objectifs qui sont les traductions en terme d'aménagement du PADD dans le maintien d'un équilibre des différents composants du territoire afin de créer un développement du territoire maîtrisé et harmonieux et donc durable.

1.1. Le diagnostic, berceau de l'analyse territoriale et du projet

La mise en place d'un projet stratégique passe par une analyse problématisée et territorialisée. La première étape de la réalisation du SCoT est le diagnostic. Cette étape représente un point important de la construction d'une vision commune et du projet intercommunal. Il construit cette analyse territoriale et permet de créer l'argumentaire nécessaire à la rédaction du PADD et du DOO à travers la détermination d'enjeux territoriaux. Le diagnostic fait donc un état des lieux de la situation multi thématiques du territoire et de ces liens avec les territoires limitrophes, la détermination de ces besoins par rapport à son développement (mise en avant de différents scénarii de développement notamment au fil de l'eau et un développement soutenable) et l'identification des enjeux. Pour cela, il existe différentes étapes et différents moyens :

- Compilation des études existantes permettant de faire un état des lieux du territoire avec ses atouts et ses faiblesses. Mise en valeur des données manquantes et de la manière de les obtenir.
- Mobilisation des données existantes (Insee, Sitadel, ...) et notamment des données cartographiques permettant la localisation des tendances concernant l'évolution du territoire et la création des données nécessaires mais non disponible.

L'objectif du diagnostic est aussi de construire une vision commune et objective afin de créer un projet justifié et territorialisé. Il sera ensuite remobilisé dans les études au niveau des communautés de communes et des communes pour les PLU, Carte Communale, PLUi, qui comportent elles aussi des diagnostics. Un outil émerge et prend une importance considérable dans la réalisation de ce diagnostic, c'est le SIG ou Système d'Information Géographique. Il permet la construction d'une analyse transversale, de nouvelles données territorialisées et la mise en valeur et la justification des enjeux territoriaux.⁴¹

Pour répondre à cela, le bureau d'études, mandatés pour l'étude doit analyser l'état actuel du territoire afin de comprendre comment il fonctionne, quels sont ses caractéristiques principales, ses atouts, ses faiblesses et ses points de leviers. Plus encore que de l'analyser

⁴¹ AFFORTUNATO Mélanie sous la direction de Mariette SIBERTIN BLANC, le diagnostic territorial dans le PLU aujourd'hui : un outil d'analyse et de justification pour le projet communal de demain, exemple de la révision du PLU d'Ornaisons dans le département de l'Aude, juillet 2013

il doit le communiquer et l'expliquer aux élus afin qu'ils comprennent leur territoire dans son ensemble et non pas dans le particularisme de leur commune, afin de les fédérer sur des intérêts communs de développement. Ce dernier point est souvent difficile. Cette fédération de ces acteurs du territoire passe par l'animation du document par le bureau d'études pour faire naître le débat et la réflexion sur la prise en main de l'avenir de leur territoire. Cette implication et cette pédagogie est importante surtout en milieu rural où la proximité des liens élus/administrés est plus présente. Il est donc important que l'élu comprennent les tenants et les aboutissants de ce qu'il sera développé au sein du SCoT pour pouvoir justifier les choix politiques effectués auprès d'habitants souvent soucieux de l'évolution de leur commune, car ces politiques seront prises en compte dans la planification locale. Le SCoT est à la fois un document stratégique et prospectif qui doit être assumé et partagé par tous pour sa bonne réussite.

Une question se pose dans la mise en place de l'analyse territoriale sur le périmètre d'un SCoT : quelle échelle d'analyse adopter ? Le territoire intercommunal peut varier de « 3 à 485 communes »⁴². Faut-il opter pour une analyse très précise au niveau de la parcelle comme pour un PLU ou une échelle peut être plus stratégique, par la mise en place d'une typologie d'espaces ? Plusieurs possibilités existent : parcelles, classification d'espaces, communes, communautés de communes, bassins de vie, Le choix se fait en fonction de plusieurs critères :

- Ce qui doit être démontré
- La disponibilité ou non de données initiales

En effet les données existantes sont souvent disponibles sur le site de l'INSEE soit à l'échelle de la commune, soit à l'échelle de la communauté de communes. C'est deux échelles semblent donc privilégiées pour pouvoir répondre aux besoins de données chiffrées sachant que les données à l'échelle de la commune seront plus précises. Cette échelle est aussi valable pour les données cartographiques, avec une définition à la parcelle. Pour l'analyse des données chiffrées l'échelle la plus parlante est certainement celle de la commune. Seulement les données chiffrées ne suffisent pas et aujourd'hui pour communiquer des dynamiques territoriales, la communication visuelle est essentielle et cela passe par un outil qui est devenue indispensable dans l'analyse territoriale : la cartographie stratégique.

⁴² Source : Le Schéma de Cohérence territoriale, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire, juin 2013, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, p.8

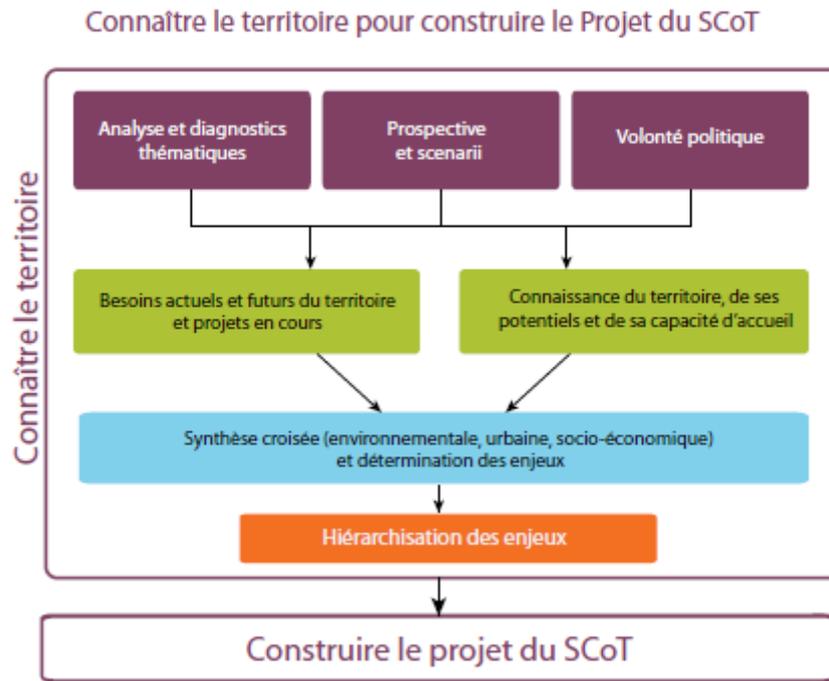


Figure 19: le diagnostic, un outil clé du SCoT, source: Le Schéma de Cohérence territoriale, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire, juin 2013, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, p.33

Il n'existe pas de méthodologie précise pour le diagnostic, celui-ci doit simplement répondre à certains critères et surtout permettre à tous de connaître le territoire. Un des points principal que doit démontrer le diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale c'est « *une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et il justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* ». A ce point, s'ajoute le renforcement de la loi ALUR, avec les espaces pouvant être densifiés et subir une mutation. Ce point clé du diagnostic passe par plusieurs possibilités, une analyse des autorisations de permis de construire depuis 10 ans, cela permet d'avoir des données chiffrées qui ne sont pas forcément les plus évidentes à communiquer et à faire accepter à une équipe d'élus. Un des moyens de communication et d'analyse territoriale valorisé à travers les outils de planification, c'est la cartographie et l'utilisation des Systèmes d'Information Géographique qui peuvent à la fois créer de l'information et mettre en valeur des problématiques territoriales.

1.2. La cartographie stratégique, un outil au service de la construction d'une réflexion

La cartographie stratégique est un outil d'analyse essentiel dans la construction de l'analyse du territoire et dans la construction du Schéma de Cohérence Territoriale. La partie où l'analyse territoriale et l'outil cartographique est le plus à même d'intervenir et d'être explicite est le diagnostic, intégré au sein du rapport de présentation. Le diagnostic est la première phase du SCoT et elle est aussi une phase primordiale car elle sert de justificatif à toute la mise en place du projet politique et des objectifs et orientations d'aménagement. Il est donc indispensable de territorialiser cette phase et de produire une analyse problématisée.

a. La montée en puissance de l'analyse cartographique

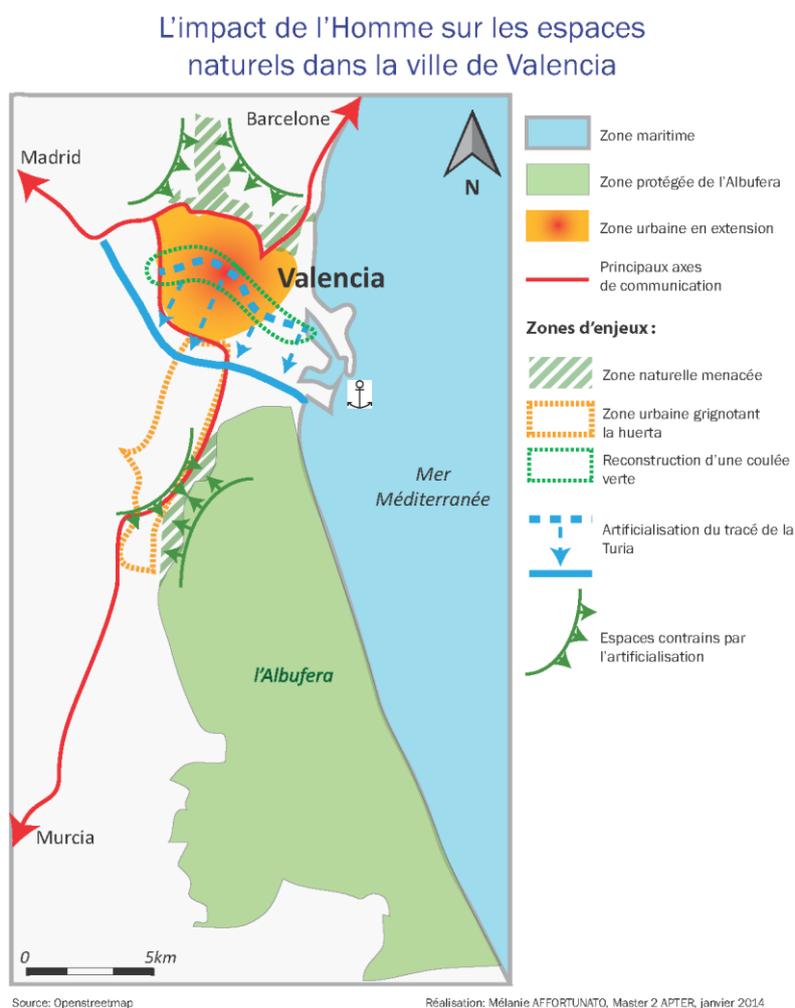


Figure 20: Exemple de cartographie stratégique, source: openstreetmap, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Cet exemple de cartographie stratégique sur le territoire de Valencia, permet d'exprimer une problématique identifiée. La carte permet d'exprimer les principaux enjeux, leurs localisations et les éléments qui en sont à l'origine. C'est donc à la fois un moyen de synthétiser

l'information et de la diffuser dans un objectif de compréhension des objectifs de lutte contre les risques exprimés par la carte, ici la réduction des espaces naturels liée à la consommation de l'espace par l'homme sur la commune de Valencia, en Espagne.

Elle permet de répondre aux besoins exprimés par les territoires en terme d'analyse de l'état des lieux et des besoins de celui-ci, mais aussi de correspondre à la nécessité de quantification de plus en plus spécifique de la consommation de l'espace. En effet, l'analyse de la consommation foncière est un des objectifs qui a été mis en valeur dans le diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale. L'évolution de cette dernière doit être calculée sur les dix ans précédant l'étude et permet de comprendre aussi bien les enjeux liés aux réseaux de communication, aux mobilités, à l'économie et aux équipements et services que ceux des besoins en logements. En effet, toutes ces thématiques sont interdépendantes.

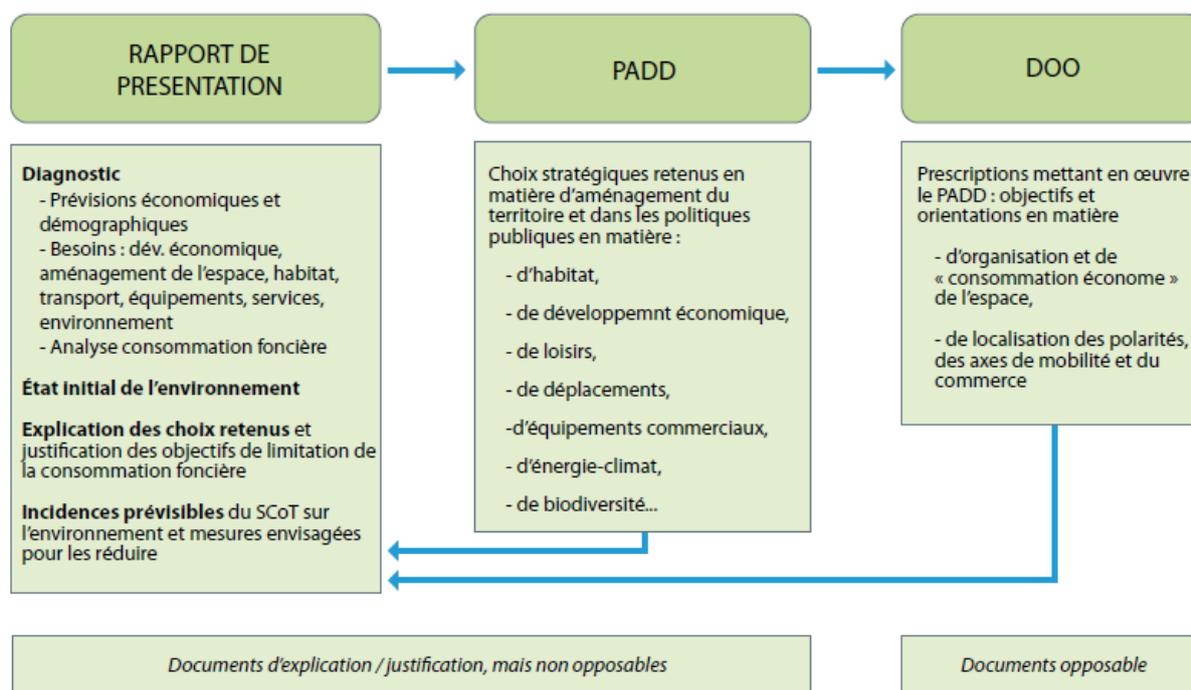


Figure 21: les attentes du contenu du SCoT, source: Impact des spécificités des espaces ruraux sur la processus de planification spatiale, la démarche de diagnostic, octobre 2013, le réseau rural français

L'analyse de la consommation foncière sur 10 ans et sur le territoire intercommunal peut répondre non seulement à la compréhension du développement territorial mais aussi à la démarche de prospective qui est attendue du SCoT de manière générale, avec l'évaluation des besoins du territoire. La consommation foncière, en progression ou en régression, et dans ses caractéristiques, dépend d'une dynamique territoriale. Cette dynamique est issue de la transversalité des autres thématiques présentes dans l'analyse du territoire effectuée par le diagnostic. Son analyse et la compréhension de son évolution peut donc permettre de

définir des scénarii pour le développement du territoire. Scénarii à partir desquels, il est possible de réfléchir à un projet politique et à une stratégie de développement et d'aménagement afin d'y répondre. Ces dynamiques foncières sont différentes de l'espace urbain à l'espace rural. En effet, le milieu urbain se situe dans des densités et des continuités plus fortes alors que le milieu rural à des densités plus faibles et un morcellement des continuités liés à la présence des espaces naturels, forestiers et agricoles. L'enjeu est de permettre la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en limitant l'étalement urbain mais permettant une poursuite du développement du milieu rural. Cet enjeu est présent sur le territoire du Nord du Lot qui connaît une attractivité résidentielle et qui souhaite la maintenir tout en respectant un cadre de vie de qualité, grâce à la richesse de son patrimoine naturel et historique. La limitation de l'étalement urbain par l'analyse de la consommation de l'espace, est donc un enjeu important pour ce territoire afin de comprendre où sont les faiblesses du territoire, quels sont les tendances, et quels en sont les origines ?

b. Des outils de calcul de la consommation foncière déjà entrepris

Des analyses de la consommation foncière ont déjà été entreprises dans d'autres démarches SCoT. La méthodologie la plus souvent adoptée est la définition de l'occupation du sol à travers la tache urbaine et son enveloppe. Cette notion ne connaît pas encore à ce jour de définition précise et elle ne peut pas se traduire de la même manière en milieu urbain et en milieu rural.

« La tache urbaine décrit les zones artificialisées durablement et la superficie gagnée sur le compte des espaces agricoles et naturelles au profit de l'urbain sous l'action humaine. La pression urbaine entraîne l'extension de la tache urbaine qui s'effectue à la fois dans des zones d'extension futures en continuité du bâti existant, mais aussi dans les zones de mitage. Néanmoins, la tache urbaine n'est pas la représentation directe des surfaces urbanisées, mais des espaces artificialisés durablement. »⁴³

« Il n'existe pas de définition « officielle ». Le terme est fréquemment utilisé pour traiter de l'inscription physique de l'urbanisation au sein d'un territoire. La nomenclature de CORINE Land Cover intègre au niveau 2 un poste « zone urbanisées » dont la définition permet de délimiter les taches urbaines résidentielles. L'ajout des zones industrielles, commerciales et de services, des réseaux de communication et des espaces verts artificialisés non agricoles permet de définir l'enveloppe urbaine d'une agglomération. La définition d'une tache urbaine, quand elle ne résume pas tout simplement à l'ensemble des surfaces urbanisées ou artificialisées d'un MOS par exemple, implique une « traduction » de continuité du bâti, à

⁴³Extrait du mémoire de Tristan Viale, Mise en place d'une base de données spatiale sur la mesure de la tache urbaine et de l'évolution de l'occupation du sol, Université Montpellier III-Montpellier II, 2010

travers un critère de distance entre éléments bâtis, ou – le plus souvent – par prise en compte d'un espace « tampon » à partir des bâtiments de la BD TOPO). »⁴⁴

Cela signifie que la tache urbaine définit les zones bâties, aussi bien à vocation de logements, d'activités ou d'équipements créant une unité paysagère dans une continuité du bâti.



Figure 22: photo aérienne centre de Toulouse, source: Google Earth, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014



Figure 23: photo aérienne centre de Gramat (Lot), source: Google Earth, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

La différence de construction des zones bâties en milieu urbain et en milieu rural, dépend de la morphologie urbaine de ces deux espaces. Elle réside dans « *l'étude de la forme physique de la ville, de la constitution progressive de son tissu urbain et des rapports réciproques des éléments de ce tissu qui définissent des combinaisons particulières, des figures urbaines*

⁴⁴ Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Fiche introduction 09, Introduction : Cadrage de la démarche, Certu, CETE Nord Picardie, 2013

(rues, places et autres espaces publics...). »⁴⁵ Leur évolution s'est faite de manière différente. Les centres urbains sont plutôt denses avec beaucoup d'habitat sur des espaces restreints. Les photos aériennes de Gramat et Toulouse permettent de constater les différences d'évolution de l'urbanisation. En effet, sur le milieu urbain, comme sur Toulouse, l'espace urbain est basé sur une densité et une hauteur de bâti importante même si, sur la hauteur, Toulouse fait exception. Ce sont des espaces historiquement bâtis, avec un système parcellaire très fin et aménager de manière concentrique autour des axes de communication. L'alternance entre espaces bâtis et espaces non bâtis est quasiment inexistante. Plus, l'urbanisation évolue vers la périphérie, avec l'utilisation de la voiture et la recherche de l'accession à la propriété, plus cette densité se dilue et les vides apparaissent. Le milieu rural, avec l'exemple de Gramat n'est pas doté de communes à l'urbanisation fortes. Sur le territoire du Nord du Lot, la plus grande commune compte 3864 habitants⁴⁶ et selon la définition Insee fait partie des villes. L'urbanisation du milieu rural est fondée sur les remembrements des parcelles agricoles autour d'un bourg avec de nombreux hameaux et logements isolés correspondant à la présence historique de l'agriculture. Elles se traduisent par des « villages carrefours, villages rues, bourgs fortifiés, hameaux et habitats dispersés »⁴⁷. Ces informations peuvent être précisées grâce à l'analyse de la forme du parcellaire et du bâti qui s'y superpose. Selon Rémy ALLAIN, « le parcellaire est le résultat du découpage du sol en lots ou parcelles en vue de son appropriation et éventuellement sa construction et de son urbanisation [...] clé de l'analyse de la forme urbaine »⁴⁸. En milieu rural, ces parcelles sont généralement plus grandes et privilégient, hors des bourgs, l'habitat pavillonnaire : c'est-à-dire un logement individuel situé au milieu de la parcelle. Cette forme entraîne des discontinuités du bâti. Cela implique des évolutions différentes mais dans les deux cas des problématiques d'étalement urbain et de densification des espaces bâtis. L'analyse de l'urbanisation ne peut pas être faite de la même manière entre ces deux communes.

La solution la plus démonstrative est de passer par une analyse cartographique, d'où la mise en place par le bureau d'études UrbaDoc d'une analyse diachronique du territoire permettant à partir d'une BD Ortho, d'une BD Parcellaire de pouvoir faire un repérage de la consommation de l'espace par le biais de la mise en valeur de la tâche urbaine. A cela s'ajoute le fait que l'outil cartographique est une réelle exigence du Syndicat Mixte, avec la

⁴⁵ ALLAIN Rémy, Morphologie urbaine, Géographie, aménagement et architecture de la ville, Armand Colin, Collection U, 2004

⁴⁶ Insee, recensement 2009

⁴⁷ Réseau Rural Provence Alpe Côte d'Azur, SCOT, habitat en milieu rural et lutte contre l'étalement urbain, février 2013

⁴⁸ ALLAIN Rémy, Morphologie urbaine, géographie, aménagement et architecture de la ville, Collection U, Armand Colin, 2004

possibilité d'une réutilisation pour leurs études et pour les communes au sein de la création, la révision ou la modification des PLU et Cartes communales.

Quelques définitions selon le Certu :

- **BD ORTHO®** : Issu de l'IGN, c'est une base de données composée d'orthophotoplans découpées en dalles numériques sur la base de photo aériennes en couleurs et fournies sous le système de projection répandu Lambert 93. Cette base de données est actualisée tous les quatre à cinq ans en fonction des territoires à une échelle de pixel de 50 cm.

- **BD PARCELLAIRE®** : Issu de l'IGN, cette base de données permet de fournir une numérisation du cadastre obtenue par géo référencement et assemblage du plan cadastrale DGFIP ou Direction Général des Finances Publiques. Ces données sont fournies du 1/2000 au 1/5000^{ème}.⁴⁹

Pourquoi choisir l'outil de l'analyse diachronique et créer de la donnée et ne pas se servir des outils existants comme CORINE Land Cover ou le MOS qui permettent de donner des informations de qualité, avec une nomenclature sur la consommation de l'espace ?

Définition de CORINE Land Cover et du MOS selon le Certu :

- **CORINE Land Cover** : « *cette base de données géographiques est produite dans le cadre du programme européen de coordination de l'information sur l'environnement CORINE. Il permet de faire l'inventaire biophysique de l'occupation des terres* ». Cette base de données a été établie le plus récemment pour l'année 2006, avec pour source l'image satellite SPOT4 et IRS selon une résolution de 20 mètres et pour une utilisation à l'échelle 1/100 000^{ème}. La méthode avec ces critères ne permet pas de faire apparaître l'habitat diffus.

- **MOS** : Mode d'Occupation des Sols, qui dispose d'une nomenclature permettant de faire la distinction entre les différents modes d'occupation des sols et d'utilisation du sol. Il existe plusieurs manières de l'obtenir :

- La photo interprétation
- Le traitement d'images satellitaires
- Le traitement géomatique de bases de données socio-économique

Pour finir, sa nomenclature est souvent basée sur celle de CORINE Land Cover.⁵⁰

⁴⁹ Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Fiche introduction 09, Introduction : Cadrage de la démarche, Certu, CETE Nord Picardie, 2013

⁵⁰ Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Fiche introduction 09, Introduction : Cadrage de la démarche, Certu, CETE Nord Picardie, 2013

La figure 24 montre l'occupation des sols sur la commune de Souillac de manière catégorisée selon la méthode de CORINE Land Cover. Celle-ci est une méthode de traitement des images satellites selon la base de données SPOT4. La particularité de cette méthode est la semi automatisée. Cela signifie que les critères ne sont pas modifiables et établis selon des tendances générales qui ont permis de définir une nomenclature. Celle-ci distingue les territoires artificialisés, les territoires agricoles, les forêts et milieux semi-naturels, les zones humides et les surfaces en eau. La définition de l'utilisation est très fine car chaque catégorie est renforcée par plusieurs spécifications. Elles sont identifiées selon la texture des images satellites afin de définir la fonction du sol. Les zones sont ensuite définies par tampons. Les informations sur l'évolution de l'utilisation des sols sont disponibles sur trois années : 1990-2000 et 2006. Les dernières données analysées datent de presque dix ans, ce qui représente une faiblesse dans l'analyse de l'évolution du territoire. En effet selon, la loi, cette dernière doit prendre en compte les dix dernières années précédant l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. De plus, l'échelle d'analyse, certes très efficace pour avoir des tendances globales, ne permet pas de quantifier les espaces à densifier ou à faire muter dans le cadre de la loi ALUR. Cet outil est très intéressant mais pas assez précis pour répondre aux demandes actuelles de la loi sur l'aménagement du territoire au travers du SCoT.

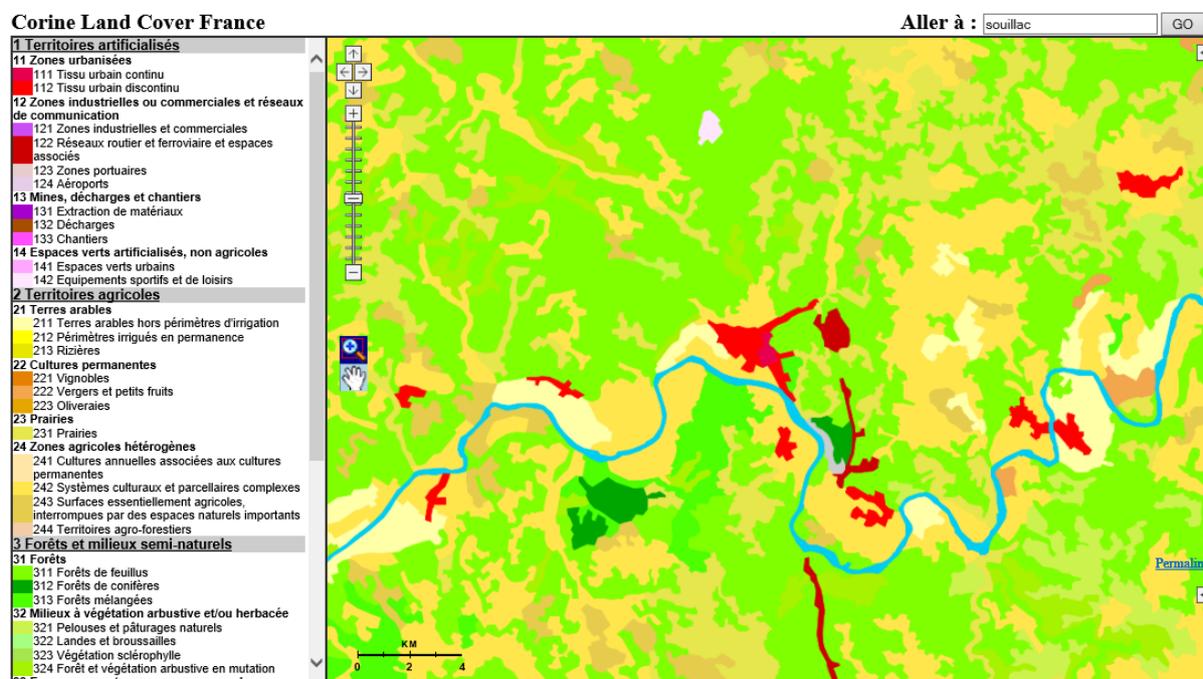


Figure 24: L'occupation du Sol vu par CORINE Land Cover France, source : CORINE Land Cover

Le Certu a dépêché le CETE Sud-Ouest pour faire une étude sur la méthodologie de la tâche urbaine, par le Mode d'Occupation des Sols. L'objectif est de définir les objets issus de la BD TOPO et leurs critères de prise en compte pour déterminer la tâche urbaine, son enveloppe et sa nomenclature afin de pouvoir évaluer la possibilité de créer une méthode semi-automatique à l'échelle du 1 :100 000ème.

Définition BD TOPO® :

« C'est une base de données issue d'un processus photogrammétrique qui permet une description 3D d'un territoire avec une localisation fine des objets. » Les éléments thématiques sont : réseau routier en zone bâtie, les chemins, sentiers et laies forestières, voies ferrées, transport d'énergie, hydrographie, bâtiments, équipements publics, limites administratives, végétation, modèle numérique de terrain.⁵¹

La BD TOPO a été utilisée car c'est une base de données vectorielles accessible très prochainement à tous les services « équipements ». Un autre objectif de cette étude est de réfléchir à la prise en compte d'éléments comme les zones d'activités et les réseaux de communication en plus de l'habitat. Pour cela, une méthode par tampon autour de ces zones, adaptée à la fonction de ces espaces bâtis. Elle passe par une dilatation-érosion de 50 à 100 m selon les zones puis par leur assemblage. La méthode a permis la détermination d'une nomenclature à deux niveaux de cinq catégories principales et vingt catégories secondaires. Cette étude conclue que même si la méthode est intéressante, elle reste imparfaite. En effet, elle ne prend pas en compte les densités et la « *question du mitage en zone périurbaine et rurale* ». De plus, la méthode est difficilement automatisable de par la capacité des logiciels existants, cela est dû notamment à l'échelle de traitement des données. Cette étude conclue qu'il est encore difficile de créer un outil semi-automatique diffusable à tous les services « *équipements* ».⁵²

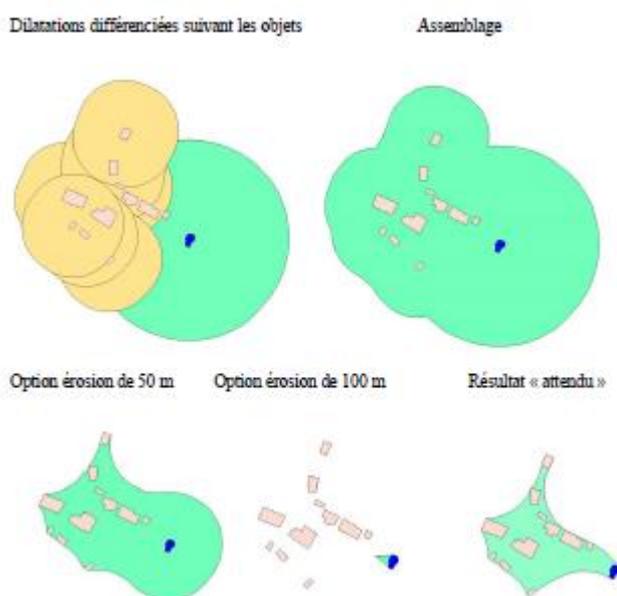


Figure 25: méthode d'érosion dilatation du Certu, source : Certu, CETE Sud-Ouest, Détermination d'un MOS et Calcul d'une tâche urbaine à partir de la BD TOPO de l'IGN, Etude expérimentale, rapport d'étude, 2008

⁵¹ Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Fiche introduction 09, Introduction : Cadrage de la démarche, Certu, CETE Nord Picardie, 2013

⁵² Certu, CETE Sud-Ouest, Détermination d'un MOS et Calcul d'une tâche urbaine à partir de la BD TOPO de l'IGN, Etude expérimentale, rapport d'étude, 2008

Il existe d'autres MOS mis en place, notamment en Ile de France, par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme. La première version de cet outil date de 1982 et a été récemment mise à jour en 2012 avec une nouvelle nomenclature. Cette méthode se base sur des photos aériennes et possède une nomenclature à 81 éléments de légende différents. Il est disponible à l'échelle de l'Ile de France et des fiches communales existent et permettent de donner des informations précises de l'évolution de l'occupation du sol avec une mise à jour tous les 3 à 5 ans. Ce MOS, au contraire de l'étude du Certu, utilise les BD ORTHO plus communément appelées photos aériennes.⁵³

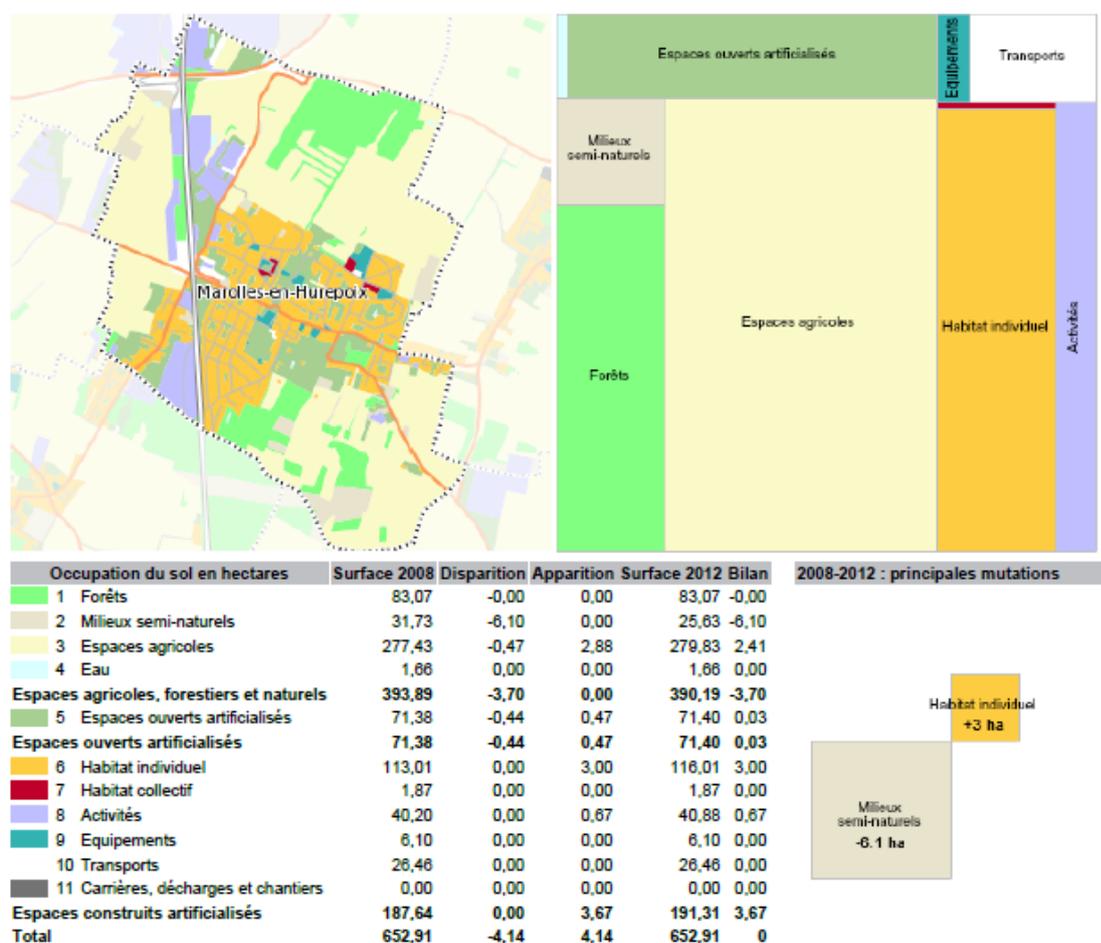


Figure 26: exemple de l'utilisation d'une MOS par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile de France, source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France

Il existe des outils permettant de comprendre l'évolution de l'occupation du sol, seulement ils ne correspondent pas aux objectifs de la loi ou ne sont pas adaptables sur tous les territoires. Elles ne peuvent être détachées d'une interprétation humaine et sa réalisation ne

⁵³ Site internet de l'IAU Ile de France, le MOS Ile de France : <http://www.iau-idf.fr/cartes/mode-d'occupation-du-sol-mos.html>

peut être adaptée au territoire, que si cette dernière est manuelle. La mise en place de l'évolution de la tache urbaine, dans l'objectif de faire apparaître les différents types d'occupation mais aussi les possibilités de densification doit nécessiter des critères adaptés au milieu en particulier en milieu rural. De plus, les SIG demandent des compétences particulières à la fois aux collectivités mais aussi aux bureaux d'études.

L'interprétation permettra de fournir l'analyse de cette donnée et de comprendre pourquoi le territoire évolue ainsi. Le choix de l'outil et la détermination d'indicateurs (occupation du sol, densité, distances, impact des axes de communication, ...) dans sa mise en place, permettent d'avoir les éléments de base à une analyse fine du territoire afin de déterminer des enjeux territorialisés. C'est cette territorialisation qui fait tout l'intérêt d'utiliser les différentes méthodes liés aux Systèmes d'Information Géographique.⁵⁴

Le Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne a bien compris l'intérêt de cet outil et l'opportunité d'avoir à disposition un bureau d'études et les compétences nécessaires pour sa mise en place. L'analyse diachronique mise en place par le bureau d'études doit être compréhensible à la fois dans les résultats mais aussi dans sa mise en œuvre pour pouvoir être réutilisé par les communes par la suite tout en étant très précise dans ses résultats afin de faire un état des lieux de la consommation de l'espace et de comprendre et quels sont les projets à mettre en place pour poursuivre un développement souhaitable du territoire. Les territoires ruraux ont des densités difficilement mesurables et une urbanisation aux formes multiples en fonction de l'histoire du territoire. Il paraît donc opportun de créer un outil propre au Nord du Lot en fonction des attentes de la loi et de manière à répondre aux enjeux d'équilibre fonciers et des enjeux qui y sont associés. Le SCoT reste un outil mal utilisé dans la limitation des enjeux de consommation de l'espace. Afin de mieux comprendre les attendus de l'outil sur ce territoire, la partie suivante mettra en relief des objectifs de cet outil au sein du projet SCoT.

⁵⁴ ALBERT Pierre sld LABORIE Jean Paul, L'apport des images satellites dans l'analyse comparée des espaces périurbains des métropoles du Sud-Ouest Européens, juin 2007

2. Les objectifs de l'analyse diachronique dans le projet SCOT du SMPVD

Cette partie a pour objectifs de montrer comment l'analyse diachronique apparaît comme un outil opportun dans la mise en place de l'analyse territoriale problématisée du Nord du Lot. L'objectif étant à terme de construire un projet à l'échelle du SCoT et la mise en place de politiques publiques. Cette démonstration passe par la mise en avant des objectifs de cette analyse pour le bureau d'études et comment celui-ci a mis en place cette méthode pour qu'elle fonctionne. Tout d'abord il est important d'expliquer les objectifs de l'outil. Ensuite, il est nécessaire d'expliquer la méthodologie choisie par le bureau d'études, avant de parler des résultats et de ses implications dans la mise en place du SCoT, des politiques et projet du territoire du Nord du Lot.

2.1. Objectifs et possibilités de l'outil en matière d'analyse territoriale

Dans un premier temps, il est important de montrer les attentes de la mise en place d'un tel outil dans la démarche SCoT du Nord du Lot.

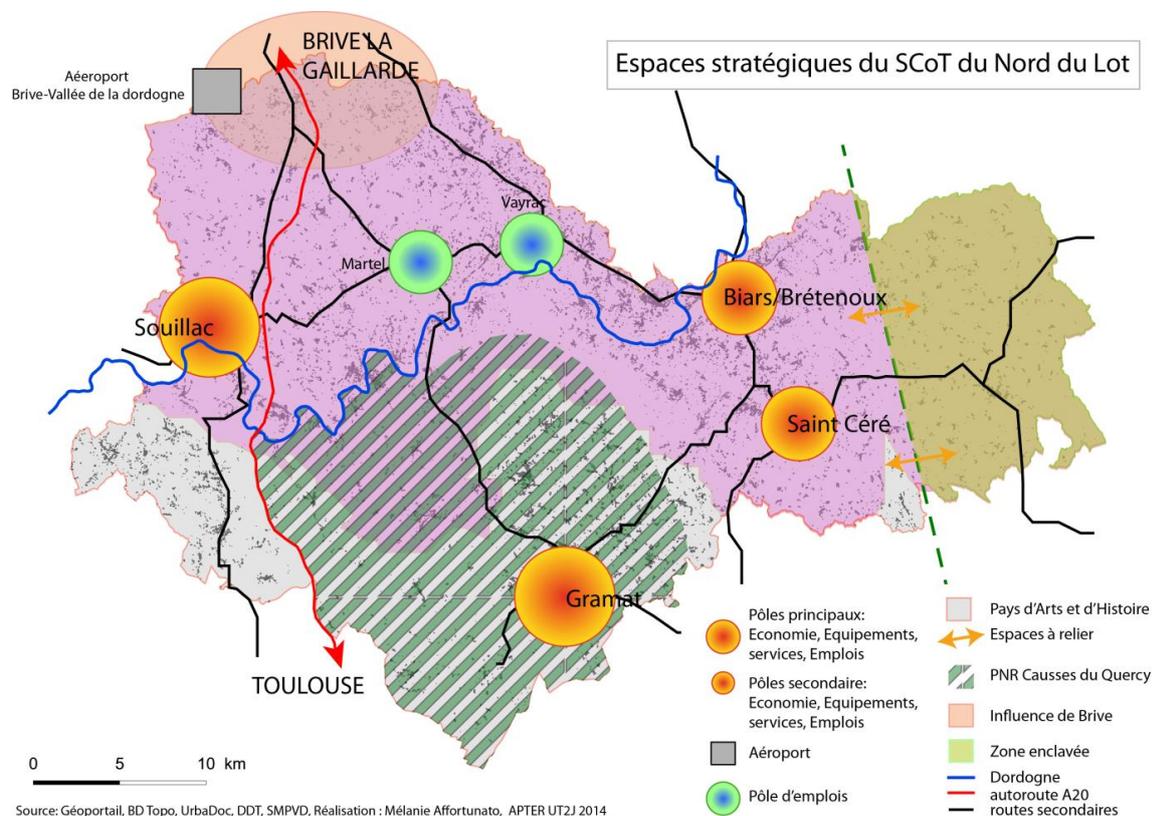


Figure 27: Carte stratégique du Nord du Lot, source: Géoportail, BD Topo, DDT, SMPVD, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

Le Nord du Lot est un territoire rural composé de plusieurs entités et organisé autour de trois bassins de vie, trois pôles : Souillac, Gramat et le dipôle : Biars-Brétenoux/Saint Céré. Les trois communes principales comptent environ 3500 habitants avec des équipements et des services de niveau intermédiaire. Ces villes sont associées à la présence de zones d'activités permettant de fournir un bon niveau d'emplois sur le territoire en plus du milieu agricole et des services. Ces pôles se situent dans des zones à fort enjeu patrimonial et naturel et leur développement par l'urbanisation représente un risque. En effet, ces pôles sont regroupés dans le centre et l'ouest du territoire, autour de la Dordogne et sont comprises dans les périmètres du PNR ou du Pays d'art et d'histoire. La Dordogne, fil conducteur de certaines de ces communes, est classé auprès de l'UNESCO comme réserve mondiale de biosphère et entraîne des risques d'inondation. Ce grand ouest du territoire est bien relié en terme de réseaux de communication au contraire de l'Est du territoire. Celui-ci reste enclavé et n'est desservi que par une seule route secondaire et l'attractivité résidentielle y est moindre comparée à l'ouest du territoire. Les enjeux sont donc d'une part de créer un développement cohérent à l'ensemble du Nord du Lot et de le maîtriser dans le grand ouest afin de ne pas affaiblir le potentiel patrimonial de ce territoire. Cette construction particulière a besoin d'être analysée pour comprendre comment fonctionne le territoire et comment il s'est développé pour en arriver au moment de la détermination de créer le Schéma de Cohérence territoriale.

a. Les objectifs du territoire

Pour le SMPVD et la construction du SCoT, l'objectif est de comprendre ces tendances, de fixer des priorités et des objectifs dans une politique de développement durable du territoire. Cette politique d'aménagement devra à la fois respecter l'identité du territoire, ses atouts, prendre en compte les risques et les faiblesses des aménagements mis en place précédemment. L'objectif, à travers le Schéma de Cohérence Territoriale sera de répondre aux besoins de développement du territoire en accord avec le maintien de son caractère spécifique et les nouvelles exigences de la loi.

« L'empreinte médiévale est omniprésente dans l'organisation de l'urbanisme des villages et villes du Pays. Cela a engendré une qualité urbaine particulièrement riche qui, ajoutée à la qualité du patrimoine naturel, apporte au territoire une attractivité incomparable en terme de cadre de vie. Mais l'évolution plus récente, reposant sur des déplacements faciles, a engendré un mitage du bâti important, dans ce Nord du Lot à l'écart des grandes agglomérations. Ainsi l'étalement de l'urbanisation des trente glorieuses a induit des impacts sur le territoire autant que sur les fonctionnements de la société.

L'organisation spatiale doit aujourd'hui être revue dans un contexte d'économie générale du territoire, tant pour assurer son développement que pour garantir sa préservation ; deux notions qui vont logiquement de pair. »⁵⁵

Le Nord du Lot a donc besoin d'un état des lieux de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que de la consommation foncière pour pouvoir créer un projet de territoire leur permettant de rester attractif pour les population migrantes qui alimentent aujourd'hui le territoire tout en conservant une identité forte : celle d'un territoire rural au patrimoine fort. Afin d'identifier les enjeux territoriaux sur une échelle de 83 communes et de communiquer les résultats aux élus. Pour comprendre cela, il est intéressant de formuler les objectifs mis en valeur dans le Cahier des Clauses Particulières joint à l'appel d'offre de ce SCoT. Ce cahier des charges a comme objectif d'énoncés au bureau d'études les attentes du mandataire envers le prestataire, du document à produire en terme de contenu et de méthodologie. Voici les objectifs qui y ont été énoncés :

- « Doter le territoire d'outil concerté et légitime, assurant la planification et la mise en œuvre d'un projet de territoire, dans la continuité des démarches déjà engagées et des politiques publiques en vigueur
- Définir un projet de ruralité moderne adapté à la dynamique propre du territoire, proposant des solutions de planification et des objectifs d'actions opérationnelles
- Passer de la notion de « ressource » à celle de « patrimoine » et identifier un patrimoine territorial (agricole, naturel, bâti, touristique...), source de développement durable permettant la mixité sociale, le développement économique et la préservation de l'environnement
- Maitriser le développement urbain et la pratique foncière et favoriser une politique d'accueil de population qualitative et durable, source d'un développement équilibré du territoire respectueux des terres agricoles et de l'environnement.
- En plus du développement économique, de l'aménagement numérique, la mobilité et les déplacements, l'habitat et le logement, les paysages et le cadre de vie »⁵⁶

Il apparait à travers ces objectifs, une bonne compréhension des enjeux du territoire et de l'intérêt de la mise en place de l'outil SCoT, comme vecteur de projet pour un développement durable du territoire.

⁵⁵ Extrait du CCTP du SCoT du Nord du Lot

⁵⁶ Extrait du CCTP du SCoT du Nord du Lot

b. Les objectifs de l'analyse territoriales

La réponse à ces objectifs passe par l'analyse approfondie du territoire et par le travail de synthèse des études existantes qui ont été évoqués dans le premier chapitre pour pouvoir mettre en place un bilan de l'évolution du territoire, de ce qui en a été le moteur, des atouts et des contraintes de ce dernier afin de montrer les enjeux et les leviers permettant de répondre aux attentes de développement des politiques mais aussi aux besoins du territoire. Pour cela le bureau d'études a décidé de passer par une photo interprétation des 83 communes composant le territoire avec une analyse croisée de l'évolution de l'urbanisation sur 12 ans de ce territoire avec comme base de réflexion les ortho photos, la BD parcellaire et le zonage des documents d'urbanisme existants, en isolant les zones U et AU. Cette dernière permettra de mettre en valeur les principales zones d'habitation mais aussi les équipements et les activités qui y sont attenantes. Elle aura aussi pour intérêt de montrer les dents creuses existantes et par ce processus faire apparaître les potentiels de densification.

Définition de la dent creuse selon la Fédération National des CAUE : « *parcelle ou groupes de parcelles non bâties insérées dans un tissu construit. Espace vide entouré de construction.* »

Cet outil répondra donc à un des deux principaux enjeux identifié par le syndicat mixte :

« La maîtrise de l'urbanisation, pour maintenir la qualité de vie, préserver les terres agricoles et protéger le patrimoine et l'environnement, doit être au cœur de l'élaboration du SCOT. Sur tous les aspects liés au foncier (consommation excessive, mitage, rétention foncière...), le SCOT devra corriger cette tendance et proposer une maîtrise de l'urbanisation volontariste, liée à une politique de l'habitat dynamique aujourd'hui souhaitée par les collectivités. »⁵⁷

Ce projet, pour être mené à bien a nécessité une collaboration des services du Syndicat Mixte et du Bureau d'études. En effet, c'est le service SIG du Syndicat Mixte qui a été chargé de fournir au bureau d'études les fichiers vectorisés et donc utilisable pour l'analyse diachronique. De plus, la méthodologie entreprise doit être comprise et acceptée par ces derniers avant d'être présentée aux élus.

Le bureau d'études pour répondre aux objectifs du document et analyser les évolutions de la consommation de l'espace, conformément à loi, a définis des points importants à faire ressortir de l'outil afin de donner les clés au territoire pour la faisabilité de leur projet politique et de rendre opposable leur document auprès du législateur. Ces points correspondent aux attendus exprimés par le CCTP et le SMPVD, mais aussi par la loi ALUR. Le rôle du bureau

⁵⁷ CCTP du Syndicat Mixte de la Vallée de la Dordogne Iotoise

d'études est d'examiner où se situent les zones d'enjeu en matière d'occupation du sol et d'en expliquer les raisons : absence de documents de planification, augmentation de la demande en logement individuel, non redécoupage des parcelles mises à la vente, absence de densification, ouverture de zone à urbaniser trop importante, présence d'une entreprise à proximité, commune particulièrement bien reliée aux principales zones d'emplois et d'équipements, Les raisons peuvent être multiples. L'outil cartographique permet alors de fournir des données localisées, ce qui facilite l'action pédagogique du bureau d'études. La communication territorialisée permet une meilleure compréhension des données et des enjeux par l' élu qui peut les identifier à travers son vécu. Cette compréhension accrue de l'information permet un meilleur dialogue entre élus et administrés. Les raisons des choix politiques en matière d'aménagement peuvent être explicitées par l' élu et éviter les tensions. Dans les milieux ruraux, ces tensions peuvent être particulièrement vraies, avec les exploitants qui ne comprennent pas forcément pourquoi leurs terres ne seront pas ouvertes à l'urbanisation. L'outil est un moyen intéressant de communiquer les raisons des choix politiques du Syndicat Mixte.

c. Les objectifs du bureau d'études

Le bureau d'études a donc déterminé les éléments que doit faire ressortir cet outil de cartographie.

- La consommation foncière faite depuis 10 ans avec la moyenne des parcelles consommées, les dents creuses ou espaces pouvant être densifiés au milieu des espaces bâtis, Est-ce que ces parcelles se situent à l'intérieur des zones U ou AU des documents d'urbanisme effectif quand ceux-ci existent ?
- La mise en valeur de la présence d'équipements, leur localisation, leur vocation et leur évolution sur les différentes communes pouvant être un des éléments permettant de trouver une solution à cette rupture d'accès aux équipements à l'Est du territoire comme le montre cette carte transmise au bureau d'études dans le Cahier des Clauses Techniques Particulières.

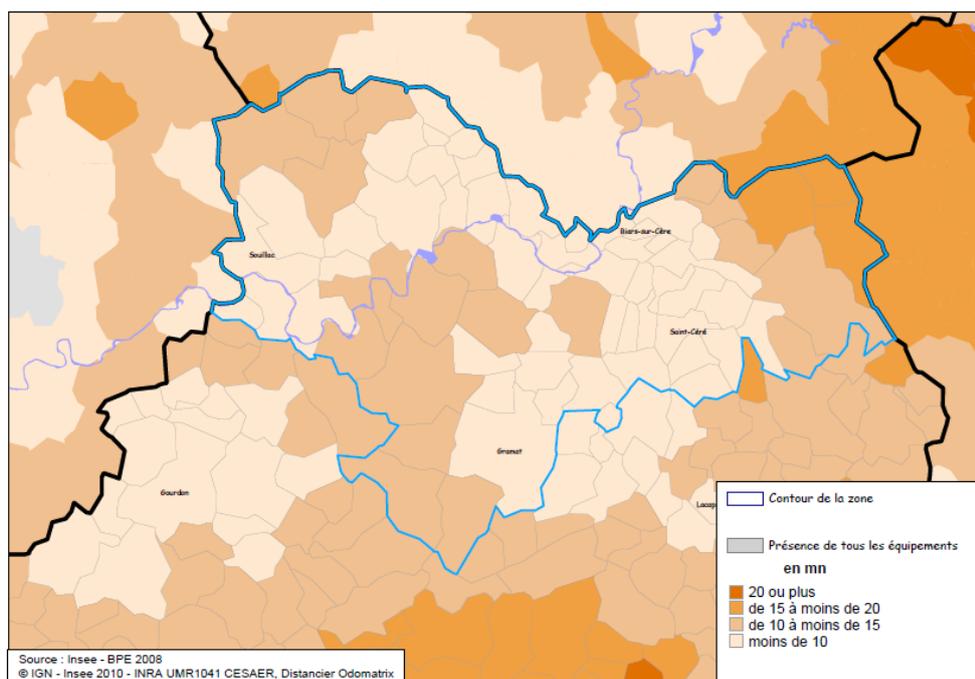


Figure 28: Carte extraite du CCTP SCoT Nord du Lot, source: SMPVD

A cela s'ajoute un objectif de repérage des zones d'activités permettant, une fois mise en corrélation avec la question des zones les densément peuplées, d'identifier avec les équipements et les relations de proximité qui s'exercent sur le territoire avec les déplacements domicile-travail. Cette question est importante sur ce territoire car la majorité des personnes travaillent et vivent sur le territoire du Nord du Lot et ont donc tendance à consommer sur place.

Le repérage de toutes ces informations permettraient d'apporter des réponses sur certaines questions et d'améliorer l'analyse territoriale sur des points particuliers permettant ainsi de donner une meilleure visibilité de ce qu'est le Nord du Lot aujourd'hui et de ce que pourrait devenir ce territoire avec un scénario au fil de l'eau et l'outil cartographique ainsi réalisé peut servir de base à un exercice de prospective :

Est-ce que le territoire peut mettre en place un réseau de mobilité plus douce pour réduire les déplacements en voiture ? Cette question peut trouver une réponse en observant où se situe les principales zones d'habitation, d'équipements et de services, et les zones d'emplois. Ce sont entre le domicile et ces zones là que s'effectue le plus de déplacement voiture et où sont nécessaire, de mettre en place ce type de démarche. De plus la densification des espaces bâtis permettra de réduire les déplacements motorisés.

La localisation des équipements sur ce territoire est-elle adéquate, y en a-t-il assez par rapport aux prévisions démographiques ? Cette question est importante car si l'on place des équipements hors des zones urbanisées, cela peut influencer l'étalement urbain.

Les bassins de vie, mis en valeur dans les études fournies sur le territoire, au regard des taches urbaines, des équipements et des activités sont-ils toujours les mêmes, ou bien y a-t-il de nouveaux territoires qui émergent dans ce Nord du Lot dépourvu de pôle principal ? Si de nouveaux bassins de vie émergent, cela peut inclure une augmentation de la demande en logements sur ce territoire et l'augmentation des pressions foncières.

Est-ce que par rapport à toutes ces localisations, le territoire n'aurait pas tendance à se tourner vers les territoires extérieurs comme Brive, ce qui pourrait impulser des projets de coopération en plus de l'aéroport situé sur le territoire du Nord du Lot ? En effet l'ouest du territoire, particulièrement dynamique et donc plus soumis à une pression foncière se tourne vers Brive avec les voies de communication, des équipements de type supérieurs et une zone d'emploi et une périurbanisation grandissante de l'agglomération. Ces tendances peuvent induire une pression foncière et un développement accéléré du Nord-Ouest du territoire qui nécessiterait sa maîtrise.

L'objectif est aussi de souligner l'impact de l'évolution de l'urbanisation du territoire sur les espaces agricoles, naturels et forestiers sachant que le Nord du Lot est particulièrement riche de ce point de vue-là avec la présence du Parc Naturel Régional par exemple et qu'il est nécessaire de mettre en valeur cette entrée de l'analyse territoriale non seulement dans la cartographie et dans le diagnostic, mais tout au long de la rédaction du Projet et de la rédaction du DOO. Il permet de voir si cette urbanisation suit des dynamiques de polarisation ou non.

Cette analyse diachronique peut donc permettre aussi d'analyser l'évolution du bâti et sa forme. Elle permet de voir si le territoire est plus dans un développement de type pavillonnaire, de manière organisée ou plus dispersée, si ce sont les hameaux qui se développent ou bien si les extensions se font autour des centres ou le long des axes de communication. Elle permet de repérer s'il y a des éléments remarquables à ce type de développement, la présence d'un équipement, d'une zone d'activité d'un cadre de vie qui justifie une extension plus qu'une autre. Cela permet aussi de voir quels sont les territoires au sein du périmètre du SCoT qui se développe le plus, si cela est lié à leur localisation ou à la présence ou non d'un document de planification, et de peut-être pouvoir créer une typologie et de les traiter différemment dans le projet et dans la mise en place des politiques. L'analyse diachronique permet enfin de créer des données qui n'existent pas encore à ce niveau-là, notamment dans la quantification des potentiels de densification par le repérage des dents creuses et des potentiels de restructuration pourtant exigé par la nouvelle loi.

Cartographier ces éléments permet enfin de voir et d'expliquer de manière plus concrète et de manière plus pédagogique auprès des élus où se situent les enjeux de leur territoire, de

quoi ils sont issus et ce qu'il pourrait advenir de leur territoire en fonction de la politique entreprise.

L'analyse diachronique est donc un outil cartographique qui permet de construire le diagnostic mais qui peut aussi venir justifier les projets du PADD et servir de base au DOO. Celui-ci est aussi intéressant dans l'exposition de la nécessité de montrer l'intérêt au Syndicat Mixte de développer la compétence SIG de manière poussée au sein du territoire pour faciliter la prise de décision.

2.2. Une méthodologie propre à l'outil et au territoire

Les objectifs et les attentes étant énoncés, comment le bureau d'études y a répondu par l'approche méthodologique ? Cette partie permettra de comprendre les choix effectués par le bureau d'études dans les critères de mise en place de l'analyse diachronique sur la base de la création d'une tache urbaine et de son enveloppe ainsi que le repérage des équipements et des activités présentes sur le territoire avec une distinction entre les éléments présents à l'intérieur de la tache et ceux présents à l'extérieur de la tache.

Le choix du logiciel est la première étape de la mise en place de l'outil. Aujourd'hui il existe un nombre important de logiciels de SIG, ils sont souvent coûteux pour les collectivités et les bureaux d'études. Dans le cas de cette étude, l'outil doit pouvoir être réutilisé par les collectivités, c'est pourquoi le bureau d'études utilise de manière habituelle Quantum Gis et non MapInfo ou ArcGis. Ce logiciel reprend les principes de fonctionnement des logiciels payants mais de manière gratuite et permet de répondre entièrement à la demande du bureau d'études en termes de création d'objets vectorisés et de modification et de création de table de données et permet de faire des requêtes spatiales, éléments essentielles dans l'analyse cartographique du territoire. Ce logiciel permet de lire des fichiers venant à la fois d'Arc Gis et de MapInfo et donc de créer des fichiers pouvant être relus par les deux. De plus il possède une interface de mise en page des cartes permettant des rendus de qualité.

Une fois le logiciel utilisé et expliqué, il est important de comprendre les critères pour la mise en place des informations. Tout d'abord l'analyse pour répondre à la loi doit s'étaler sur une durée de 10 ans minimum. Le bureau d'études en accord avec le service SIG du SMPVD a sélectionné 4 années de progression basé sur la prise de vue aérienne de l'IGN.

Cette période prend en compte notamment les années post 2008 et donc cette période de crise de l'immobilier et de ralentissement de l'économie générale. Le fait d'avoir 4 années de référence permet d'avoir une analyse des évolutions du territoire plus fine qu'avec seulement

une année de départ et une année d'arrivée. Cela peut permettre de déceler des périodes différentes dans l'évolution du territoire (stagnation, pic d'urbanisation, ...). Ces années correspondent aussi aux BD Ortho disponibles auprès de l'IGN. Cette analyse sur la base d'ortho photos permet une résolution de 50 cm et donc de pouvoir comprendre les différentes composantes du paysage. Ces années correspondent aussi aux données disponibles auprès de l'IGN soit en téléchargement pour les professionnels ou sur demande en particulier pour l'années 2000 auprès de l'IGN.



Figure 29: Possibilité de précision du Zoom de la BD Ortho 50cm, commune, d'Alvignac, source: BD Ortho, Réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc M2 APTER, UT2J, 2014

Figure 30: Bâti et Zone U et AU SCoT Nord du Lot, source: BD Topo, réalisation: Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014

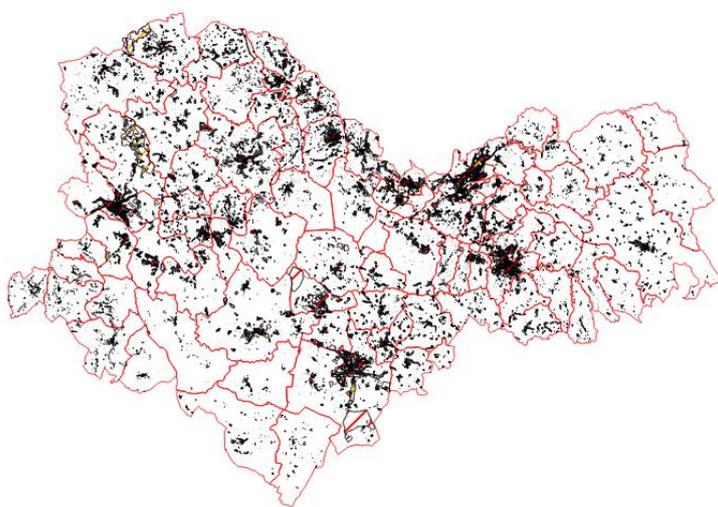




Figure 31: Vue d'ensemble du territoire du Nord du Lot, source : BD Parcellaire, BD Ortho, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014

Cette BD Ortho a été superposée à la BD parcellaire permettant de faire apparaître les parcelles sur chacune des communes et ainsi de pouvoir faire un repérage à la parcelle des zones bâties.

Pour la précision et l'aide au repérage, il a été superposé le zonage des documents d'urbanisme effectifs sur le territoire (PLU, PLUI, Carte Communale, ...).



Figure 32: Superposition extrait BD Ortho et PLU, commune d'Alvignac, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc M2APTER, UT2J, 2014

La superposition de ces données permet de faire déjà un repérage des zones U et AU et ainsi permettre de simplifier l'analyse même si les zones urbanisées et définies dans la tâche urbaine peuvent sortir de ces limites. De plus, cela permet de voir apparaître les zones

d'activités ou les zones classées équipements quand cela apparait dans le zonage.



Figure 33: Evolution BD Ortho sur quatre années avec BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

La superposition de ces deux données permet déjà de voir la structuration des zones urbanisées avec des tailles de parcelles et une organisation différente qui permet de distinguer les centres anciens, des aménagements de nouveaux secteurs de type pavillonnaire et donc de voir les extensions faites. De plus, il apparait clairement les parcelles agricoles ou naturelles, des parcelles urbanisées avec des variations de taille importante.

Une fois cette base affichée, il est important de déterminer les critères de délimitations de la tache urbaine. Le bureau d'études a choisi de la construire en deux étapes, avec une première couche de travail représentant les parcelles urbanisées afin d'avoir la superficie consommée à la parcelle, donc de manière très fine, et pouvant être réutilisé au sein des PLU. De plus cette construction permet de voir apparaitre les « dents creuses » qui peuvent être définies comme un espace n'étant pas urbanisé entre deux parcelles bâties.

Comment déterminer le début d'une tâche urbaine ? Le bureau d'études est partie de l'unité bâtie la plus petite, le hameau avec environ cinq habitations. La limite de la tâche urbaine est, elle, délimitée par la distance entre deux habitations.

En effet il est nécessaire de définir cette distance limite entre deux habitations pour l'intégration ou pas de la parcelle dans la tâche urbaine. Cette dernière ne possède pas de définition réglementée et cela n'est pas forcément un défaut car cette définition doit suivre les spécificités du territoire. La tâche urbaine en milieu rural, ne peut pas être définie de la même manière que celle d'une agglomération. L'Insee définit comme critère de continuité urbaine pour son unité urbaine, 200 mètres entre deux bâtiments⁵⁸. Dans le document du Certu sur la mise en place d'une méthodologie pour le Mode d'Occupation des Sols, c'est une variation en fonction de la destination du bâti, entre 50 et 100 mètres. Sur le territoire du Nord du Lot, les parcelles sont relativement grandes et les densités de construction plus faibles qu'en milieu urbain. Il est moins intéressant de prendre le seuil de 200 mètres utilisé par l'Insee car cela impliquerait de prendre des bâtiments isolés et sortant d'une continuité visuelle du bâti. Les 50 mètres de la méthode du Certu est lui trop réducteur pour un milieu rural. Le choix, s'est donc porté sur le seuil de 100 mètres qui permet à la fois de prendre en compte les centre-bourgs ainsi que les premières extensions.

La définition de la tâche urbaine dans cet exercice se définit ainsi: un ensemble d'habitations formant une continuité bâtie d'au moins 5 habitations espacées de 100 mètres ou moins. Cela permet de créer une couche surfacique avec le repérage de chaque parcelle urbanisée sur les 83 communes composant le territoire du Nord du Lot.

Ce repérage à la parcelle a aussi été appliqué aux bâtiments d'activités, eux aussi repérés mais de manière distincte ainsi que pour les équipements appartenant à la tâche urbaine.

Afin de rendre cela utilisable pour les requêtes et finaliser ce travail, l'enveloppe des zones repérées a été faite en comprenant les voies d'accès mais aussi les équipements et activités comprises dans la tâche urbaine.

Ainsi les données récoltées peuvent être analysées et permettent de comprendre où se situent les enjeux en terme de limitation de consommation de l'espace, et de manière croisée aux questionnaires des communes, où se situe les besoins et où les espaces pouvant être densifié.

Cet outil sert à la fois de base de données pour le diagnostic, mais aussi de base à l'élaboration du projet de territoire en fonction des données que l'on y rajoute avec par

⁵⁸ Source : Site internet Insee, définition de l'unité urbaine : « La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multi communale. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu. »

exemple l'ajout des voies de communication permettant de voir où sont les territoires enclavés.

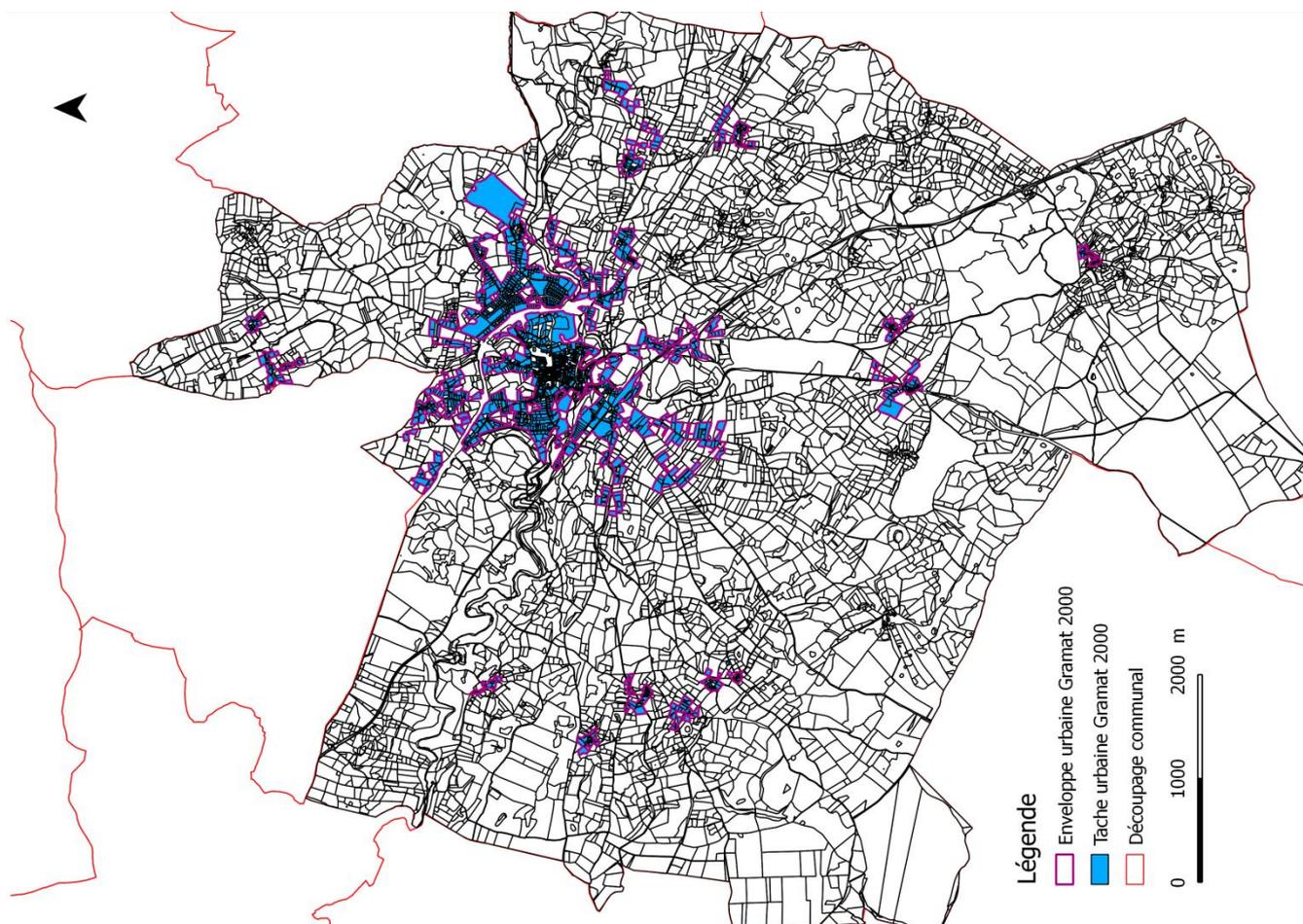
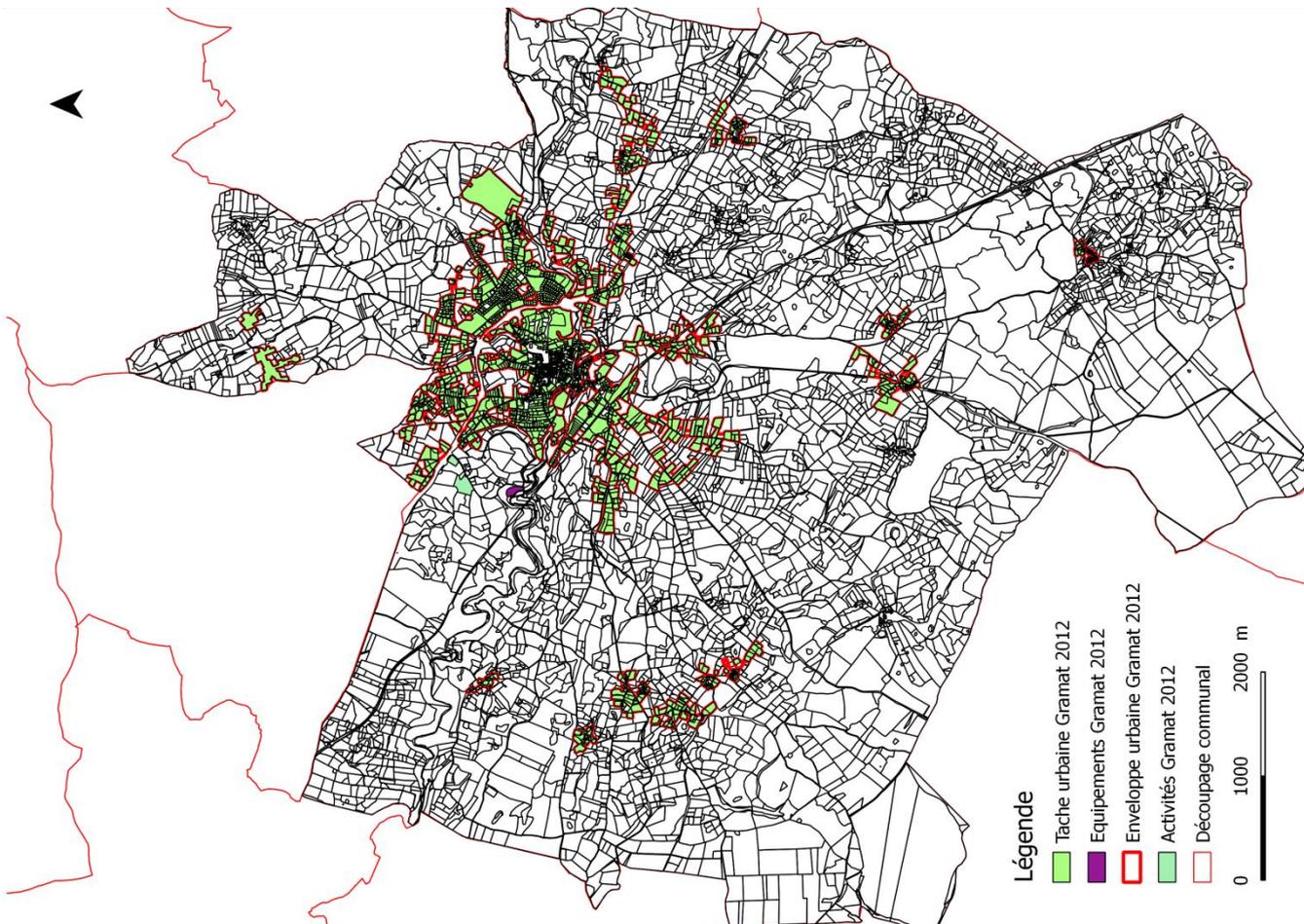
A la fin de ce stage le travail sur cet outil n'était pas fini mais un test sur la commune de Gramat avait été réalisé afin d'être présenté à chacune des commissions. Ce sont ces résultats qui seront présentés et analysés dans la partie suivante.

2.3. Résultats partiels de la mise en place de la méthode

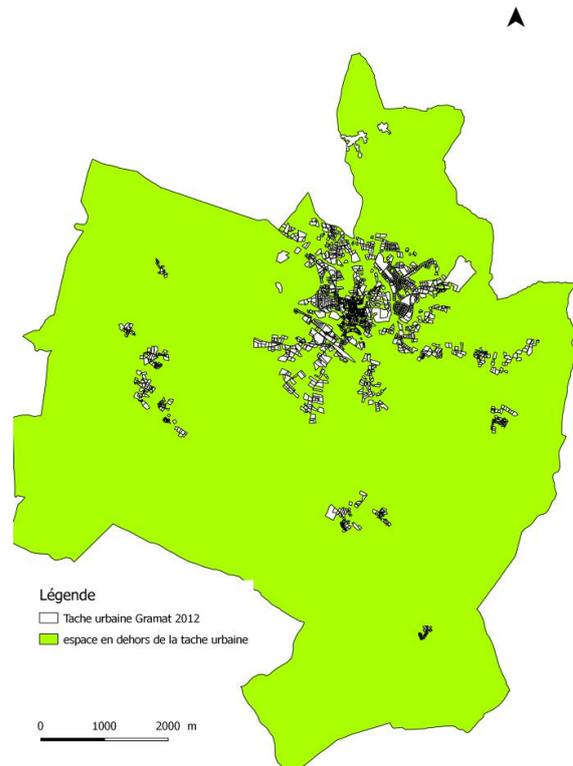
La finalité de l'analyse diachronique est de pouvoir constituer une base de données permettant, au travers d'un travail de requêtes, de pouvoir analyser l'évolution de l'urbanisation et sa composition. Les potentialités de développement ressortiront avec notamment la possibilité de densifier certains espaces, mais aussi de comprendre où l'agriculture et les espaces naturels sont les plus en danger. Ainsi il est possible de fournir une aide à la rédaction du diagnostic et produire des résultats visuellement compréhensibles pour les élus. Pour l'instant l'outil n'est pas finalisé mais les enjeux de la mise en place de celui-ci sont bien supérieurs. Il permet la transmission de ces données aux communes mais aussi de mettre en place un projet de territoire s'appuyant sur un outil solide permettant la mise en valeur et de justifier les choix en terme de politiques d'aménagement.

L'analyse des résultats produits au sein du territoire du Nord du Lot est basée sur le territoire test de Gramat, sachant qu'il sera peut être mis en place, par la suite, une analyse plus globale par Communautés de Communes, qui sont au nombre de 8, plutôt qu'à la commune qui donne une donnée très précise mais plus utile dans la mise en place d'un PLU. Pour pouvoir voir la finesse des résultats un zoom sur le centre de la commune sera fait pour faire apparaître certaines informations.

Figure 34: Evolution de la tache urbaine et son enveloppe de 2000 à 2012 à Gramat, source: UrbaDoc, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014



La page précédente montre la tache urbaine et son enveloppe sur l'année la plus ancienne 2000 et l'année la plus récente 2012 sur la commune de Gramat, permet de voir l'évolution de l'emprise urbaine sur le territoire de la commune. Le négatif laisse apparaître ce qu'il reste en espace agricole ou naturel sur la commune. Cette part reste importante et représente la majorité de la commune. L'image, ci-contre permet de voir naître des taches en périphérie du centre de la commune. Ces taches correspondent à des hameaux pouvant dans l'avenir être confrontée à de l'étalement urbain. Ils représentent potentiellement un risque pour les espaces agricoles, naturels et forestiers de la commune.



Cette analyse cartographique permet d'identifier les zones d'enjeux et les pressions exercées sur le territoire.

Figure 35: Espace en négatif déterminé l'espace hors tâche urbaine, source : UrbaDoc, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

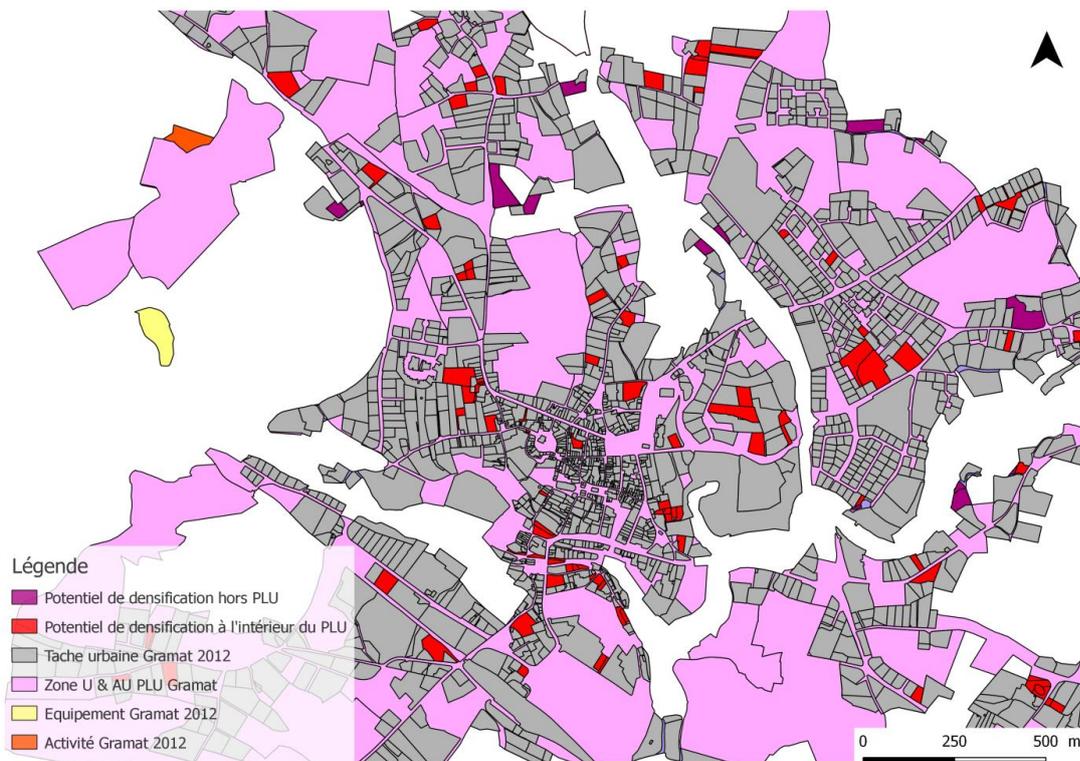


Figure 36: Mise en valeur des potentialités de densification de la commune de Gramat, Source : UrbaDoc, BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014

GRAMAT	Données en unité, hectare ou en pourcentage
Tache /Enveloppe 2000	259,94 / 301,95
Tache /Enveloppe 2005	275,43 / 320,00
Tache /Enveloppe 2009	310,23 / 347,06
Tache /Enveloppe 2012	315,57 / 354,29
Evolution de la tache entre 2000 et 2012 (consommation) en hectare ou pourcentage	55,63 (+21,4%)
Evolution de l'enveloppe entre 2000 et 2012 en hectare ou pourcentage	52,34 (+17,33%)
Evolution annuelle de la tache pour 2000/2005 et 2009/2012 en hectare	+3,09 et +1,78
Nombre de constructions et consommation moyenne par nouvelle habitation entre 2000 et 2012 (différenciation pré et post PLU)	322 et 1727,64 m ²
Densités de la tache urbaine en 2000 et 2012	938,41 m ² et 1020,60 m ²
Superficie des dents creuses incluses dans l'enveloppe urbaine en 2012	11,57
Potentiel de densification de la tache urbaine 2000-2012 sur une base théorique de 1500 ou 1000 m ²	370 ou 556
Potentiel libre dans le PLU (compris dans l'enveloppe et hors enveloppe)	20,81 et 341,44
Tache urbaine à vocation d'activité 2000/2005/2009/2012	15,08 / 15,36 / 17,19 / 17,19
Consommation foncière pour la réalisation d'équipements	0

Figure 37: Tableau des résultats des données créées par l'analyse diachronique sur Gramat, source: UrbaDoc

Sur ce territoire du Nord du Lot, l'urbanisme n'a pas toujours été maîtrisé et la consommation de l'espace plutôt importante, avec de grandes parcelles souvent supérieures à 2000 m². Sur la commune de Gramat, il reste beaucoup de parcelles non urbanisées comprise dans le PLU, en effet il y a 341 hectares qui peuvent encore être ouverts à l'urbanisation et donc prendre sur les surfaces agricoles ou naturelles de la commune. Cela reste particulièrement important et peut donner lieu à une discussion entre les élus pour savoir si cela est intéressant d'avoir un tel potentiel à l'extérieur des zones déjà urbanisées. Cet outil permet de voir apparaître les zones d'activités et si elles sont à proximités de zones d'habitation, si elles sont correctement reliées en terme de mobilité. Faire ressortir ces enjeux de proximité et les lieux pouvant permettre le développement, tout en maintenant ces relations de proximité, est très important dans le territoire du Nord du Lot car c'est un

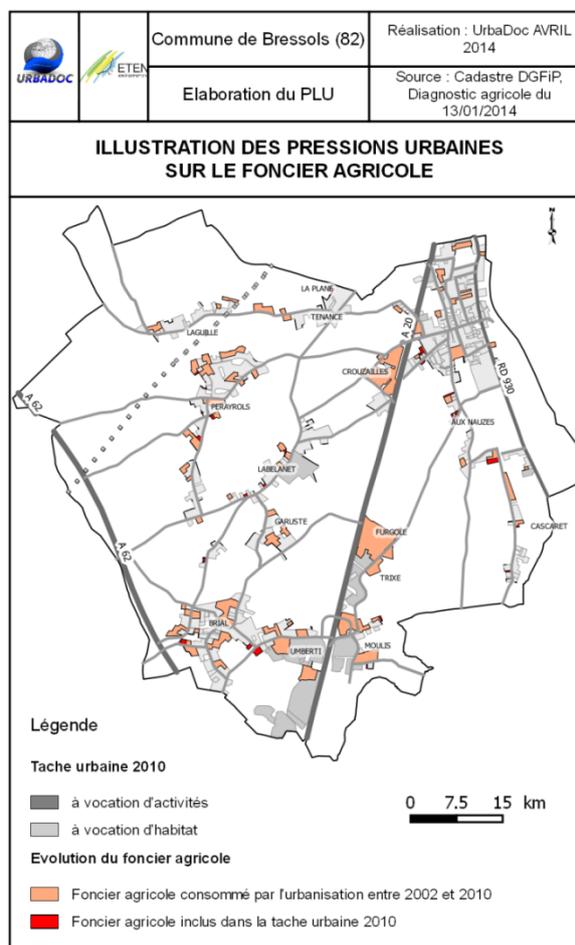


Figure 38: illustration des pressions urbaines sur le foncier agricole, commune de Bressols, source: UrbaDoc, réalisation: Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014

des objectifs du SCoT formulé par le mandataire. En outre, cet outil peut à terme de répondre à un grand nombre des attentes du document. De plus cet outil permet de quantifier et de localiser les potentiels de densification sur l'ensemble du territoire du SCoT et d'évaluer ce qui a été consommé dans les documents d'urbanisme et ce qu'il reste à l'heure actuelle par rapport au zonage. Cela répond aux objectifs à la fois de la loi Grenelle et à la nouvelle loi ALUR.

Pour comprendre à quels analyses cet outil peut donner lieu, je vais prendre l'exemple de la commune de Bressols pour laquelle cet outil à lui aussi été utilisée et le diagnostic correspondant réalisé dans le cadre de la révision de son PLU.

La carte ci-contre permet de comprendre de manière visuelle l'impact de l'urbanisation sur les espaces agricoles et d'évaluer les enjeux de préservation de l'activité agricole sur cette commune. Pour cela il était important de travailler sur la base de l'analyse diachronique. En plus de donner des informations sur la consommation de l'espace, elle peut permettre de comprendre si le territoire est correctement relié au niveau des transports et des mobilités. Sur la figure 38, il apparaît que le territoire possède un certain nombre d'axes de communication et un piétonnier présent à la fois dans le centre et dans les hameaux principaux.

*« Le constat est donc que la commune possède une alternative sérieuse au « tout voiture » :
- l'essentiel des services et équipements est présent sur le bourg permettant de fait de limiter les besoins en déplacements ;
- les liaisons avec le territoire supra communal immédiat, départemental ou régional sont possibles par l'utilisation du triptyque marche/ bus/train. Cela est plus particulièrement vrai pour le centre-ville, le lotissement de Crouzailles et pour les abords immédiats des hameaux de Pérayrols et Brial.*

Dans cette optique, quel levier mobiliser pour parfaire la politique en faveur de la diminution des besoins en déplacement automobile ?

Plusieurs leviers doivent être mis en œuvre ou poursuivis :

- prendre en compte la notion de distance/temps dans la définition des zones à urbaniser en considérant qu'au-delà de 15mn à pied et 4mn à vélo (rayon de 1000m) le recours à la voiture devient quasi systématique ;
- développer un réseau viaire hiérarchisé privilégiant les déplacements doux et l'accès aux transports en commun.

Concrètement sur Bressols les enjeux sont de :

- privilégier les zones urbaines denses autour du centre-ville, zone la mieux desservie par les commerces et équipements et où le maillage piéton est le plus développé et le mieux relié aux zones de ramassage des bus ;
- développer le maillage piéton sur les zones non encore desservis (cf. carte n°18). Il s'agit notamment de permettre un accès sécurisé à la plaine ludique à partir du centre-ville; d'aménager les accotements sur la partie nord du centre-ville et de finaliser les ceintures vertes des hameaux de Brial et des Peyrrols ;

- par effet inverse, de limiter l'urbanisation des zones exclues de ces réseaux et éloignées des zones de services et équipements. Sont concernées principalement les linéaires le long de la route de Montech et de la Ville Dieu ;
- entreprendre une politique de transport commune avec la ville de Montauban pour assurer la liaison avec la zone commerciale d'Albasud ;
- repenser l'accès aux zones d'activités qui n'est possible qu'en voiture »⁵⁹

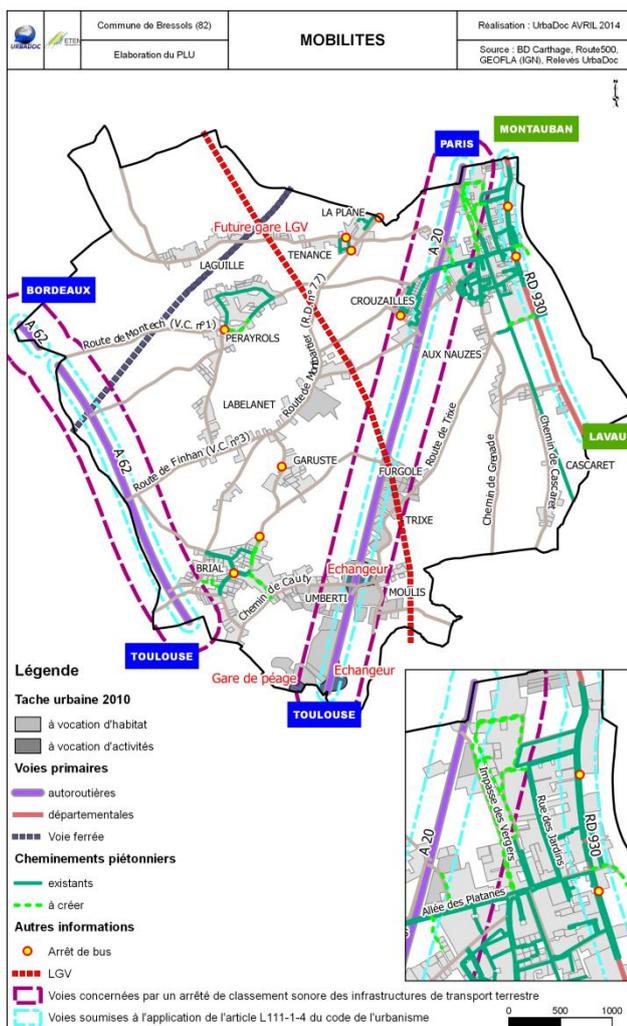


Figure 39 : Etat des lieux de la mobilité sur Bressols, source et réalisation : UrbaDoc, 2014

Le repérage de la tache urbaine permet de comprendre les enjeux de localisation des équipements, des activités, des communications mais aussi des réseaux et d'en évaluer le

⁵⁹ Extrait du diagnostic pour la révision du PLU de Bressols, source : UrbaDoc

fonctionnement et les éventuels besoin de mise à niveau en fonction du développement de la commune.

La conception de l'outil et la mise en place des informations relèvent des compétences du chargé d'études à interpréter et analyser ce qu'il apparaît sur les ortho photos. De plus sa réussite dépend de la manière dont aura le bureau d'études de l'intégrer dans la démarche de mise en place du projet de territoire en se servant des résultats produits, comme ils ont été présentés sur la commune de Gramat et de Bressols pour pouvoir lancer les débats sur l'aménagement et le développement du territoire.

De par les méthodes analysées dans les parties précédentes et la réalisation de cet outil en cours pour le Nord du Lot, et fini et présenté pour le PLU de Bressols. Il est intéressant de faire une analyse critique de son utilisation. Celle-ci prendra en compte les atouts et les faiblesses de sa réalisation mais aussi l'adaptation au territoire. En effet, les résultats produits sur Gramat et Bressols et les tâches réalisées sur des territoires très ruraux peuvent soulever la question de la correspondance de l'outil au territoire. Il est nécessaire de faire la distinction entre territoire à tendance rurale et territoire rural. Le territoire du Nord du Lot exprime cette pluralité et interroge l'adéquation de l'outil au territoire.

3. Un outil en adéquation avec les attentes de la loi et des élus, mais un outil qui tend vers une échelle communale

Maintenant que la mise en place et les résultats de cet outil particulier dans l'analyse du territoire ont été expliqués, il est intéressant de voir si celui-ci est l'outil adéquat pour l'analyse et la construction d'un projet de territoire autour du Schéma de Cohérence Territoriale. Cette partie a donc pour objectif de produire une analyse critique de la méthode et de l'utilisation de cet outil avec la mise en valeur des atouts mais aussi des faiblesses de cette analyse diachronique par rapport aux besoins du document, des acteurs concernés par la mise en place du document, mais aussi par rapport à l'évolution législative du document.

Quel impact a la mise en place d'un tel outil pour un bureau d'études qui a besoin d'être rentable pour fonctionner correctement. Ce travail a mobilisé une personne à temps complet pendant deux mois et demi, ce qui représente un temps considérable pour le bureau d'études. Un chargé d'études coûte à l'entreprise 480 euros hors taxe. 50 jours x 480 euros/jour = 24 000 euros. C'est un coût important pour mettre en place un tel outil. Le constat est que ce travail n'a pas une rentabilité optimale. Il peut être rentabilisé si le bureau d'études réussit à obtenir des marchés sur le territoire du SCoT, il pourra à ce moment-là réutiliser cet outil et gagner du temps dans son analyse territoriale, il y aura simplement un travail de mise à jour selon le temps écoulé entre la réalisation de cette analyse diachronique et la mission. Un des atouts de cet outil est aussi dans le fait que le logiciel pour le mettre en œuvre est gratuit, polyvalent, facilement appréhendable et les fichiers créés peuvent être repris sur les principaux logiciels de SIG.

Par contre il représente une réelle économie de coût pour les collectivités qui vont pouvoir en bénéficier suite à la réalisation du SCoT. Ils peuvent ainsi réceptionner un outil prêt à l'emploi et intégré au coût du document. Pour la collectivité, c'est aussi un moyen de posséder un outil réutilisable pour toutes les études qu'il souhaiterait mettre en place. De plus, c'est un outil de communication important pour les élus dans la compréhension de la démarche et dans la compréhension des enjeux du territoire et de pouvoir comprendre où il est important de mettre en œuvre des projets de développement pour rendre le territoire cohérent dans son développement. En effet, il peut être utilisé pour créer différents scénarii de développement du territoire. Il permet donc une ouverture au dialogue et une base de concertation aussi à mettre en œuvre, peut être avec la population.

Un autre point positif de cet outil c'est qu'il sert de support de discussion et permet une meilleure compréhension des enjeux du territoire pour les membres du syndicat mixte qui se sentent souvent plus concernés par les intérêts de leur commune et non de l'ensemble du territoire SCoT. Ainsi, ils peuvent constater que leur territoire fait partie d'un ensemble et soulever le débat quant à certains constats faits. Les données créées sont peut-être trop précises et nécessitent de faire des zoom sur les communautés de communes voir par commune pour rendre visible certaines informations. Cela peut compromettre la bonne lecture de la démarche de cet outil et nuire à la vision d'ensemble. La précision des données détaillées à la parcelle sont plus adressées à un objectif de PLU, d'ailleurs cela fonctionne très bien dans le cas du diagnostic du PLU de Bressols.

Malgré cela, cet outil dans le cas du SCoT du Nord du Lot répond aux objectifs du mandataire de l'étude qui souhaitait la mise en place d'un outil cartographique dont les communes pourraient ensuite se servir pour la mise en place de leur PLU. Cet outil est très utile pour la mise en place des PLU car il fournit une donnée à l'échelle de la parcelle mais la question de cette échelle pour un SCoT peut être interrogé. En effet, le Schéma de Cohérence Territoriale a certes besoin de données chiffrées notamment en terme de consommation de l'espace et en cela l'outil répond parfaitement à cette attente mais une telle précision n'était peut-être pas nécessaire. Il existe peut être des moyens plus simples de connaître la consommation de l'espace sur ce territoire.

De plus il permet de justifier la mise en place de scénarii de prospective et d'avoir les données nécessaires pour leur construction.

Le point négatif est la longueur de la construction qui est manuelle et demande donc un temps très long de réalisation dans le cadre d'un SCoT de 83 communes si celui-ci était plus grand le temps se verrait multiplié. Il y aurait donc plutôt intérêt de travailler, un peu à la manière du MOS avec la mise en place de tampons, tout en gardant la spécificité des critères méthodologiques adaptés au territoire. De plus il pourrait être intéressant de ce servir des outils déjà existants comme le Géoportail qui est déjà utilisé en complément



Figure 40: extrait Géoportail avec la couche bâtiment sur la commune de Gramat, source : Géoportail

d'information pour obtenir des précisions sur la vocation des bâtiments et à une échelle éloignée, avec la couche bâtiment qui à l'échelle du SCoT permet de montrer des tâches de lieux urbanisés, même si les critères ne sont pas spécifiés cela peut servir de base et une fois numérisée, donner des indications sur l'occupation du sol de manière plus générale. Le souci de cette donnée c'est qu'elle est figée dans le temps. La base de données CORINE Land Cover peut aussi donner une base intéressante à exploiter sur l'occupation du sol. Seulement cette occupation du sol s'arrête en 2006 et ne peut donc pas remplir complètement la mission de l'analyse diachronique. La méthode mise en place par le bureau d'études reste la plus précise mais aussi la plus longue à mettre en place car l'outil est totalement créé manuellement. Le seul outil comparable mais là encore moins précis c'est le MOS qui a été évoqué précédemment, même si le degré de précision est moindre. La question qui subsiste c'est : A-t-on réellement besoin à l'échelle d'un SCoT d'une telle précision d'analyse ?

Cet outil, malgré sa précision, ne peut pas fonctionner seul pour l'analyse du territoire ce qui est à la fois un atout et une contrainte. L'atout, c'est qu'il peut accueillir toutes les données cartographiées sur le territoire qui peuvent être mises en discussion avec l'évolution de la tache urbaine sur le territoire pour les faire inter agir et permettre de territorialiser les enjeux démographiques ou économiques et aux niveaux du logement, avec l'association de la base de données Sitadel 2. En complément, le bureau d'études a mis en place des questionnaires aux communes pour pouvoir compléter les informations manquantes et impliquer les communes dans le travail de diagnostic en plus des commissions thématiques.

Enfin, cet outil d'analyse du développement territorial permet de répondre à la fois aux attentes de la loi ENE et aussi aux améliorations apportées par la loi ALUR avec la quantification des espaces pouvant être densifiés ou être dans une dynamique de mutation de l'espace afin de réduire et de maîtriser la consommation de l'espace et préserver les espaces naturels, forestiers et agricoles. Cet enjeu est majeur sur ce territoire rural dynamique du Nord du Lot.

Malgré la qualité et la précision des informations, sa mise en place sur l'ensemble du milieu rural peut être remise en question. En effet, le bureau d'études a pu produire des résultats sur la commune de Bressols et de Gramat, deux communes dynamiques d'environ 3500 habitants et dans une dynamique d'expansion. Pour ces communes, il existe un réel enjeu de consommation de l'espace et de limitation de cette dernière. La tâche urbaine et la mise en valeur des potentialités de densification apparaissent comme des données et des indications permettant de faire de la prospective sur le développement de la commune. Sur les communes à dominante agricole, le bâti est souvent isolé et les groupements d'habitations sont faibles, il devient difficile de définir une tache urbaine. De plus, leur

évolution est faible, dans le temps et il n'y pas réels enjeux fonciers comparés à une commune comme Gramat ou Bressols. Cela explique, notamment le fait que certaines communes du territoire du SCoT n'aient pas encore de documents de planification.

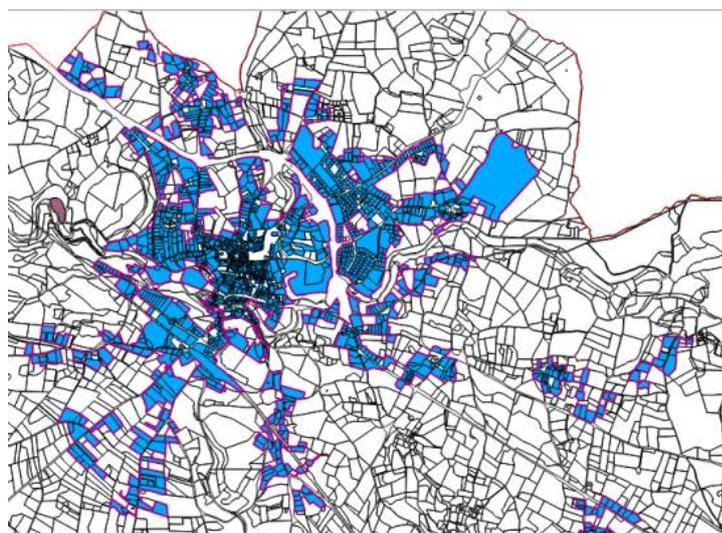


Figure 41: Tache urbaine Gramat, source ; BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014



Figure 42: Tache urbaine Calviac, source : BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014

Sur la commune de Gramat, la tache urbaine est importante et il apparait un phénomène d'étalement urbain avec une alternance de pleins et de vides avec l'apparition de « dents creuses ». Calviac, est à l'opposé de Gramat, une commune en RNU et essentiellement agricole, la tache urbaine est de faible densité et il n'apparait pas de possibilités de densification, la tache urbaine ne fait alors que mettre en valeur la zone déjà urbanisée. Les communes agricoles, nécessitent une limitation de l'habitat isolé avec un développement de d'une urbanisation densifiée autour du bourg centre ou des hameaux déjà étendus.

Cet outil pourrait donc être utilisée uniquement sur une partie du territoire et non pas l'ensemble des 83 communes. Il serait peut être intéressant de commencer la mise en place de l'outil par une typologie des communes selon l'augmentation de la population entre 2000

et 2012 ou par la consultation des permis de construire délivrées par les communes. Cette deuxième hypothèse nécessite une implication de toutes les communes, ce qui n'est pas forcément le cas. Le Bureau d'études, dans le cadre du SCoT et en coopération avec le Syndicat Mixte rencontre des difficultés à réunir ces données pour toutes les communes. L'analyse diachronique est donc un outil long mais très précis. Il répond parfaitement aux attentes de la loi mais permet de s'orienter vers une utilisation à une échelle plus communale qu'au niveau du SCoT, qui nécessiterait la création d'une nomenclature permettant des résultats visibles à l'échelle de l'intercommunalité. Il est important de rappeler que l'outil n'est pas finalisé et qu'il peut donc évoluer dans sa méthodologie.

Points forts de l'outil	Faiblesses de sa mise en place
Un logiciel gratuit et accessible	Une temporalité de mise en œuvre longue
Des données transmissibles et ré exploitables par le territoire	Une technicité particulière
Des informations ne pouvant être fournies ailleurs	Un outil qui doit être complété et ne peut fonctionner seul pour le diagnostic
Un outil de communication et de pédagogie	Une échelle de précision peut être trop poussée
Un outil de mise en œuvre des projets de développement du territoire	Un outil peut être plus adapté au PLU
Une réponse aux attentes de la loi en terme de quantification et de repérage des espaces pouvant être densifiés	Un outil adapté à des communes à l'urbanisation grandissante et avec des enjeux de pression foncière
Travail de prospective	Absence de typologie des communes pour permettre un traitement orienté
Correspondance législative	

Ce chapitre a permis de mettre en relief, la nécessité de l'outil cartographique, notamment dans les problématiques de consommation de l'espace. L'analyse diachronique développée par le bureau d'études UrbaDoc s'inscrit dans la dynamique de démocratisation du Système d'Information Géographique dans la planification. Tout comme le MOS ou CORINE Land Cover, avec des méthodes différentes, l'objectif est de pouvoir chiffrer et décrypter l'évolution de l'occupation du sol. Les méthodes, tout comme le SCoT ont initialement été mises en place pour des territoires urbains ou en cours d'urbanisation. La transposition de cet outil au milieu rural demande des ajustements. Il n'y a pas de définition de l'aménagement et des continuités bâties en milieu rural car celui-ci est défini comme le négatif du milieu urbain⁶⁰. La notion de tache urbaine devient donc difficile à aborder et à définir. Le bureau d'études est partie de la définition des continuités bâties en milieu urbain de l'Insee de 200 mètres et à réduit cette distance de moitié, dans un souci de réduction et d'éviter la prise en compte de l'habitat dispersé voir isolé. La distance choisie de 100 mètres a permis de mettre en place cette tache sur 4 années avec une différenciation des activités et des équipements. La méthode s'approche de la méthode d'étude du MOS du Certu.

La précision de l'analyse à la parcelle et la variété des typologies de communes aux enjeux fonciers différents non intégrées, dans l'outil pose la question de son utilisation sur l'ensemble du territoire. De plus, cet outil dans sa précision s'oriente plus vers une utilisation dans le PLU.

Malgré les adaptations que pourrait encore subir cet outil, il faut souligner que celui-ci répond parfaitement aux attentes de la loi ALUR. L'analyse diachronique permet de localiser et de quantifier les potentiels de densification et la consommation de l'espace sur les dix ans précédents l'étude SCoT. Cela pose la question des possibilités d'adaptation et de respect de la loi en milieu rural. Il serait intéressant pour le législateur de faire la distinction entre urbain et rural permettant peut être la mise en place d'un document pertinent et adaptés aux enjeux et typologies de ces territoires.

L'outil cartographique se démocratise, notamment par l'ingénierie des bureaux d'études et l'intérêt qu'il représente pour les collectivités dans la communication des choix politiques et des enjeux du territoire. Ici le Syndicat Mixte du Nord du Lot profite de la mise en place d'un Schéma de Cohérence Territoriale pour mettre en place un outil de cartographie intercommunale pouvant être par la suite être mis à jour et transmis aux communes pour la révision ou création de documents d'urbanisme d'échelle locale.

⁶⁰ Insee, définition

Conclusion

La démonstration effectuée tout au long de ce document a permis de dresser le bilan du rôle et des objectifs de la mise en place d'un Schéma de Cohérence Territoriale. En effet, plus qu'un document permettant la maîtrise de l'usage du sol, il permet de définir une stratégie de développement durable du territoire. Cela s'exprime à travers une totale transversalité de l'analyse et la prise en compte de toutes les thématiques présentes sur le territoire. Ce sont ces thématiques, qui dans leur interactions, font apparaître des enjeux.

Le milieu rural, n'est pas le territoire de prédilection de ce document, celui-ci a en effet été institué pour les communes urbaines et reste malgré les évolutions législatives du document dédié aux communes urbaines ou, avec une urbanisation représentant une forte pression foncière et environnementale. Malgré tout, il y a une réelle réflexion et une réelle nécessité de mettre en place ce document sur les milieux ruraux. Aujourd'hui le SCoT est vecteur de projets et d'une réflexion partagée sur un territoire intercommunal renforcé par la loi ALUR.

Cette intercommunalité est une opportunité pour le milieu rural car cela permet de pouvoir se fédérer et de renforcer ses moyens techniques en accumulant des compétences, mais aussi financiers qui sont nécessaires à l'élaboration d'un document d'urbanisme même s'il existe des appels à projets pour soutenir les SCoTs ruraux.

Les territoires ruraux demandent une analyse tout aussi fine que le milieu urbain, ils sont soumis à des évolutions de leurs paysages et de leurs modes de vie liés à l'attractivité résidentielle. Certaines communes sont plus faibles, et restent enclavées, il y a alors nécessité de réfléchir à un développement homogène et à la construction d'une typologie de territoires à l'intérieur de l'intercommunalité. Ces territoires, représentant une grande partie du territoire national, ne sont plus le seul lieu de l'activité agricole, avec une augmentation de l'activité tertiaire et un maintien de l'activité industrielle.⁶¹

Le milieu rural représente donc un réel enjeu pour la planification où il reste encore de grandes améliorations à produire. En effet les documents de maîtrise de l'urbanisation y sont encore trop rares et pas forcément adaptés à leurs problématiques. Il est donc nécessaire de mettre en place des outils répondant à leurs besoins. L'analyse territoriale, part importante, dans la planification est sans cesse améliorée, notamment grâce à l'outil cartographique qui peut contribuer à une analyse transversale mais aussi à la quantification de la consommation des espaces urbanisés et ceux à densifier. Il répond à des attentes des territoires ruraux en voie d'urbanisation qui sont l'image de cette nouvelle relation ville-campagne. Il n'existe pas encore de méthodologie commune à l'ensemble du territoire et ce n'est peut-être pas

61 DATAR 2040, la revue en ligne n°2, prospective périurbaine et ... autres fabriques de territoire, Vers de nouvelles ruralités, 2010

nécessaire. L'objectif est qu'à travers le bureau d'études et ses compétences, une nomenclature soit définie en accord avec les particularités du territoire. C'est ce bureau d'études qui permet de mettre en place des outils tel que l'analyse diachronique permettant l'analyse, la compréhension et la diffusion des données et des zones d'enjeux du territoire.

La planification pourrait donc être une planification à la carte, avec un tronc législatif, de plus en plus exigeant mais une méthodologie sans cesse renouvelée pour répondre aux particularités du territoire. Cette démarche nécessite un travail en réseau et en collaboration entre les élus, les techniciens des syndicats mixtes en charge du SCoT et le bureau d'études qui apportera ses compétences spécifiques, son savoir-faire et son ingénierie pour répondre à la nécessité de mettre en place un projet cohérent. Il est nécessaire aussi d'y intégrer des partenaires institutionnels et territoriaux ainsi que la société civile pour une meilleure intégration du projet.

Le Schéma de cohérence territoriale est plus qu'une réponse du législateur et de la loi aux évolutions du territoire mais un outil stratégique permettant aux utilisateurs du territoire de se saisir des enjeux et de l'avenir de leur cadre de vie dans le respect d'un développement durable.

Ces deux années de stage au sein de bureaux d'études spécialisés dans la planification m'ont permis de me rendre compte du multiple et passionnant rôle de cette structure. En effet, la planification demande analyse, compréhension, projection, pédagogie et réflexion. Ma participation à un PLU durant mon Master 1 m'a fait prendre conscience des enjeux de l'aménagement du territoire et du rôle de l'analyse au travers du diagnostic. Ce dernier stage d'étude auprès du bureau d'études UrbaDoc m'a permis de me confronter aux enjeux de l'analyse territoriale à travers le projet ambitieux du SCoT en milieu rural et l'intérêt de l'outil SIG dans la mise en place de cette démarche. Ainsi, ces trois années au sein de la formation Aménagement et Projets de Territoire m'ont confirmé mon choix d'exercer mon métier dans le milieu de l'urbanisme et plus particulièrement de la planification.

BIBLIOGRAPHIE :

○ Ouvrage :

ALLAIN R., « *Morphologie urbaine, Géographie, aménagement et architecte de la ville* », Armand Colin, Collection U, 2004

BOINO P., DESJARDINS X. ; « *Intercommunalité : politique et territoire* », Paris, La Documentation Française, 2009, 213 pages.

DESJARDINS X., « *Intercommunalité : Politique et territoire, Chapitre 4 : De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques, le défi de la planification territoriale* », février 2009

CERTU ; « *Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local de l'Urbanisme : La planification territoriale en France* », Cachan, Lavoisier éditions, 58 pages en français.

DUBOIS-MAURY J. ; « *Documents d'urbanisme et développement durable : Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales* », Le conseiller juridique pour tous n°268, Héricy, 2010, édition du Puits Fleuri, 314 pages.

MERLIN P., CHOAY F, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », PUF, Paris, 2008

ZEPF M., ANDRES L. ; « *Enjeux de la planification territoriale en Europe* », Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes, 2011, 309 pages.

DALLOZ, « *Code de l'Urbanisme* », édition 2011

○ Articles et documents divers:

CERDD, « *Diagnostic territorial* », 2010

CERTU, « *Fiche périmètre, Démarche SCoT Témoins basé sur l'étude de 16 SCoT* », 2005

CERTU-CETE Nord Picardie, « *Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers* », 2013, 18p.

CERTU, CETE Sud-Ouest, « *Détermination d'un MOS et calcul d'une tache urbaine à partir de la BD Topo de l'IGN* », Etude Expérimentale, rapport d'étude, 2008, 67p.

CNFPT, BRIETZ A., « *De la donnée géographique à l'information territoriale* », 30 janvier 2014

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, « *Territoires ruraux, territoires d'avenir* », synthèse et recommandations du rapport d'information n°4301, 2 février 2012

DDT du Lot, « *Un Territoire, des territoires...au cœur de l'espace rural* » ; Juin 2010

Ministère du logement et pour l'Egalité des territoires :

« *Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire* », juin 2013, 152p.

« *Loi ALUR, pour l'Accès au logement et à un Urbanisme Rénové* », document de présentation.

OPERA, TETRA, SET Environnement, « *Le diagnostic du SCAES Nord du Lot* », mai 2011

Réseau Rural Midi Pyrénées, « *Appel à projets « Appui à l'émergence de SCoT ruraux* », 2011,10p.

UrbaDoc, « *Diagnostic PLU Bressols* », 2014

○ Thèse et Mémoire :

AFFORTUNATO M. « *Le diagnostic territorial dans le PLU aujourd'hui, un outil d'analyse et de justification pour le projet communal de demain : exemple de la révision du PLU d'Ornaisons dans le*

département de l'Aude », sld Mariette Sibertin Blanc, Université Toulouse le Mirail, Master 1, IUP APTER juillet 2013, 102p.

ALBERT P. « *L'apport des images satellites dans l'analyse comparée des espaces périurbains des métropoles du Sud-Ouest Européens* », sld Laborie Jean Paul, juin 2007

GOETZ L. K. ; « *Quelles modalités d'intervention pour un Schéma de Cohérence Territoriale face aux enjeux de développement d'un territoire rural et périurbain ? L'exemple de l'Uzège-Pont du Gard* », sld Mariette Sibertin Blanc, Université Toulouse Le Mirail, Master 2, IUP APTER 10 juillet 2012, 87 p.

GRATTIERI C., « *Les opérations d'aménagement, une démarche multi-scalaire à orchestrer pour les sociétés d'économie mixte* », sld Mariette Sibertin Blanc, Université Toulouse Le Mirail, Master 2 APTER, 2012, 124 p.

LOISON M., « *Les enjeux de la planification en milieu rural, Quels sont les opportunités et les modalités d'application d'un SCOT rural ? L'étude d'opportunité d'un SCoT en Pays du Périgord Noir* »,sld Laurence Barthe, Université Toulouse le Mirail, Master 2 APTER, 2013, 120p.

VIALLE T., « *Mise en place d'une base de données spatiale sur une mesure de la tache urbaine et de l'évolution de l'occupation du sol* », Université Montpellier III-Montpellier II, 2010, 70 p.

○ **Reuves :**

CGDD, « *Etalement urbain, Urbanisme et consommation de l'espace, une question de mesure* », mars 2012

Gazette des communes, n°20/2222, «*Le renforcement du rôle intégrateur du SCoT* », 19 mai 2014 p.58-60

DATAR, 2010, « *Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires* », Territoires 2040 n°2, La Documentation française, 156p.

Techni Cités, n°261, « *Planification spatiale en milieu rural : quelle gouvernance pour quel projet* », 23 décembre 2013

Territoire en mouvement, DATAR, « *La nouvelle typologie des campagnes françaises, des littoraux et de la montagne* », n°7, hiver 2012, 20 p.

Urbanisme et Construction, Bulletin, n°452-1, numéro spécial, Avril 2014, 7p.

○ **Sites Internet :**

CERTU

Gridauh

ETD

Insee

IAU Ile de France

Ministère du Logement et pour l'Egalité des territoires

Réserve Mondiale de Biosphère

Syndicat Mixte de la Vallée de la Dordogne

TABLE DES FIGURES

Figure 1: localisation du territoire d'études, source: IGN, réalisation: Mélanie Affortunato, M2 APTER, UT2J, 2014.....	6
Figure 2: les 5 finalités du SCoT Grenelle, Guide méthodologique SCoT et Développement Durable, un nouvel avenir pour les territoires, ARPE, novembre 2010	12
Figure 3: Couverture du territoire français par les SCoT au 1er janvier 2013.....	14
Figure 4:(à gauche): Evolution de la population par département entre 1999 et 2009, source: INSEE	15
Figure 5:(à droite) : territoire concerné par la règle des 15 km pour l'obligation de mise en place d'un SCoT, source : site internet du ministère du logement et de l'égalité du territoire	15
Figure 6: Le SCoT, un document d'interface (extrait du document de présentation de la loi ALUR, du Ministère de l'égalité des territoires et du logement).....	17
Figure 7: La hiérarchisation des documents de planification, source : Loi ALUR, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	19
Figure 8: Le bureau d'études, acteur "pivot" dans la démarche SCoT, Source : Les opérations d'aménagement, une démarche multi scalaire à orchestrer pour les sociétés d'économie mixte, Camille Grattieri, 2012, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....	22
Figure 9: les 3 étapes clés du SCoT, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	24
Figure 10: Schéma ascendant des compétences mobilisées pour la création d'un diagnostic, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	25
Figure 11: Exemple de la méthodologie du diagnostic SCoT Nord du Lot, Source : UrbaDoc, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	26
Figure 12: Répartition des SCoT en fonction des milieux, source: les SCoT et les dynamiques territoriales au 1er janvier 2013, brochure du ministère du logement et de l'égalité des territoires, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	31
Figure 13 : Communauté de communes, Chef lieux et nombre d'habitants du SCoT Nord du Lot, source: UrbaDoc, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	33
Figure 14 : Schéma de construction du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne lotoise, source : SMPVD, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	34
Figure 15: Le SCoT du Nord du Lot-Périmètre d'élaboration, source : SMPVD, réalisation : UrbaDoc.....	36
Figure 16: Territoire ayant bénéficié d'une aide nationale à la mise en place d'un SCoT, source: les SCoT et les dynamiques territoriales au 1er janvier 2013, Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014 ..	39

Figure 17:Etat des documents de planification dans le Nord du lot, Source : UrbaDoc, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	42
Figure 18:: répartition chiffrée des documents de planification sur le Nord du Lot, source: SMPVD, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....	43
Figure 19: le diagnostic, un outil clé du SCoT, source: Le Schéma de Cohérence territoriale, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire, juin 2013, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, p.33.....	60
Figure 20: Exemple de cartographie stratégique, source: openstreetmap, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....	61
Figure 21: les attentes du contenu du SCoT, source: Impact des spécificités des espaces ruraux sur la processus de planification spatiale, la démarche de diagnostic, octobre 2013, le réseau rural français.....	62
Figure 22: photo aérienne centre de Toulouse, source: Google Earth, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....	64
Figure 23: photo aérienne centre de Gramat (Lot), source: Google Earth, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	64
Figure 24: L'occupation du Sol vu par CORINE Land Cover France, source : CORINE Land Cover	67
Figure 25: méthode d'érosion dilatation du Certu, source : Certu, CETE Sud-Ouest, Détermination d'un MOS et Calcul d'une tâche urbaine à partir de la BD TOPO de l'IGN, Etude expérimentale, rapport d'étude, 2008.....	68
Figure 26: exemple de l'utilisation d'une MOS par l'institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile de France, source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France	69
Figure 27: Carte stratégique du Nord du Lot, source: Géoportail, BD Topo, DDT, SMPVD, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014	71
Figure 28: Carte extraite du CCTP SCoT Nord du Lot, source: SMPVD	76
Figure 29: Possibilité de précision du Zoom de la BD Ortho 50cm, commune, d'Alvignac, source: BD Ortho, Réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc M2 APTER, UT2J, 2014	79
Figure 30: Bâti et Zone U et AU SCoT Nord du Lot, source: BD Topo, réalisation: Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014	79
Figure 31: Vue d'ensemble du territoire du Nord du Lot, source : BD Parcellaire, BD Ortho, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 2014.....	80
Figure 32: Superposition extrait BD Ortho et PLU, commune d'Alvignac, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc M2APTER, UT2J, 2014	80
Figure 33: Evolution BD Ortho sur quatre années avec BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....	81

Figure 34: Evolution de la tache urbaine et son enveloppe de 2000 à 2012 à Gramat, source: UrbaDoc, réalisation: Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 2014.....83

Figure 35: Espace en négatif déterminé l'espace hors tâche urbaine, source : UrbaDoc, Réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 201485

Figure 36: Mise en valeur des potentialités de densification de la commune de Gramat, Source : UrbaDoc, BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, M2APTER, UT2J, 201485

Figure 37: Tableau des résultats des données créées par l'analyse diachronique sur Gramat, source: UrbaDoc86

Figure 38: illustration des pressions urbaines sur le foncier agricole, commune de Bressols, source: UrbaDoc, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 201486

Figure 39 : Etat des lieux de la mobilité sur Bressols, source et réalisation : UrbaDoc, 201488

Figure 40: extrait Géoportail avec la couche bâtiment sur la commune de Gramat, source : Géoportail.....91

Figure 41: Tache urbaine Gramat, source ; BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 201493

Figure 42: Tache urbaine Calviac, source : BD Parcellaire, réalisation : Mélanie Affortunato, UrbaDoc, M2APTER, UT2J, 201493

TABLE DES MATIERES

Remerciements :	1
Sommaire.....	3
Introduction	5
Chapitre 1 : Les impacts de la loi ALUR sur les SCoT : le cas particulier des SCoTs dits « ruraux »	7
1. La loi ALUR, impacts et enjeux dans son application territoriale	9
1.1. Contexte législatif et objectifs de loi ALUR.....	9
a. La loi SRU, à l'origine du SCoT	10
b. La loi Grenelle, vers un renforcement du rôle du SCoT et sa généralisation	11
c. La loi ALUR, vers un SCoT « intégrateur »	13
1.2. Les impacts de la loi ALUR sur la mise en place des Schémas de Cohérence Territoriale.....	16
1.3. Le bureau d'études, un acteur clé entre application législative, réponse aux besoins du territoire et innovation technique	22
2. Contexte et Enjeux de la mise en place du SCoT Rural : exemple du Nord du Lot	31
2.1. A l'origine du SCoT du Nord du Lot, un document en milieu rural	32
2.2. Le SCoT Rural une démarche particulière dans sa méthodologie et dans son approche.....	37
2.3. Etat des lieux de la planification sur le territoire du Nord du Lot	41
3. Les particularités du Territoire du Syndicat Mixte de la Vallée de la Dordogne lotoise	45
3.1. L'environnement, l'eau et le patrimoine, un atout qualitatif du territoire à préserver	46
3.2. Une économie diversifiée et dynamique	48
3.3. Des équipements et des services intermédiaires et bien répartis	50
3.4. Des transports, mobilités et réseaux divers, maillés et concentrés	51
3.5. Habitat et logement : une offre a adapter aux évolutions de la structure des ménages.....	52
Chapitre 2 : Une réponse technique, l'analyse diachronique	55

1. Les outils opportuns, pour une analyse territoriale et la construction de projets d'avenir	57
1.1. Le diagnostic, berceau de l'analyse territoriale et du projet.....	58
1.2. La cartographie stratégique, un outil au service de la construction d'une réflexion	61
a. La montée en puissance de l'analyse cartographique.....	61
b. Des outils de calcul de la consommation foncière déjà entrepris	63
2. Les objectifs de l'analyse diachronique dans le projet SCOT du SMPVD.....	71
2.1. Objectifs et possibilités de l'outil en matière d'analyse territoriale	71
a. Les objectifs du territoire.....	72
b. Les objectifs de l'analyse territoriales.....	74
c. Les objectifs du bureau d'études	75
2.2. Une méthodologie propre à l'outil et au territoire.....	78
2.3. Résultats partiels de la mise en place de la méthode	83
3. Un outil en adéquation avec les attentes de la loi et des élus, mais un outil qui tend vers une échelle communale.....	90
Conclusion	96
BIBLIOGRAPHIE :	99
○ Ouvrage :.....	99
○ Articles et documents divers:	99
○ Thèse et Mémoire :.....	99
○ Revues :	100
○ Sites Internet :.....	100
TABLE DES FIGURES.....	101

La loi ALUR du le 24 mars 2014, place le Schéma de Cohérence Territoriale au centre des documents de planification comme document « intégrateur ».

Après avoir intégré une réelle approche transversale, prescriptive et durable du territoire, le SCoT se voit renforcé, dans une échelle intercommunale élargie et une accentuation des enjeux fonciers en lien avec la préservation et la protection des milieux agricoles, naturels et forestiers. Ce document reste malgré tout orienté vers les territoires aux tendances urbaines.

Le milieu rural est un territoire à fort enjeux de développement. En effet, il s'inscrit dans une dynamique d'attractivité grandissante notamment au niveau résidentiel et n'accueille pas seulement des activités agricoles. Ce sont des espaces pluridisciplinaires, pas encore assez pris en compte, dans leur maîtrise, à travers les documents de planification. La maîtrise du foncier et la mise en place de projets de territoire durables apparaissent comme des enjeux du développement des espaces ruraux.

A l'heure actuelle, il n'y a pas de spécificités liés au milieu rural dans la législation. La mise en place d'une méthodologie adéquate, dépend des bureaux d'études et des mandataires du Schéma de Cohérence Territoriale. Se pose alors la problématique suivante :

Comment le SCoT permet de répondre aux évolutions législatives et territoriales, en particulier sur les territoires ruraux, par la mise en place de nouveaux outils d'analyse ? L'exemple du SCoT du Nord du Lot et de la mise en place d'un outil spécifique : l'analyse diachronique.

Cet exemple permettra d'aborder la nécessité d'adaptation de la procédure SCoT par rapport à la loi ALUR et aux nouveaux enjeux du milieu rural. Cette adaptation reposera en partie sur la capacité des bureaux d'études à mettre en place de nouvelles méthodes en association avec les collectivités. L'analyse du territoire sera mise en avant, dans la position centrale du diagnostic et la mise en place de nouvelles méthodes liées au SIG, comme l'analyse diachronique, pour en améliorer la précision et la communication.

Mots clés : SCoT, loi ALUR, Ruralités, Analyse territoriales, SIG