



Les documents d'urbanisme, outils de la maîtrise foncière

Romain Zanlucchi

► To cite this version:

Romain Zanlucchi. Les documents d'urbanisme, outils de la maîtrise foncière. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01291167

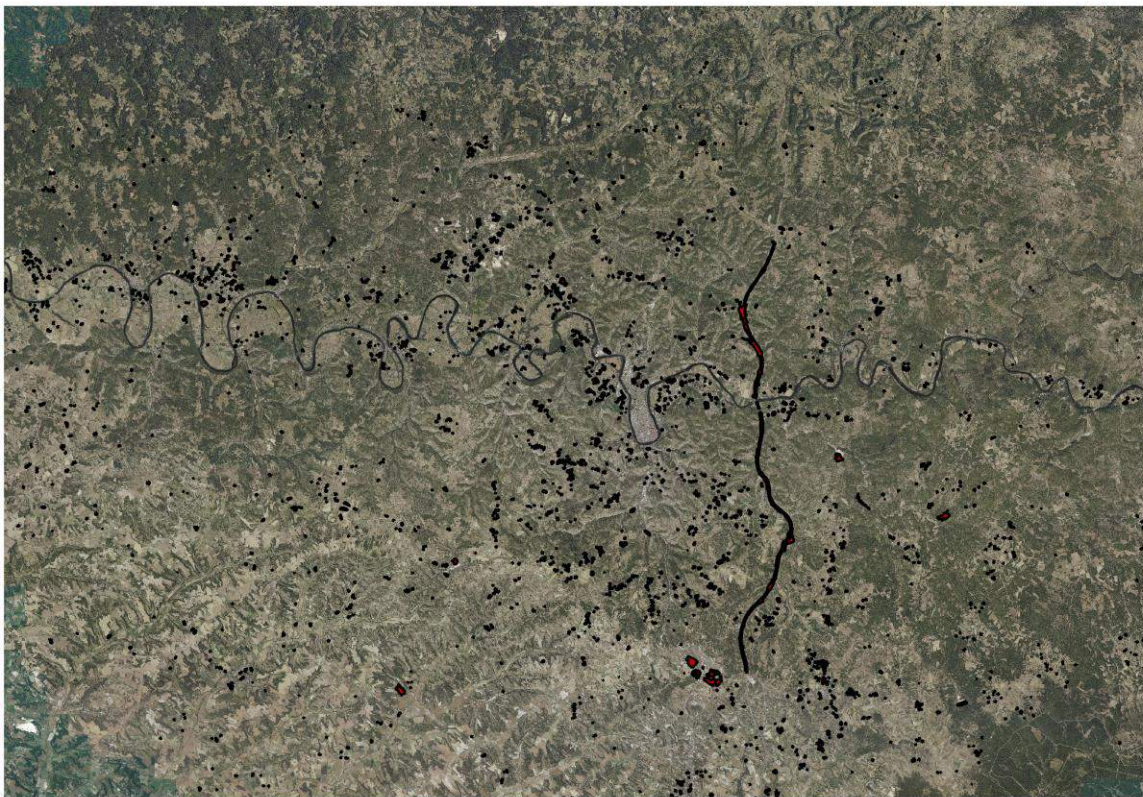
HAL Id: dumas-01291167

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01291167>

Submitted on 4 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



MEMOIRE PROFESSIONNEL

Les documents d'urbanisme, outils de la maîtrise foncière

Tutrice universitaire et professionnelle :

- Laurence Barthe
- Nathalie Thibaud

Tutrice d'accueil :

- Christelle Carpio



Stage effectué au sein du Syndicat
Mixte du SCoT de Cahors et du Sud
du Lot



Sommaire

<i>Remerciements</i>	2
<i>Introduction</i>	3
<i>I- De la mission du stage à la problématique</i>	7
1- La présentation du Syndicat mixte de Cahors et du Sud du Lot	7
2- La définition des objectifs et de la mission du stage.....	15
3- La planification dans un contexte de petites villes et d'espaces ruraux de faibles densités...	18
<i>II- Les dynamiques sociodémographiques et la consommation de l'espace sur les pôles d'équilibre du SCoT</i>	28
1- La méthodologie mise en place pour répondre à la problématique	28
2- Le bilan du diagnostic mené sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot...	32
<i>III- Les préconisations et les enjeux de la mission du stage</i>	52
1- Les préconisations issues du bilan du diagnostic.....	52
2- L'intérêt du stage pour mon futur parcours professionnel.....	69
<i>Conclusion</i>	71
<i>Bibliographie</i>	72
<i>Liste des sigles</i>	75
<i>Annexes</i>	76
<i>Analyse du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Prayssac</i>	91
<i>I/ La bande de constructibilité sur la commune de Prayssac</i>	92
<i>II/ Les orientations d'aménagement et de programmation de Prayssac</i>	93
<i>III/ La consommation du foncier entre 2000-2012</i>	94
<i>Conclusion</i>	97
<i>Table des illustrations</i>	107
<i>Table des matières</i>	109
<i>Résumé et mots clés</i>	111

Remerciements

Je tiens à remercier avant tout ma tutrice d'accueil Madame Christelle Carpio pour son accompagnement et ses conseils tout au long de mon stage et également Madame Nathalie Laporte en charge du SCoT de Cahors et du Sud du Lot pour son soutien.

De plus, je remercie également ma tutrice universitaire Madame Laurence Barthe et ma tutrice professionnelle Madame Nathalie Thibaud pour leur suivi et également leurs conseils pour améliorer sans cesse le rendu du stage.

Je n'oublie pas de même, l'ensemble des mes collègues et des collaborateurs extérieurs qui ont pu m'amener des précisions et de l'aide sur des points précis et qui ont contribué à une atmosphère de travail agréable, notamment Madame Brigitte petit avec qui j'ai partagé le bureau.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes que j'ai pu rencontrer lors des réunions et des entretiens qui m'ont soutenu, conseillé et encouragé tout au long de la période du stage.

Introduction

Le département du Lot d'une superficie de 5 216.3 Km², se situe au nord de la région Midi-Pyrénées à une centaine de kilomètres de la métropole toulousaine. Cette situation géographique par rapport à la métropole régionale, place le département du Lot dans la zone d'influence de Toulouse et dans une moindre mesure, des villes moyennes telles que Montauban, Brive-la-Gaillarde et Rodez. Le choix de se structurer pour faire face à cette concurrence se traduit par 4 projets d'élaboration de Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) au sein du département. Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot correspond à la partie sud du département du Lot. Il recouvre 112 communes et 72 136 habitants¹ sur une superficie 2 023.44 Km². Le périmètre du SCoT est défini par l'arrêté préfectoral du 22/12/2011. Le calendrier prévisionnel du projet se décompose en quatre phases. La phase 1, de janvier à décembre 2013 qui correspond au diagnostic et à l'état initial de l'environnement. La phase 2, de janvier à octobre 2014, elle coïncide avec la définition du projet d'aménagement et de développement durables. La phase 3, de mars à décembre 2015, l'objectif est la rédaction du document d'orientations et d'objectifs, la finalisation de l'évaluation environnementale et l'arrêt du SCoT. Pour finir la phase 4, de début 2016 à fin 2016 correspond à la mise en forme du dossier SCoT, à l'enquête publique et à son approbation.

Pour établir ce document, le syndicat mixte de Cahors et du Sud du Lot a été créé en avril 2012 afin de porter et de construire un projet commun entre les différentes collectivités du territoire. La connaissance du territoire, de ses atouts et de ses faiblesses est essentielle pour définir les axes prioritaires de développement et se positionner à l'échelle régionale, dans le but d'être un territoire attractif et dynamique tant dans le secteur du tourisme, de l'économie... etc.

Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot est un territoire à dominance rural avec un pôle urbain majeur, Cahors/Pradines qui compte près de 24 000 habitants, soit 32.5 % de la population totale du territoire. Cependant, les zones rurales peuvent être considérées comme des zones dynamiques, car il s'agit d'un territoire rural attractif envers les jeunes ménages et les personnes

¹ Recensement Insee au 1^{er} janvier 2010

âgées, car elles présentent un niveau de services et de commerces satisfaisant ainsi qu'un prix du foncier attractif.

De plus, la communauté d'agglomération du Grand Cahors, principale communauté du territoire du SCoT parmi la communauté de communes du Pays de Lalbenque, la communauté de communes du Quercy Blanc et la communauté de communes de la vallée du Lot et du vignoble, fait partie des pôles d'excellence ruraux deuxième génération. Ce pôle vise à renforcer et développer les forces du territoire et palier à l'insuffisance dans la structuration et la visibilité de l'offre touristique.

Ainsi, nous sommes sur un territoire vieillissant avec un solde naturel négatif dans la majorité des communes, mais un solde migratoire quant à lui positif dans la plupart des communes. De 65 836 habitants en 1999 à 72 136 habitants en 2010, le territoire du SCoT connaît un dynamisme démographique. Sa population a augmenté de 573 habitants chaque année sur cette période, soit + 0.8 %, ce qui compense un solde naturel négatif (-883 habitants sur 1999-2010).

La ville, par définition est un lieu de diversité où les fonctions se mélangent, se superposent et entre en interaction. De ce fait, à partir du milieu du 20^{ème} siècle, les premières politiques de planification apparaissent avec le plan Monnet², l'objectif principal est de pallier le retard économique et de lutter contre la pénurie. Le plan Hirsch³, fait suite, la planification comprend dorénavant les investissements publics. Ainsi, jusqu'aux années 1990 une dizaine de plans se succèdent sans grand succès. Par conséquent, en 1992, le 11^{ème} plan ne sera pas adopté, le gouvernement fait le choix d'inscrire ses choix politiques dans des lois. Cependant, la planification des villes existent depuis la sédentarisation des hommes au néolithique et l'organisation de l'agriculture autour de leur habitation.

Parallèlement, les mutations des modes de vie avec la démocratisation et l'accroissement de l'usage de l'automobile, la tendance en termes de planification a été à la sectorisation de l'espace (zone d'habitat, de commerces, de travail, Etc.). Une des conséquences notables de ce type d'organisation est une consommation excessive du foncier et une empreinte sur l'environnement

² 1946-1952, 1^{er} plan.

³ 1954-1957, 2^{ème} plan.

forte avec une part des déplacements automobiles de plus en plus importante. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dit SRU. C'est un texte qui a profondément modifié le droit de l'urbanisme et du logement, puisqu'il a instauré les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui remplace les plans d'occupation des sols instaurés en 1967. Le PLU est un document qui exprime un véritable projet de ville. L'évolution des territoires, des modes de vie ont profondément modifié l'organisation territoriale et par conséquent, la planification. En effet, les documents d'urbanisme actuels, que nous avons à disposition, telle que les PLU, PLU intercommunaux et les schémas de cohérences territoriaux doivent répondre à cette évolution, dans une perspective de maîtrise de la consommation du foncier et de limiter l'étalement urbain. De plus, l'échelle géographique de nos modes de vie ne correspond plus à l'échelle communale, nous parlons de bassin de vie⁴. Par conséquent, la gouvernance des territoires en termes de planification soulève des questions, car bien que nous ayons créé l'intercommunalité, les documents d'urbanisme restent la compétence de chaque maire des communes, sauf les intercommunalités qui ont choisi de mettre en place un plan local d'urbanisme intercommunal. Cette échelle intercommunale est l'échelle référente dans la loi ALUR⁵ du 24 mars 2014. Ce transfert de compétence n'est pas naturel, il soulève des questions sur l'intérêt de la planification à l'échelle intercommunale, sur l'évolution des territoires et sur la gouvernance. Pour asseoir, l'intérêt de cette planification à l'échelle intercommunale, les territoires mettent en place des Schémas de Cohérences Territoriaux (SCoT) à l'échelle, pour notre cas de 112 communes. Les Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux vont être les outils de construction et de mise en œuvre des SCoT, car ces derniers ne donnent que des orientations à suivre.

Le questionnement autour de la gouvernance, l'intérêt de la planification locale et l'évolution des territoires vont être le fil conducteur de la mission du stage.

Le SCoT s'appuie principalement sur un modèle de développement autour des bassins de vie articulés autour du pôle urbain de Cahors / Pradines et des pôles d'équilibre, anciennement les chefs de cantons. Le planning du projet de l'élaboration du SCoT sera détaillé ultérieurement, au

⁴ Définition de l'Insee, « Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. », à noter que depuis 2012, il n'y a plus de référence à l'emploi.

⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renové.

sein de la partie 1.2.1, durant lequel je développe la mission du stage et mon intégration dans celle-ci. La mission principale du stage est d'être capable d'évaluer et d'analyser les documents d'urbanisme des pôles d'équilibres du SCoT de Cahors et du Sud du Lot dans une perspective de leur mise en compatibilité. Ainsi, plusieurs objectifs découlent de la mission, tout d'abord de mener cette évaluation et analyse des pôles d'équilibres en s'appuyant sur une méthode mise en place en début de stage entre ma tutrice et moi-même, puis d'identifier les points de compatibilité et de discordance entre les documents d'urbanismes communaux et le futur SCoT, et dans un dernier temps, être capable de créer un document de sensibilisation à la démarche d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal à l'échelle du Grand Cahors, dans le but de mener un projet commun. L'ensemble de ces objectifs fait appel à des méthodes différentes de travail qui seront détaillées ultérieurement.

A l'issue de la mission et des objectifs du stage, la problématique qui émerge sera la suivante :

Dans quelles mesures, les documents d'urbanisme peuvent-ils influencer les dynamiques territoriales? Dans le cas présent, les documents d'urbanisme seront déclinés à plusieurs échelles, de la carte communale au schéma de cohérence territorial, en passant par le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme et le plan local d'urbanisme intercommunal.

Ainsi, pour amener une réponse à la problématique, ce mémoire se composera de trois grandes parties. Dans un premier temps, nous ferons le lien entre les attentes de la structure d'accueil et la problématique, fil conducteur du stage, puis dans un second temps, nous reviendrons sur les résultats du diagnostic sociodémographique et de l'espace consommé sur les pôles d'équilibre du SCoT et pour finir, nous établirons des préconisations et des scénarios.

I- De la mission du stage à la problématique

1- La présentation du Syndicat mixte de Cahors et du Sud du Lot

1.1.1 La description de l'organisme d'accueil et la place de la structure dans le paysage institutionnel

Le syndicat mixte du SCoT de Cahors et du Sud du Lot fut créé le 05 juillet 2012. La création du syndicat fut motivée par l'élaboration d'un SCoT à l'échelle du Sud du Lot. Ainsi, la mise en place du projet a nécessité une implication d'un certain nombre d'acteurs avec pour chacun d'eux un rôle bien défini. Le schéma⁶ ci-dessous, nous présente les acteurs et leur rôle dans l'élaboration du SCoT.

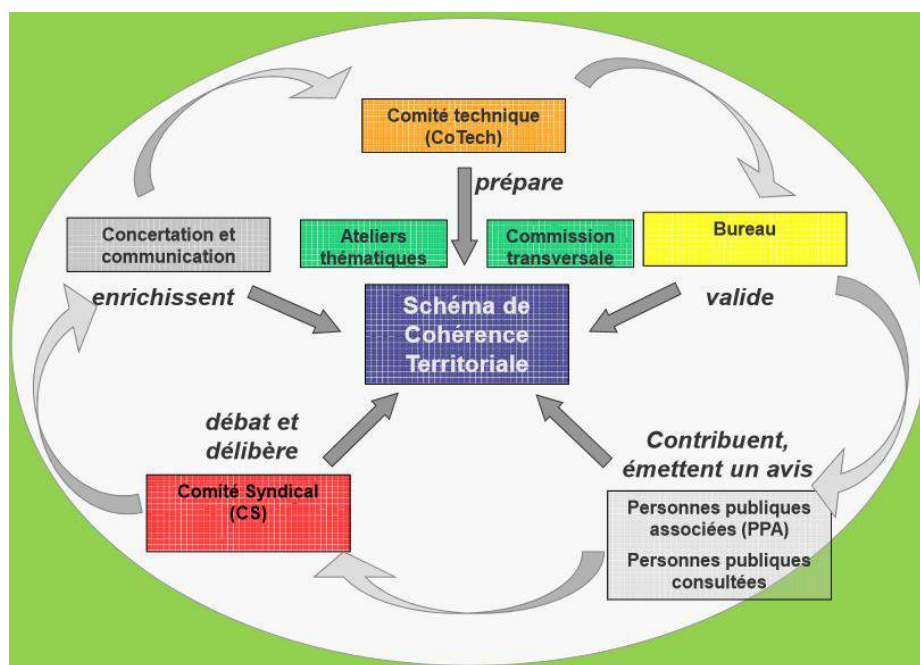


Figure 1 : Schéma organisation du SCoT, réalisation : SCoT de Cahors et du Sud du Lot

⁶ Source du schéma le cabinet Citadia

Le comité technique est composé de techniciens, des collectivités et des partenaires, son rôle est de préparer, analyser les études et de guider les travaux à mener. Il est composé de 26 personnes, les organismes représentés sont le parc naturel régional, le CAUE du Lot, le conseil général du Lot, le conseil régional Midi-Pyrénées, l'agence régionale du développement durable (ARPE), l'agence de l'eau Adour Garonne, la chambre d'agriculture du Lot, la chambre du commerce et de l'industrie du Lot, la chambre des métiers et de l'artisanat du Lot, le Syndicat Départemental pour l'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (SYDED) du Lot et les différentes communautés de communes concernées par le SCoT. Les ateliers thématiques du SCoT se composent d'élus, de techniciens, des personnes publiques associées, des personnes ressources et des associations afin d'alimenter les travaux de réflexions, dans une perspective d'échange et de débat. La commission transversale correspond au bureau élargi, elle dresse le bilan des ateliers thématiques. Le bureau compte 7 membres dont 1 président et 6 vice-président, il examine et pré-valide les différentes étapes, des études et les travaux de réflexion. Le comité syndical quant à lui compte 34 délégués titulaires, il débat et entérine les choix proposés par le bureau. Pour finir, les personnes publiques associées, les personnes ressources, les organismes, les associations consultées et les citoyens contribuent, enrichissent et réagissent au projet.

1.1.2 Le Syndicat Mixte du SCoT de Cahors et du Sud du Lot au sein de son territoire

Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot fait partie du département du Lot, qui compte quatre SCoT sur son territoire. Le département abrite le SCoT du Pays Bourian, le SCoT de Figeac, du Ségala au Lot/Célé, le SCoT du Pays Vallée de la Dordogne et le SCoT Ouest Aveyron. Ainsi, seule une dizaine de communes du centre du Lot n'intègre pas un SCoT.

Le SCoT de Cahors et du Sud du Lot, lors de l'élaboration de son rapport de présentation, il a distingué des pôles d'équilibre à renforcer et à valoriser pour la vitalité du territoire avec dans une perspective à moyen et long terme, puisque le SCoT établit une perspective sur 20-25 ans. De même, des grands enjeux sur le territoire ont été mis en avant lors du diagnostic du SCoT. Le diagnostic relève sur le territoire des tendances lourdes telles le vieillissement de la population, une croissance démographique liée essentiellement à l'apport migratoire de personnes âgées, de

plus, en termes de logements, le territoire est marqué par une forte présence de logements vacants, notamment dans les centres-bourgs où nous trouvons les logements les plus anciens. En ce qui concerne la consommation de l'espace, nous sommes sur un territoire mité, avec une consommation de l'espace qui avoisine les 85 hectares par an en moyenne entre 2000 et 2012⁷. L'enjeu du SCoT va d'être de limiter l'accroissement de ces tendances, afin d'assurer un développement du territoire pour les années à venir, ainsi, de continuer à exister au niveau départemental et régional, dans un contexte d'élargissement du périmètre régional. Par conséquent, pour garder une certaine lisibilité au niveau de la nouvelle région, le territoire doit se structurer, afin de jouer un rôle dans un territoire plus large.

Nous pouvons avoir un aperçu des différents enjeux avec les cartes ci-dessous.

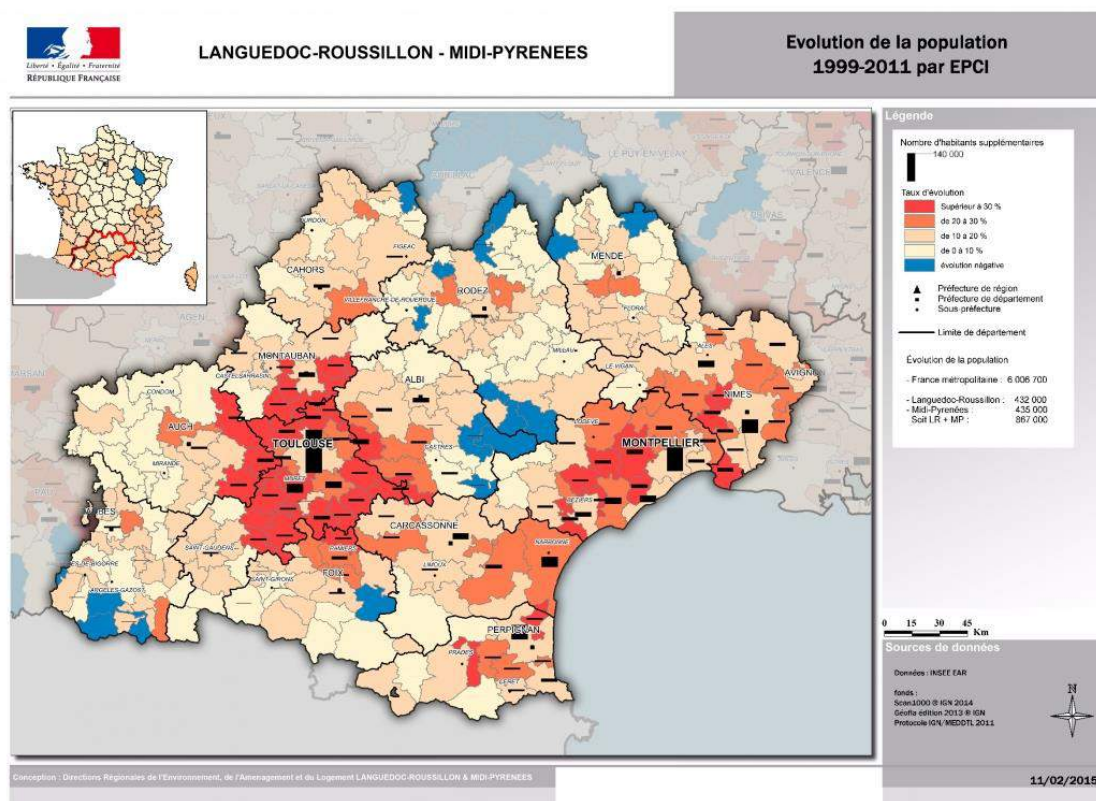


Figure 2: Carte: L'évolution de la population 1999-2011 par EPCI, source: Mipygéo

⁷ Données Citadia

L'évolution de la population entre 1999 et 2011 par EPCI, à l'échelle de la nouvelle région, nous montre que le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot affiche des taux identiques que l'ensemble des territoires ruraux, ainsi l'enjeu est d'accroître son poids démographique, dans l'objectif de ce différencier des villes moyennes voisines.

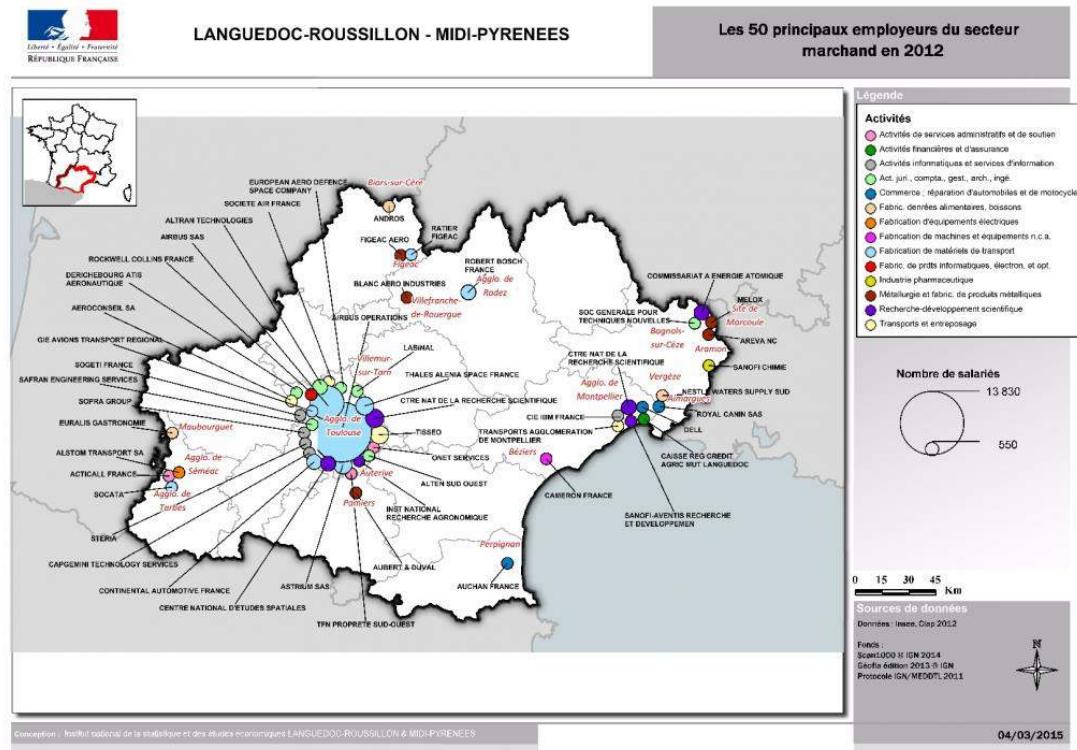


Figure 3: Carte: Les 50 principaux employeurs du secteur marchand en 2012, source: Mipypgé

La carte ci-dessus, met en avant que le territoire du SCoT est inexistant dans le secteur des principaux employeurs marchands. Cette absence est une faiblesse économique pour le territoire, par conséquent, le rôle du SCoT est de mettre en œuvre une politique favorisant l'implantation d'activités pour assurer un certain développement et éviter un appauvrissement.

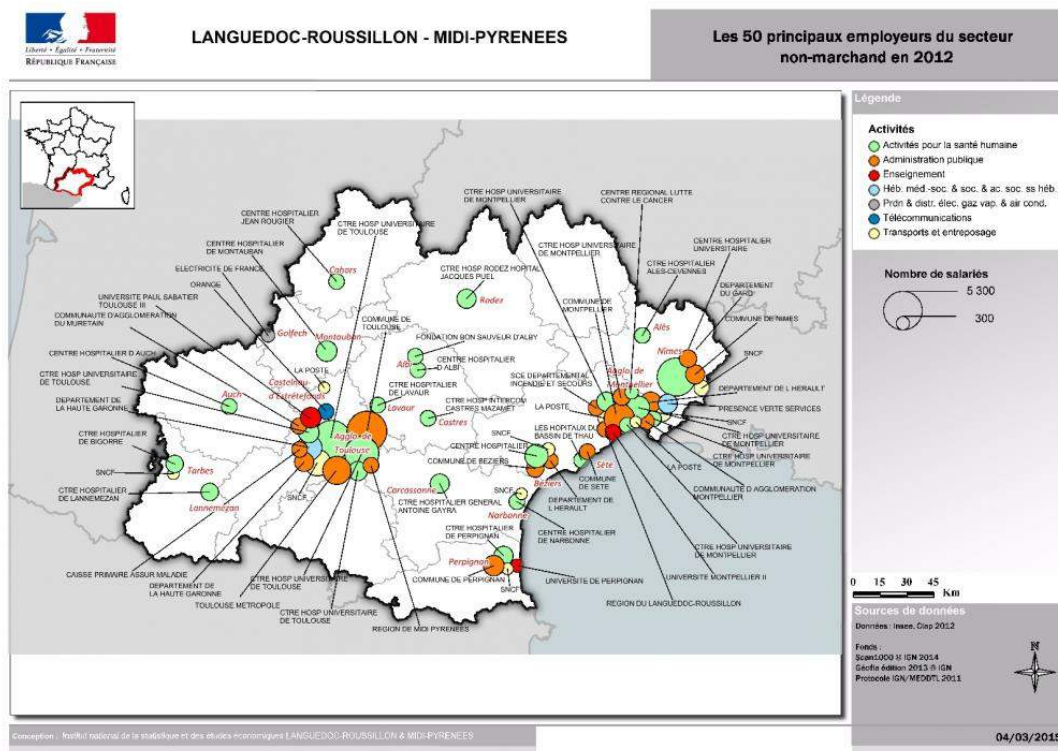


Figure 4: Carte: Les 50 principaux employeurs du secteur non-marchand en 2012, source: Mipygéo

En parallèle, la carte ci-dessus s'intéresse au secteur non-marchand, le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot compte seulement un établissement sur la ville de Cahors qui est le centre hospitalier, par ailleurs, il est le premier employeur du territoire du SCoT. L'enjeu est de maintenir cet établissement, afin de garder un certain maillage du territoire et de maintenir une source d'emploi importante.

Pour conclure, sur le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot au sein de la nouvelle région, les données, nous montre que la structuration de notre territoire est nécessaire afin de continuer à exister et à se développer, car la concurrence entre les territoires ne va cesser de s'accroître.

Par conséquent, la structuration du territoire du SCoT passe par un maillage territorial, afin de rétablir une certaine égalité sur l'ensemble du territoire et de créer un développement à l'échelle du SCoT pour être visible à différente échelle. Ainsi, la carte ci-dessous, nous présente le maillage du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot.

Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

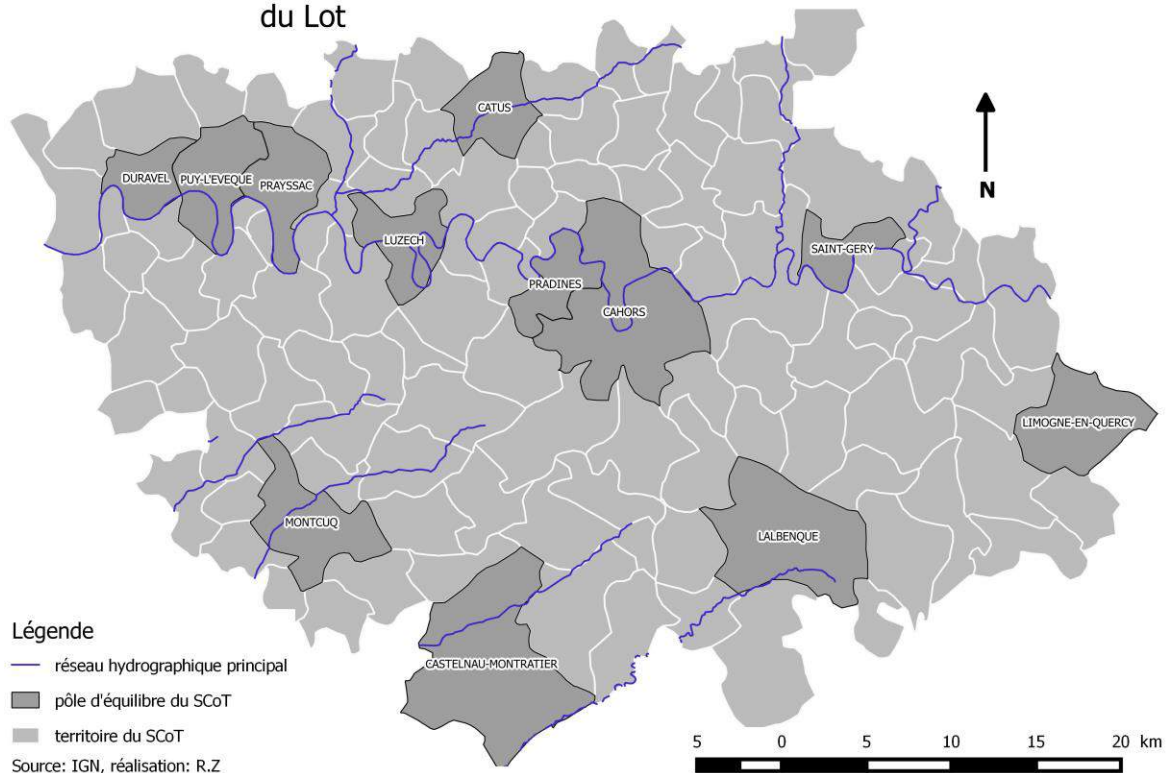


Figure 5 : Carte : Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, réalisation personnelle

Les pôles d'équilibre sont au nombre de douze, nous retrouvons les communes de Cahors, Pradines, Saint-Géry, Limogne-en-Quercy, Lalbenque, Castelnau-Montratier, Montcuq, Luzech, Prayssac, Puy-L'évêque, Duravel et Catus. Les communes de Cahors et Pradines sont identifiées comme le pôle urbain du territoire, car la limite communale commune de ces deux communes se confond. De plus, Prayssac, Puy-L'évêque et Duravel sont également considérées comme un pôle du fait de leur fonctionnement en bassin de vie.

De plus, parmi ces douze pôles d'équilibre identifiés, des sous-catégories ont été identifiées. Ainsi, chaque commune s'associe à un type de pôle. Dans un premier temps, nous avons les pôles de services supérieurs (Cahors, Pradines), les pôles de services intermédiaires (Prayssac, Puy-L'évêque), les pôles de services de proximité (Limogne en Quercy, Lalbenque Duravel, Castelnau-Montratier, Catus, Saint-Géry) et les pôles présentant un niveau de services proche des pôles

intermédiaires (Luzech, Montcuq). Ce classement s'est fait à partir des données de l'Insee⁸, l'analyse réalisée porte sur 95 équipements répartis dans 6 domaines d'activité et en trois gammes :

- Gamme de proximité (29 équipements) est composée d'équipements fréquents correspondant aux premières nécessités ;
- Gamme intermédiaire (31 équipements) contient des équipements moins fréquents mais relativement nombreux ;
- Gamme supérieure (35 équipements) est composée d'équipements rares, plus spécialisés ou plus grands que dans les deux autres gammes.

Les pôles de service sont décomposés en trois sous-catégories :

- Un pôle de services de proximité si elle possède au moins 15 types d'équipements de proximité ;
- Un pôle de services intermédiaires, elle possède au moins 16 types d'équipements intermédiaires ;
- Un pôle de services supérieur, elle possède au moins 18 types d'équipements supérieurs.

La distinction des communes en différentes catégories, basée sur leur niveau d'équipements et de services, nous entraîne à nous interroger le type d'organisation de l'habitat. En effet, la dynamique de construction de chaque commune va dépendre de son attractivité, en partie liée à son taux d'équipements et de services qui est un facteur important. Par conséquent, l'organisation de l'habitat peut différer si telle ou telle commune est classée parmi un pôle supérieur, un pôle intermédiaire ou un pôle de proximité. Dans la sous-partie suivante, nous allons donc analyser l'organisation de l'habitat des pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot.

1.1.3 L'organisation spatiale de l'habitat

En termes d'organisation de l'habitat, le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot est marqué par une typologie très diverse. La diversité de l'habitat a hérité de logiques différentes durant des siècles, de l'organisation moyenâgeuse, à l'organisation plus contemporaine. Le caractère agricole

⁸ Base permanente des équipements de l'Insee 2011.

a créé une forme typique sur notre territoire, avec un centre bourg et des hameaux dispersés sur la commune. Les hameaux se développaient autour des terres agricoles pour être au plus près de l'outil de travail. Ainsi, nous avons un habitat dispersé sur la commune mais concentré autour de quelques noyaux, que nous pouvons illustrer ci-dessous.

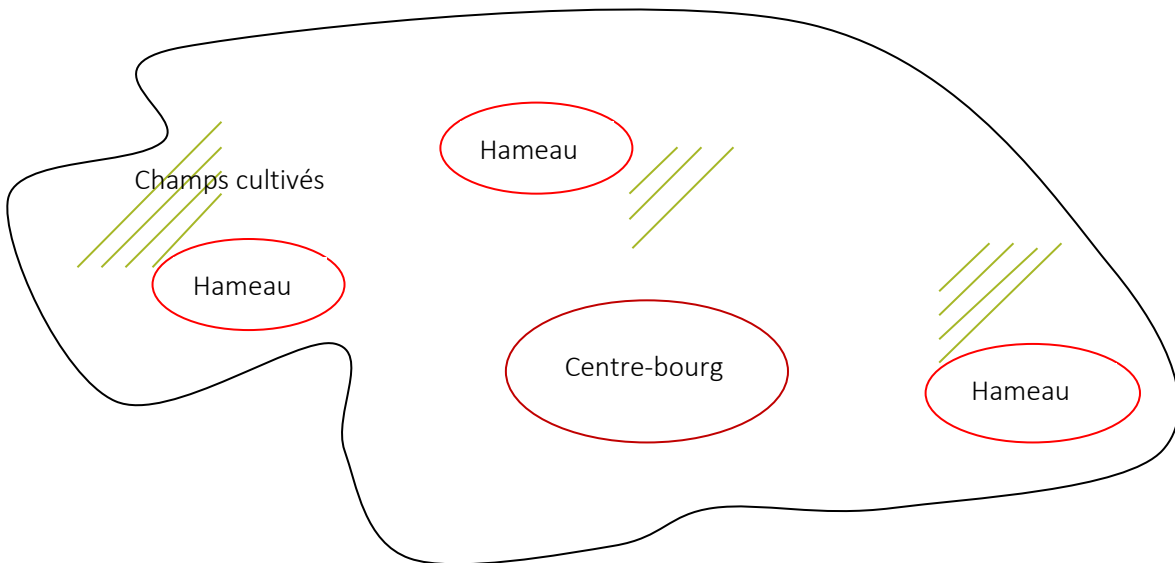


Figure 6 : Schéma: Organisation traditionnelle de l'habitat, réalisation personnelle

Dans les années 1970, la déprise agricole et le développement de l'habitat pavillonnaire, l'organisation spatiale de l'habitat se voit transformer. Ainsi, l'habitat se développe dans un premier temps le long des axes de communications qui relie les hameaux au centre bourg, nous avons un développement de l'habitat linéaire au coup par coup sans opérations d'ensemble. Puis, nous avons la création de lotissements dans les années 1990-2000, sur des terrains dans la majorité des cas situés entre les hameaux et le centre bourg. L'essor de l'habitat individuel, comme étant l'idéal de 9 français sur 10⁹ a provoqué un mitage des communes. En effet, les terrains recherchés se situent en ligne de crête, assez isolés, mais pas trop, de ce fait nous nous retrouvons avec de grandes parcelles dispersées sur les territoires sans lien avec le centre bourg.

⁹ Etude réalisée du 10 au 12 janvier 2007 en face à face auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Méthode des quotas avec stratification géographique. TNS Sofres

L'évolution des modes de vie avec le phénomène du desserrement des ménages entraîne une modification de l'organisation de l'habitat. En effet, la demande de terrains constructibles et de logements modifie cette organisation. Le phénomène actuel, nous montre une offre en inadéquation avec la demande, puisque la demande tend vers des logements du type T2/T3 et des parcelles inférieures à 1000 m² pour des questions économiques, mais aussi un choix de mode de vie plus proche d'un mode de vie urbain, alors que l'offre majoritaire en termes de logements propose des T4 et plus et des parcelles au-delà de 1000 m².

Ci-dessous, nous pouvons voir l'évolution du bâti de la commune de Prayssac depuis 1837. Ce fut une étude menée par le CAUE du Lot. À travers cette illustration, nous pouvons apprécier l'étalement urbain et le mitage de la commune.

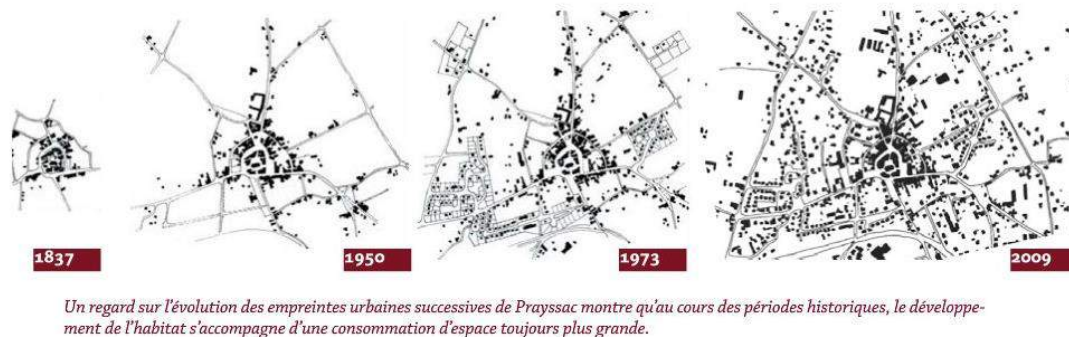


Figure 7 : Schéma de la diffusion de l'habitat à Prayssac, réalisation CAUE du Lot

2- La définition des objectifs et de la mission du stage

1.2.1 La mission principale du stage

Dès le premier entretien avec ma tutrice d'accueil au sein de la structure, la mission du stage fut définie. Ainsi, le syndicat mixte du SCoT de Cahors et du Sud du Lot ayant en projet la mise en place d'un SCoT depuis le comité syndical du 5 juillet 2012. A l'heure actuelle, le projet est à la rédaction du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), qui est la mise en œuvre concrète du

Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Le planning prévisionnel du projet du SCoT de Cahors et du Sud du Lot est le suivant :

- Démarrage et « formation – information » : fin janvier – début février 2013 ;
- Diagnostic et état initial de l'environnement : janvier – décembre 2013 ;
- Projet d'Aménagement et Développement Durables et évaluation environnementale : janvier – octobre 2014 ;
- Document d'Orientations et d'Objectifs et finalisation de l'évaluation environnementale et arrêt du SCoT : novembre 2014 – octobre 2015 ;
- Mise en forme du dossier de SCoT – arrêt, enquête publique et approbation : novembre 2015 – approbation fin 2016.

Ma mission s'intègre dans cet objectif, car elle consiste à mener une évaluation et une analyse des documents d'urbanisme des pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot dans une perspective de leur mise en compatibilité. Au sein, du rapport de présentation, qui fait état de diagnostic humain et territorial, 12 communes sont reconnues comme pôles d'équilibre du territoire d'après plusieurs critères dont je ne reviendrai pas dessus dans ce rapport, car ce n'est pas l'objet de mon étude. Les 12 communes retenues se composent d'un pôle urbain (Cahors, Pradines) et de pôles plus rurales comme Saint-Géry, Limogne-en-Quercy, Lalbenque, Castelnau-Montratier, Montcuq, Luzech, Catus, Prayssac, Puy-L'évêque et Duravel, sachant que les trois dernières sont reconnues comme un seul pôle.

1.2.2 Les objectifs du stage

Suite à la mission du stage, des objectifs en découlent. Le premier consiste à créer une méthode, un outil de travail pour mener une évaluation de chaque document d'urbanisme et d'amener une analyse, afin de savoir si potentiellement, ils peuvent être compatibles avec le futur SCoT. Ainsi, le deuxième objectif est d'avoir une analyse sur cette mise en compatibilité avec le futur SCoT. En effet, le code de l'urbanisme prévoit une hiérarchie entre chaque document d'urbanisme, le plan local d'urbanisme étant à une échelle inférieure par rapport au schéma de cohérence territoriale, il

se doit d'être compatible avec celui-ci¹⁰. Même si, juridiquement la compatibilité n'est pas explicitée.

Parallèlement à cela, un autre objectif a été défini dans le cadre du stage, pour pousser la démarche plus loin. Le territoire du Grand Cahors a pour projet de mettre en place un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI), il regroupe 39 communes qui ont chacune des documents d'urbanisme très variable, cela va du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme antérieur à la loi grenelle II au plan local d'urbanisme dit grenelle II et en passant par un plan local d'urbanisme multi-communal qui n'a aucune valeur juridique. À partir de là, le but du Grand Cahors est de réaliser un projet commun partagé sur son territoire. L'échelle de l'intercommunalité apparaît comme la plus pertinente, de plus le PLUI est perçue comme un outil de construction et de mise en œuvre du SCoT. Cette vision peut être appuyée par une phrase de Jean Viard : « *L'intelligence collective pour arriver à la bonne proposition*¹¹ ». De plus, l'évolution législative en termes de planification territoriale va dans ce sens, en effet avec la loi Alur¹² dit que : « *Les communautés de communes et les communautés d'agglomération compétentes de droit en matière de PLU dans un délai de 3 ans* ». De plus, à compter du 27 mars 2017, les établissements publics de coopération intercommunale sont compétents pour élaborer un PLUI, sauf si une minorité de blocage d'au moins 25 % des communes représentant 20 % de la population a été mise en œuvre trois mois auparavant. Cette capacité de blocage devrait être amoindrie dans la loi Notre, qui est actuellement en projet, sujet à suivre !

La démarche PLUI étant un dispositif récent, la plupart de nos élus se posent des questions et notamment sur son fonctionnement, son financement et sur les compétences des maires au sein de leur commune. Mon objectif est de préparer une brochure de sensibilisation à la démarche PLUI pour tenter de répondre à leurs questions et à leurs craintes.

1.2.3 Le planning du stage

¹⁰ Article L122-1-12 du code de l'urbanisme.

¹¹ Citation issue de l'article, *Quel avenir pour le maillage territorial français ?*, référence complète cf. bibliographie.

¹² Loi du 24 mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

La durée du stage est de 5 mois, du 02 avril 2015 au 31 août 2015. Durant ces 5 mois de stage, plusieurs échéances et réunions ont rythmé mon stage. Dès le début du stage, j'ai échangé avec mes tutrices afin de me guider vers une problématique et un plan, puis au bout de 1 mois et demi, nous avons échangé sur une première version d'un plan détaillé comprenant une introduction et la problématique. Ainsi, tout au long du stage, nous avons pu échanger pour tenter d'améliorer le rendu final.

De plus, dès le 23 avril, j'ai participé à une première réunion d'échange d'expériences sur la démarche PLUI avec les élus du Grand Rodez et du Pays d'Aurignac qui présentaient leur expérience aux élus du Grand Cahors. Puis le 30 avril, il y a eu une réunion du comité technique du SCoT où le débat porté sur l'habitat, le commerce et la mobilité. De plus, le 11 mai une réunion a eu lieu sur la trame verte et bleue, le thème était sa traduction dans futur SCoT. Le 28 mai, une réunion a eu lieu dans le cadre de la mise en place de l'observatoire départemental de l'habitat et l'élaboration du futur plan départementale de l'habitat. Enfin, le 30 juin, j'ai participé à une réunion au CNFPT de Toulouse, pour une journée de sensibilisation au PLUI.

3- La planification dans un contexte de petites villes et d'espaces ruraux de faibles densités

1.3.1 Les questions que soulève la planification territoriale dans un contexte de petites villes

La place des petites villes et des villes moyennes au sein du territoire national soulève des interrogations sur leur rôle dans un contexte général de concurrence territoriale. Plusieurs chercheurs voient leur disparition, comme l'écrit en 2009 Jean-Luc Roques : « La fin des petites villes ». De ce fait, les politiques publiques doivent faire face à un double enjeu, soient, elles créées de nouvelles stratégies de planification afin de se développer, soit, elles adaptent les stratégies des métropoles aux petites et moyennes villes. Le phénomène de métropolisation est complètement intégré au changement des petites et moyennes villes en définissant des nouveaux rôles pour ces dernières. Quand Jean-Charles Edouard parle de mimétisme ou d'innovation concernant l'action publique des petites villes française, la réalité de fonctionnement des petites villes est plus complexe. Les outils de connexions, le développement des mobilités et les changements d'idéaux

ont pour conséquence de rapprocher ces petites villes des métropoles régionales. Ainsi, réfléchir à une action publique propre à chaque type de territoire semble une erreur et conforte la compétition entre les territoires qui luttent les uns contre les autres, bien que les objectifs des uns et des autres sont très différents. La métropole va vouloir, se développer, se placer dans des secteurs stratégiques à haute valeur ajoutée, comme par exemple Toulouse et le secteur aéronautique. Tandis que, les petites et moyennes villes veulent garder leur caractère traditionnel, leur richesse patrimoniale, naturelle afin d'avoir un développement raisonné pour garder une certaine « tranquillité ». En effet, l'atout majeur des petites et moyennes villes c'est le cadre de vie qu'elles proposent. La recherche du bien-être, d'une qualité de vie et d'une vie saine sont des aménités que possèdent les petites et moyennes villes. Le marketing territorial de ces territoires se focalise essentiellement sur ces critères, afin de valoriser ces espaces assez « reculés » des métropoles régionales, mais dans un même temps assez « proche » pour pouvoir bénéficier des atouts de la métropole, qui reste un lieu d'emploi important et un lieu où le domaine culturel est diversifié. Par conséquent, les politiques publiques doivent être travaillées de façon systémique, en prenant l'ensemble des enjeux de chaque territoire. La métropole reste dépendante des villes moyennes et petites satellites et vice-versa. Les espaces sont interconnectés entre eux, afin que chaque espace joue un rôle.

Cette approche, nous amène à avoir une réflexion sur des outils comme les Plan Locaux d'Urbanisme Intercommunaux pour un développement des petites et moyennes villes en lien avec leur espace de vie et non en concurrence direct.

Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot peut être défini comme un territoire rural avec un pôle urbain majeur représenté par la commune de Cahors et de Pradines qui représente 23 780 habitants¹³ avec une densité moyenne de 264 habitants par Km². De plus, ce pôle concentre la préfecture du Lot et un ensemble de services publics et de commerces complet. Par conséquent, la commune de Cahors est classée comme un pôle de services supérieur sur le territoire du SCoT. Le classement de la ville de Cahors dans une catégorie de villes, c'est-à-dire soit une petite ville ou une ville moyenne semble difficile, du fait qu'elle se situe à la limite des deux catégories. D'après diverses définitions de la ville moyenne dont celle de la Datar dans les travaux de prospective

¹³ Donnée de l'Insee, recensement 2011.

2040, la ville moyenne se situe au-delà de 20 000 habitants, or la ville de Cahors compte 20 224 habitants en 2011, selon l'Insee et la dynamique démographique de la ville est plutôt à la stagnation depuis quelques années, en 1999, 20 022 habitants, soit une augmentation de 1% sur la période 1999-2011. Dans le cadre de mon étude, je classerai la ville de Cahors comme étant une petite ville de rang supérieur par rapport aux autres petites villes se situant sur le territoire du SCoT.

De plus, cette qualification semble pertinente au vu de la démarche qu'a entreprise le Grand Cahors. Depuis 2011, la communauté d'agglomération du Grand Cahors fait partie des Pôles d'Excellence Rural (PER)¹⁴ du type deuxième génération, afin de renforcer et développer les forces du territoire et de palier à l'insuffisance dans la structuration et la visibilité de l'offre touristique. Le PER s'articule autour de trois axes : la création d'un hébergement couplé auberge de jeunesse, résidence de tourisme et résidence d'artistes ; le développement de la visibilité de l'office du tourisme et le développement de la brasserie artisanale RATZ.

La planification territoriale dans les milieux ruraux ne peut être appréhendée comme en milieu urbain. Les dispositifs législatifs ne sont pas les mêmes, notamment avec la création du statut de métropole¹⁵ pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants. Ce statut rend les métropoles compétentes en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. En milieu rural, le tissu communal se compose d'un ensemble de petites communes aux moyens parfois très dérisoire pour espérer un développement ou un maintien de la commune. De plus, les espaces ruraux connaissent depuis une quinzaine d'années de profondes mutations. Pour faire face à cette attractivité de ces espaces, la planification joue un rôle majeur dans la structuration des espaces.

Les évolutions des espaces ruraux soulèvent des questions d'ordres organisationnelles. En effet, le changement des modes de vie avec des mobilités de plus en plus importantes, des limites communales de plus en plus floues et obsolètes par rapport aux espaces de vie des habitants, le développement de l'intercommunalité et le phénomène de l'étalement urbain, ces espaces sont souvent dépassés en matière de planification territoriale. Sur notre territoire, nous pouvons

¹⁴ Décret n° 2011-1019 du 25 août 2011 attribuant le label de pôle d'excellence rurale.

¹⁵ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

observer que certaines communes en utilisant les largesses du POS ont ouverte des zones à urbaniser disséminées sur le territoire communal, afin de proposer un maximum de terrains à construire, dans le but d'être attractif. Cette recherche de développement en augmentant l'offre est arrivée à bout de souffle avec la crise de 2008, le coût de l'énergie et les nouvelles législations. De plus, l'ensemble de ces enjeux doivent être appréhendés sous l'angle du développement durable qui met en avant ce principe. Par exemple, l'évaluation environnementale dans les PLU est rendue obligatoire si le PLU¹⁶ :

- Une incidence sur un site Natura 2000 ;
- Sur un territoire non couvert par un SCoT mais présentant une superficie supérieure ou égale à 5000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants, une ouverture à l'urbanisation supérieure à 200 hectares, cette limite est baissée à 50 hectares pour les communes littorales et une unité touristique nouvelle en zone de montagne.

La planification territoriale ne peut donc pas se cantonner à l'échelle communale pour les espaces ruraux au risque de rester à la marge du développement et de rendre leur territoire moins attractif pour les années à venir. Les travaux de la Datar sur la prospective 2040 mets en avant un scénario que nous pouvons qualifier au fil de l'eau. Dans ce scénario à l'horizon 2030, l'étalement urbain est à son paroxysme, les espaces ruraux perdent leur cachet patrimonial et environnemental qui font leur pouvoir d'attractivité, pour appuyer ces dires, nous pouvons citer une expression de Philippe Estèbe : « Les ménages aménagent le territoire. » De plus, nous sommes sur un territoire avec un poids important de l'économie présentielle qui est un enjeu majeur. L'économie présentielle est définie par le Sénat comme : « La définition de l'économie présentielle, qui présente les mêmes mécanismes économiques que l'économie résidentielle, est légèrement différente de celle-ci puisque son moteur n'est pas la consommation des seuls résidents d'un territoire, mais également celle des personnes présentes provisoirement sur ce territoire. A la différence de l'économie résidentielle, elle intègre donc notamment la présence touristique. »

¹⁶ Décret n°2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Le présent décret est pris pour l'application des articles 16 et 23 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant sur l'engagement national pour l'environnement (loi ENE).

L'intégration du volet touristique, en fait un facteur essentiel sur notre territoire, sachant qu'en 2012, 328 millions d'euros ont été dépensés à l'échelle du département et la population a été doublé au plus fort de la saison¹⁷. L'intégration de ce facteur économique au sein des documents d'urbanisme, afin d'organiser, de pérenniser et de développer le territoire semble pertinent, dans le but de ce différencier par rapport aux territoires voisins, comme par exemple la Dordogne où le secteur touristique y est très important.

Le terme d'espaces ruraux dans notre cas, fait écho à la faible densité. Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot se compose d'une double dynamique, d'un côté, nous avons des espaces urbains, avec une densité forte et de l'autre côté, nous avons des espaces à faibles densités à dominante rurale où leur avenir, leur développement ou simplement leur maintien soulève des enjeux tant économiques, commerciales, de logements, de déplacements et de patrimoine. La définition du seuil de faible densité nécessite avant tout de définir de quel type de densité, nous faisons référence. Dans notre cas, nous parlerons uniquement de densité de population, la densité de services, de commerces, de loisirs et d'emplois semblent peut pertinente dans le cadre de notre étude portant sur les évolutions démographiques et la consommation de l'espace. Les seuils de densité de population sont établis de façon relative, par conséquent les résultats obtenus sont à titre indicatif pour comparer les communes entre elles. Pour le choix de ce seuil, nous nous appuyerons sur les travaux de la Datar¹⁸. La faible densité se définit par un seuil de 30 habitants au km². Sur notre territoire d'étude, parmi les 12 pôles d'équilibre du SCoT, nous pouvons considérer que 4 communes rentrent dans ce critère. Nous avons le cas de la commune de Castelnau-Montratier¹⁹, de Limogne-en-Quercy²⁰, de Lalbenque²¹ et de Saint-Géry²². Le cas des communes de Lalbenque et de Saint-Géry peuvent être inclus dans cette catégorie, car leurs densités se situent à la limite du seuil.

La relation entre les espaces urbains et ruraux, la dynamique démographique des espaces à faibles densités, le tissu économique des espaces ruraux et les mobilités entre les pôles à faible densité et

¹⁷ Chiffres issus de la CCI du Lot.

¹⁸ Travaux sur la prospective 2040.

¹⁹ 26 habitants/Km², selon le recensement de l'Insee en 2011.

²⁰ 24.6 habitants/Km², selon le recensement de l'Insee en 2011.

²¹ 31.6 habitants/Km², selon le recensement de l'Insee en 2011.

²² 33.2 habitants/Km², selon le recensement de l'Insee en 2011.

les pôles urbains sont des enjeux pour ces territoires. De plus, la gouvernance de ces espaces, en termes de représentativité, de projet commun doit se structurer autour d'acteurs locaux.

Au-delà, de la densité de population, la densité du bâti relève d'enjeu spécifique. L'évolution de la législation en matière d'urbanisme permet d'afficher dans les documents d'urbanisme tels que les SCoT, PLU une densité du bâti attendu dans certaines zones. Ainsi, la densité résidentielle correspond au rapport en le nombre de logements et la surface en ha. Cette approche qui peut soulever quelques craintes auprès des élus, est très vite dépassée lorsque nous déclinons les possibilités de densité résidentielle. En effet, la densité ne signifie pas homogénéité du bâti et grands ensembles. La densité peut être travaillée de façon qualitative en travaillant sur l'orientation, l'implantation et l'intégration du bâti au sein de son espace. De plus, il n'y a pas de densité idéale, elle (densité) doit être au service des villes et des territoires. La densité peut prendre donc des formes très diverses et s'adapter à chaque territoire en travaillant sur les espaces publics, les espaces privés, la qualité architecturale des bâtiments et les espaces naturels et agricoles. Voici, ci-dessous, un exemple²³ d'une même densité, mais avec des formes très différentes.

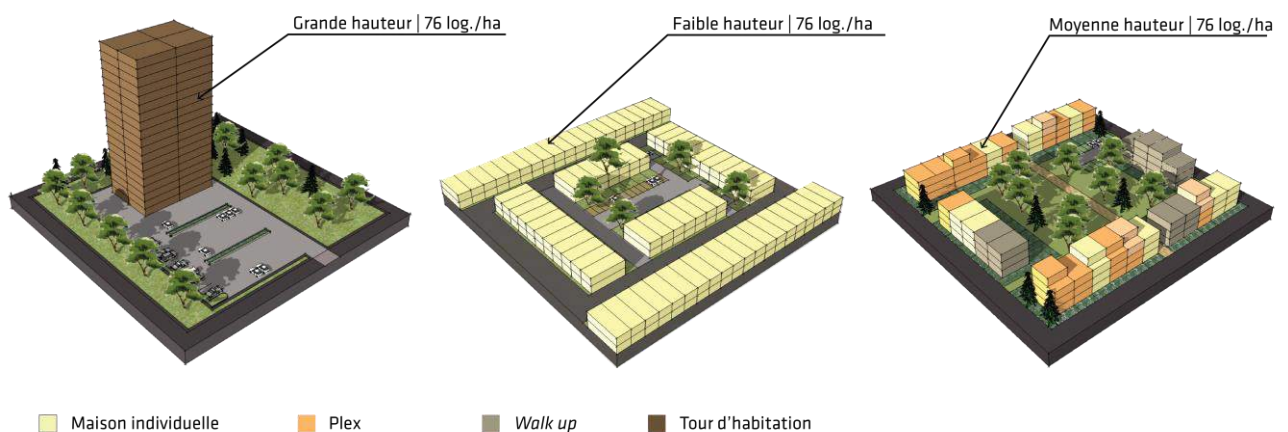


Figure 8 : Schéma: Les formes de densité, réalisation : collectivités viables

²³ Source : collectiviteviable.org.

L'enjeu de la densité du bâti passe par un règlement dans les documents d'urbanisme strict mais également bien étudié pour pouvoir adapter les opérations d'ensemble au territoire en réussissant à remplir les objectifs de densité tout en respectant le milieu et la qualité de vie. De plus, la surface des parcelles constructibles doit être variée pour permettre un ajustement du projet par rapport aux attentes de la collectivité et des habitants.

L'ensemble de ces enjeux et des problématiques de ces espaces ruraux mêlés à des espaces urbains, nous amène à une problématique générale.

1.3.2 La justification de la problématique

La problématique générale de cette étude étant : ***Dans quelles mesures les documents d'urbanisme peuvent-ils influencer les dynamiques territoriales?*** Elle se justifie à partir du diagnostic et des enjeux qui en découlent. Les enjeux principaux du territoire du SCoT sont la création des conditions du maintien de la croissance démographique et de l'attractivité du territoire, la prise en compte du vieillissement de la population, le maintien et le renforcement du maillage de pôles de services, la cohérence entre habitats, économie des déplacements, équipements et réseaux. L'ensemble de ses enjeux ont pour objectif le maintien d'une certaine vitalité économique du territoire réparti de façon que l'ensemble du territoire bénéficie des aménités.

La réponse de ces enjeux nécessite un certain contrôle, une certaine gestion du foncier pour la réalisation de projets, ainsi le rôle de la planification territoriale, à travers les documents d'urbanisme est indispensable. Le rôle de la planification sur notre territoire s'inscrit dans une logique de double échelle, puisque nous sommes sur un territoire rural attractif qui connaît de profondes mutations depuis une dizaine d'années et sur un territoire avec des problématiques urbaines avec le cas de la commune de Cahors et Pradines qui sont identifiées comme pôle urbain. De part, cette double dynamique, l'enjeu autour du foncier disponible est différent, en effet la pression foncière ne sera pas la même sur un pôle de proximité que sur le pôle urbain Cahors – Pradines.

Par conséquent, la problématique est d'appréhender comment les outils de la planification territoriale peuvent diminuer cette pression foncière sur certains pôles, pour mieux la répartir sur

l'ensemble du territoire afin d'avoir un développement harmonieux au sein du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot.

Par ailleurs, cette étude met en avant un certain nombre de mots-clés. La définition de ces derniers semble pertinente au regard des enjeux qu'ils dégagent.

La planification territoriale, selon Claude Feltz en 2006 : « Elle consiste à réfléchir sur les outils qui permettent d'anticiper les évolutions territoriales pour les orienter vers des solutions profitables à la population dans le respect de l'environnement ». D'après, cette définition la notion d'échelle n'apparaît pas clairement, mais transparait à travers le respect à l'environnement. En effet, ce respect à l'environnement peut se traduire par le choix d'une échelle de bassin de vie pour une mutualisation des moyens humains, économiques et par une organisation des transports en lien avec l'espace vécu du territoire. La planification territoriale doit permettre une meilleure cohérence politique, de gestion et fonctionnelle. Elle induit une approche pluridisciplinaire, contrairement à son origine où la planification se traduisait par des politiques sectorielles d'aménagement.

La planification doit permettre d'apaiser la pression foncière sur certains territoires. Les mutations des espaces ruraux depuis la déprise agricole a pour conséquence le développement de la périurbanisation touchant les communes autour du pôle urbain de Cahors. La recherche d'un environnement proche de la nature et la volonté de devenir propriétaire a ainsi provoqué la demande en terrains constructibles autour des zones urbaines. Cette hausse de la demande a induit naturellement une hausse des prix des terrains et par conséquent, une certaine pression foncière s'est effectuée sur les territoires les plus attractifs. Cependant, la pression foncière reste relative sur notre territoire, en effet, nombre de communes restent rurales et disposent des surfaces à urbaniser surdimensionnées par rapport à la dynamique démographique et à la demande. Ainsi, le rôle de la planification est de rétablir un certain équilibre entre l'offre et la demande en terrains constructibles.

Les mutations du monde rural depuis 60 ans font qu'après une période de déprise et de délaissement, depuis une dizaine d'années les espaces ruraux redeviennent attractifs. Cette attractivité des espaces ruraux se mesure par un solde migratoire positif entre 2006 et 2011, selon l'Insee. Cependant, cette attractivité reste majoritairement due à un apport d'une population d'un

certain âge pour notre territoire. De ce fait, le solde naturel reste négatif pour ces territoires vieillissants.

Par ailleurs, l'évolution législative du droit de l'urbanisme depuis les années 60, rentre en compte dans les enjeux de la planification. L'origine de la planification est un document uniquement de zonage où sont définis les terrains constructibles et les terrains non constructibles. Aujourd'hui, la planification se traduit par des documents stratégiques regroupant l'ensemble des secteurs. Dans le tableau ci-dessous, nous pouvons voir une évolution du contexte règlementaire depuis 1967, lors de la création des Plans d'Occupations des Sols à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement rénové. L'ensemble de ces lois ont créé, ont complété les documents d'urbanisme en y intégrant des lois cadres faisant référence notamment au développement durable. Nous sommes passés d'un urbanisme sectoriel à un urbanisme d'ensemble, de projet.

Date	Loi	Apport
1967	Loi d'orientation foncière (LOF) et création des Plans d'Occupation des Sols (POS).	Les POS est un document d'urbanisme communal. Il s'agit uniquement de réaliser un zonage de la commune, afin de classer chaque parcelle soit en terrain constructible ou non.
1990	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995. Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 2009.	L'espace urbain doit faire face à de nouvelles préoccupations, tel que son organisation, c'est le développement des EPCI. Le développement durable est un nouveau concept introduit dans les lois. Elle introduit des concepts nouveaux tels que les services collectifs.
2000	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000.	Une politique de planification stratégique. Elle fait évoluer les politiques d'aménagement de l'espace en conciliant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement. L'agglomération est au cœur des politiques urbaines en créant les SCoT et les PLU.
2003	Loi Urbanisme et Habitat (UH) du 02 juillet 2003.	Elle a pour ambition de simplifier et de clarifier un certain nombre de dispositions de la loi SRU.

		Création des « pays ».
2010	Loi ENE « portant engagement pour l'environnement » du 12 juillet 2010, dite grenelle II.	Elle met en application les dispositions de la loi grenelle I. La loi a pour objectif d'introduire l'environnement au sens large dans le secteur de l'urbanisme en fixant des objectifs environnementaux dans les documents, comme les SCoT, les PLU. Urbanisme de projet
2014	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF)	La loi ALUR est porteuse d'une démarche de régulation, d'une logique de régulation et d'une dynamique d'innovation. Introduction des plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale, afin de contenir l'étalement urbain en préservant la biodiversité et les ressources naturelles et agricoles. De plus, l'échelle intercommunale est vue comme l'échelle la plus pertinente dans un contexte d'économie, de mutualisation des moyens et de solidarité. Elle revient notamment sur les dispositions de la loi ALUR concernant la constructibilité en zone agricole.

Figure 9 : Tableau évolution du contexte réglementaire, réalisation personnelle

Pour conclure sur cette première partie, nous sommes partie de la mission du stage, qui est d'analyser les documents d'urbanisme des pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot dans une perspective de leurs mises en compatibilité avec le futur document du SCoT. Ainsi, la problématique suivante, « Dans quelles mesures les documents d'urbanisme peuvent-ils influencer la dynamique territoriale ? » fut le fil conducteur du stage. Par ailleurs, les enjeux du territoire apparaissent spécifiques aux territoires ruraux touristiques et attractifs grâce au cadre de vie qu'il offre.

Ainsi, ce contexte territorial, constitué d'espaces ruraux, de petites villes et d'un pôle urbain qui trône les activités, la recomposition du territoire pour le rendre plus égalitaire semble pertinente. Par conséquent, dans la deuxième partie, nous allons tirer un bilan sociodémographique et également un bilan des surfaces consommées sur les pôles d'équilibre qui serviront de base pour la troisième partie, en ce qui concerne la prospective et les préconisations.

II- Les dynamiques sociodémographiques et la consommation de l'espace sur les pôles d'équilibre du SCoT

1- La méthodologie mise en place pour répondre à la problématique

2.1.1 Les outils méthodologiques mobilisés

Afin de répondre au mieux à la mission du stage et au questionnement que la planification territoriale soulève plusieurs outils méthodologiques ont été utilisés.

Le premier outil mis en place est l'analyse des documents d'urbanisme en vigueur sur les pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot. Cette analyse a donné lieu à une synthèse²⁴ plus ou moins complète suivant la qualité, la richesse et la date de réalisation du PLU. Pour appréhender, la dynamique démographique, la dynamique de construction, les zones urbaines, les zones à urbaniser et la consommation du foncier depuis une dizaine d'années, j'ai créé un tableau²⁵ avec plusieurs entrées thématiques, afin de tirer un premier bilan de la commune concernée. Cependant, les évolutions récentes législatives en termes de contenu du plan local d'urbanisme, ne m'ont pas permis d'arriver à un bilan complet sur chaque commune. En effet, depuis la loi ENE, du 12 juillet 2010, des nouveautés²⁶ ont été introduites dans l'élaboration des PLU. Or, seulement trois communes possèdent un PLU dit « grenelle II »²⁷.

²⁴ Voir un exemple de synthèse du PLU de Prayssac en annexe

²⁵ Voir un exemple de tableau en annexe

²⁶ Voir annexe, les nouveautés de la loi grenelle 2 au sein des PLU.

²⁷ Catus, Pradines et Prayssac.

Ainsi, j'ai complété cette première approche, par les données sociodémographiques de l'Insee, que nous pouvons trouver sur leur site. De plus, pour tirer un bilan plus précis de la dynamique de construction sur chaque pôle d'équilibre, j'ai utilisé les données Sitadel, concernant le logement. Pour compléter, mes données quantitatives, j'ai également pu profiter de données sur la consommation de l'espace entre 2000 et 2012, issues d'un bureau d'études travaillant en ce moment même sur le projet du SCoT. Ces données sont issues d'un traitement des photos aériennes de 2000 et de 2012 et ensuite d'un travail de photo-interprétation. La transmission de ces dernières, m'a été faite sous forme d'un fichier informatique au format .shp, pour que je puisse les intégrer dans un logiciel de SIG et les retravailler comme je le désirais, pour en tirer les informations que je souhaitais. L'artificialisation des terres ne concerne pas uniquement le bâti, mais l'ensemble des changements d'usage des sols, autrement dit, la transformation d'espaces naturels et agricoles en voiries, pelouses, jardins, chantiers, décharges, terrains vagues urbains, etc.

Le travail cartographique a permis de croiser des données sociodémographiques et la consommation de l'espace. De plus, j'ai pu superposer cette consommation de l'espace avec les zonages des PLU. Il est important de noter, que les zonages des PLU utilisés sont ceux en vigueur en 2012²⁸. De ce fait, nous pouvons retrouver du bâti en zone naturelle, car sûrement qu'avant 2012, le document d'urbanisme en vigueur était un POS ou un PLU aussi, mais la zone était ouverte à l'urbanisation. L'évolution des documents d'urbanisme montre que les zones à urbaniser se réduisent de plus en plus. Par exemple, sur la commune de Prayssac, 45.2 hectares de terrains ont été consommés entre 2000 et 2012, tandis que le PLU actuel, datant de 2014, prévoit 32.6 hectares à urbaniser.

L'ensemble de ces données quantitatives, une fois retravaillées, croisées entre elles, ont permis de dégager des tendances sur le moyen terme. Le croisement de ces données a donné naissance à un tableau récapitulatif²⁹ pour comparer chaque commune entre elles, afin de dégager des catégories de communes et un profil moyen.

²⁸ Zonage transmis par la DDT.

²⁹ Tableau récapitulatif des données, voir en annexe.

Après le travail sur les données quantitatives, un travail a été mené sur les données qualitatives que je pouvais mobiliser pour affiner mes résultats. J'ai choisi de faire des entretiens semi-directifs auprès de certains élus. Tous d'abord, le choix des élus s'est fait en choisissant un élu pour chaque intercommunalité, j'ai mené six entretiens auprès de l'élu en charge de l'urbanisme dans chaque intercommunalité. L'objectif principal des entretiens a pour but d'avoir le point de vue des élus au sujet de la consommation de l'espace sur leur territoire, s'ils arrivaient à apprécier cette consommation et sur le transfert de la compétence planification à l'échelle intercommunale.

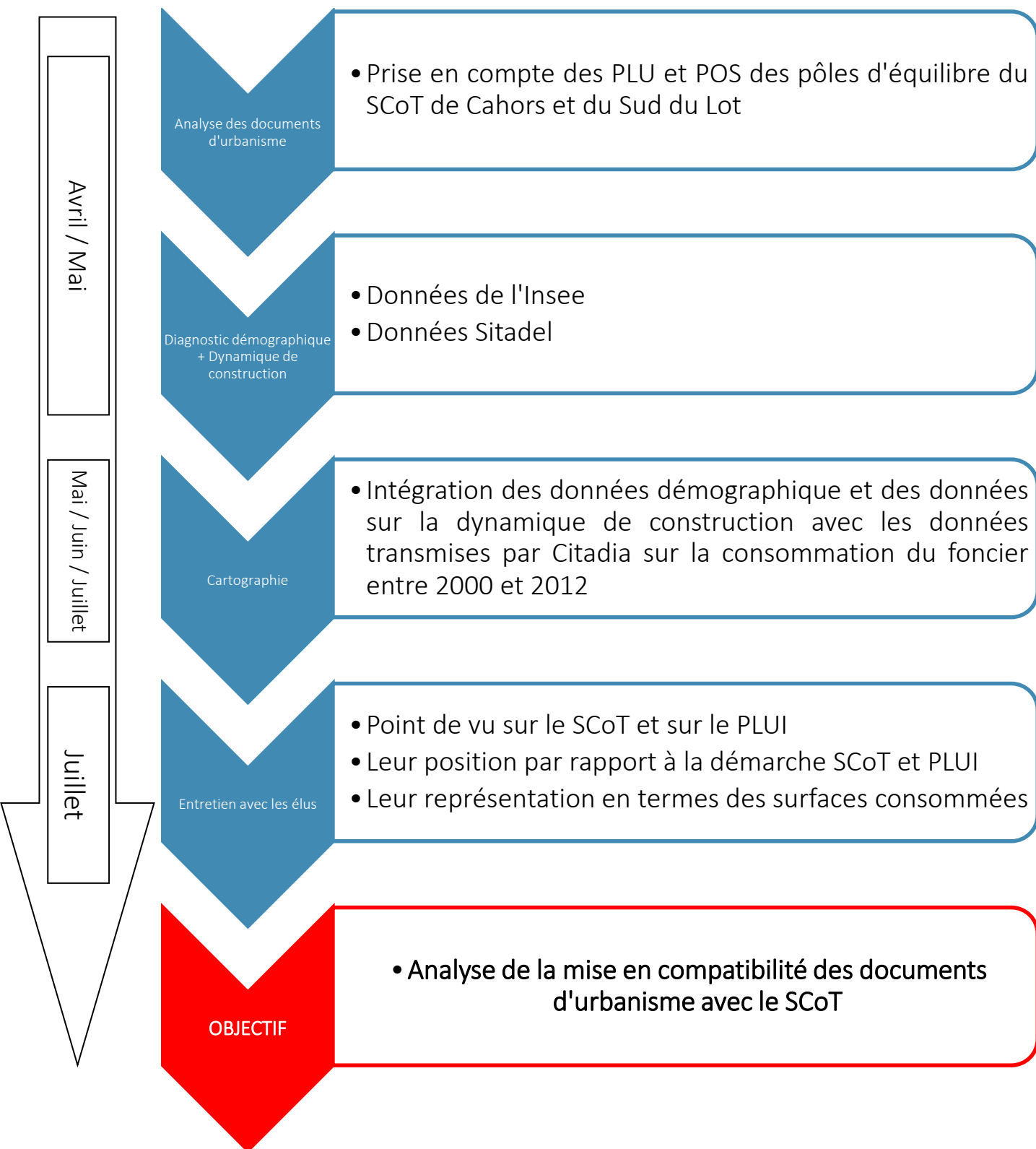
L'entretien semi-directif permet d'entrer dans la sphère des représentations des acteurs au plus près du terrain, puisqu'il s'agit d'élus du territoire. De plus, il sera intéressant de comparer leur représentation de leur territoire en termes de consommation d'espace par rapport aux données que j'ai pu tirer des documents d'urbanisme et du travail cartographique à partir des données transmises par le bureau d'études.

Parallèlement à l'ensemble des méthodes utilisées, la participation à des réunions et à des discussions informelles avec des élus et des techniciens m'ont permis d'appréhender certaines tendances, notamment la demande en termes de terrains à bâtir par les nouveaux arrivants.

2.1.2 Le bilan de la méthodologie

La méthodologie mise en place durant le stage m'a permis dans un premier temps de répondre aux différents objectifs défini dans le cahier des charges, et ainsi amener une étude complémentaire sur des territoires cibles pour la structure. De plus, cette méthodologie m'a fait découvrir de nouvelles bases de données, m'a permis de rencontrer différents acteurs locaux, de découvrir le fonctionnement d'une collectivité, le partenariat public / privé et de me créer une expérience professionnel enrichissante tant sur le plan humain que sur le plan technique en mobilisant et croisant plusieurs types de données, afin de répondre aux objectifs.

De plus, la méthodologie utilisée peut être synthétisée sous le schéma ci-dessous.



2- Le bilan du diagnostic mené sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

2.2.1 Le bilan sociodémographique des pôles d'équilibre

Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, compte 72 136 habitants³⁰, dont 37 927³¹ au sein des pôles d'équilibre.

Le nombre d'habitants sur les communes du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

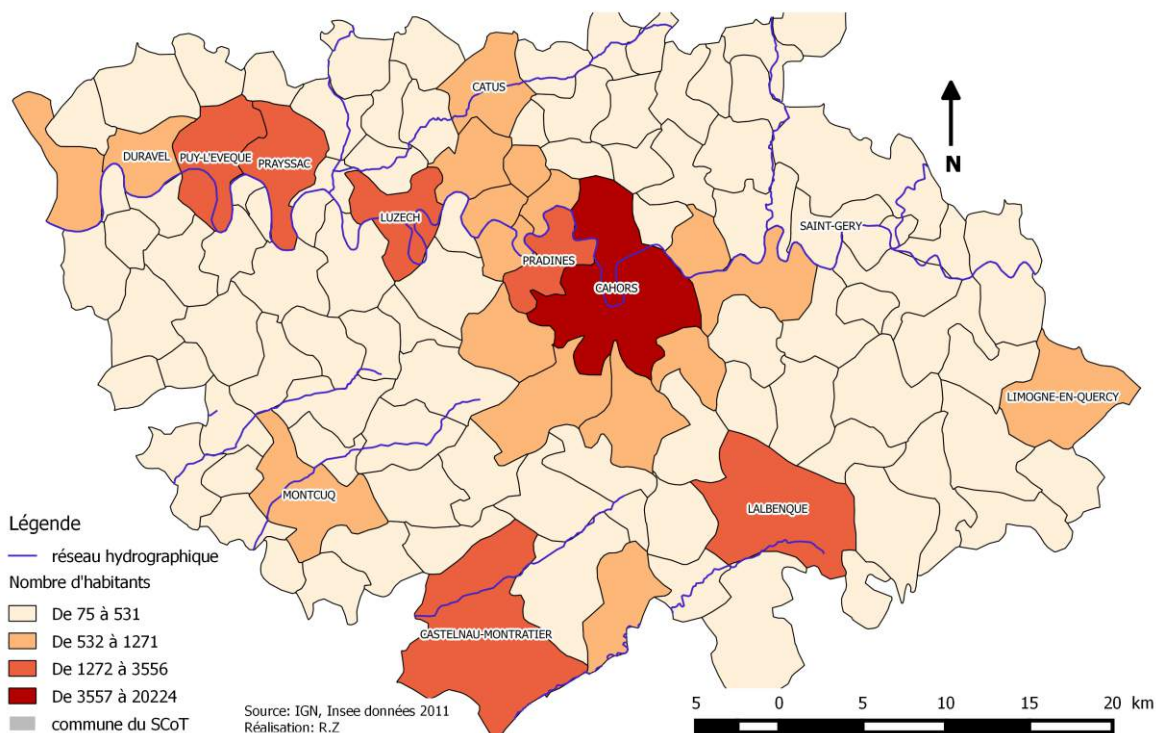


Figure 10 : Carte : Nombre d'habitants sur les communes du territoire du SCoT, réalisation personnelle

La répartition de la population entre les pôles d'équilibre est inégale. En effet, le pôle urbain Cahors/Pradines représente 62 % de la population (23 780) du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot. Les pôles d'équilibre comptent en majorité moins de 2000 habitants, nous retrouvons

³⁰ Recensement Insee 2011.

³¹ Ibid.

cinq pôles comptant entre 1272 et 3556 habitants et quatre pôles entre 532 et 1271 habitants. En termes de poids démographique, les pôles d'équilibre sont composés à majorité de petits bourgs.

Pour l'ensemble, des graphiques ci-dessous, les communes sont classées selon leur classement soit en pôle supérieur, soit en pôle intermédiaire, soit en pôle de proximité, soit en pôle proche des pôles intermédiaires. Un code couleur a été créé pour les identifier :

- En vert, les pôles de services de proximité ;
- En jaune, les pôles de services proches des pôles intermédiaires ;
- En orange, les pôles de services intermédiaires ;
- En rouge, les pôles de services supérieurs.

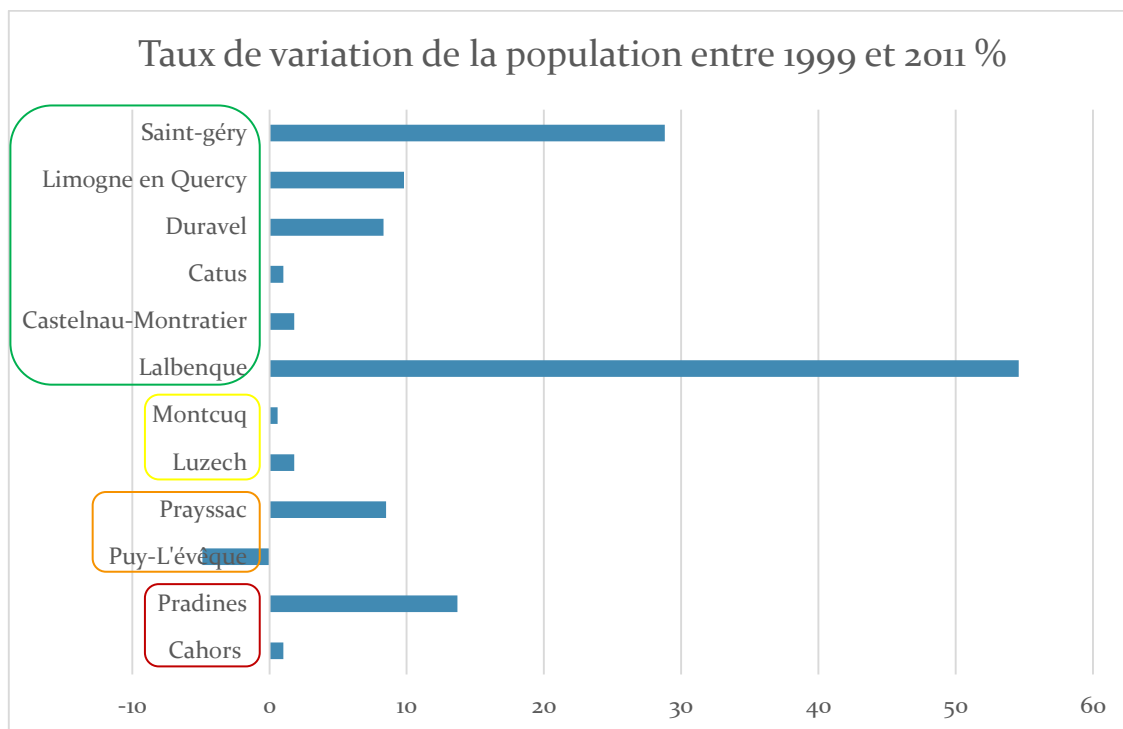


Figure 11 : Graphique : Taux de variation de la population entre 1999 et 2011 en %, réalisation personnelle

La dynamique démographique des pôles d'équilibre est marquée par une dynamique positive dans son ensemble. Cependant, le pôle de Puy-L'évêque se distingue par une évolution de la population négative (- 4.9 %) entre 1999 et 2011. De plus, Lalbenque est le pôle qui connaît la croissance la plus importante (54.6 %). Le pôle de Saint-Géry se distingue également, car elle affiche le

deuxième taux de croissance le plus important (28.8 %) et en même temps, c'est le pôle qui compte le moins d'habitants (451). Sur le graphique, les pôles ont été regroupés suivant leur classement dans le diagnostic du SCoT, nous pouvons observer que même les communes classées dans une même catégorie connaissent des dynamiques différentes, sauf la commune de Montcuq et Luzech qui présente des caractéristiques communes.

L'origine de cette croissance démographique peut être appréhendée avec les données de l'Insee de 2006 et 2011, en prenant en compte le taux de variation annuel de la population, en distinguant le solde naturel et le solde migratoire pour être plus précis et connaître la tendance démographique de chaque pôle d'équilibre.

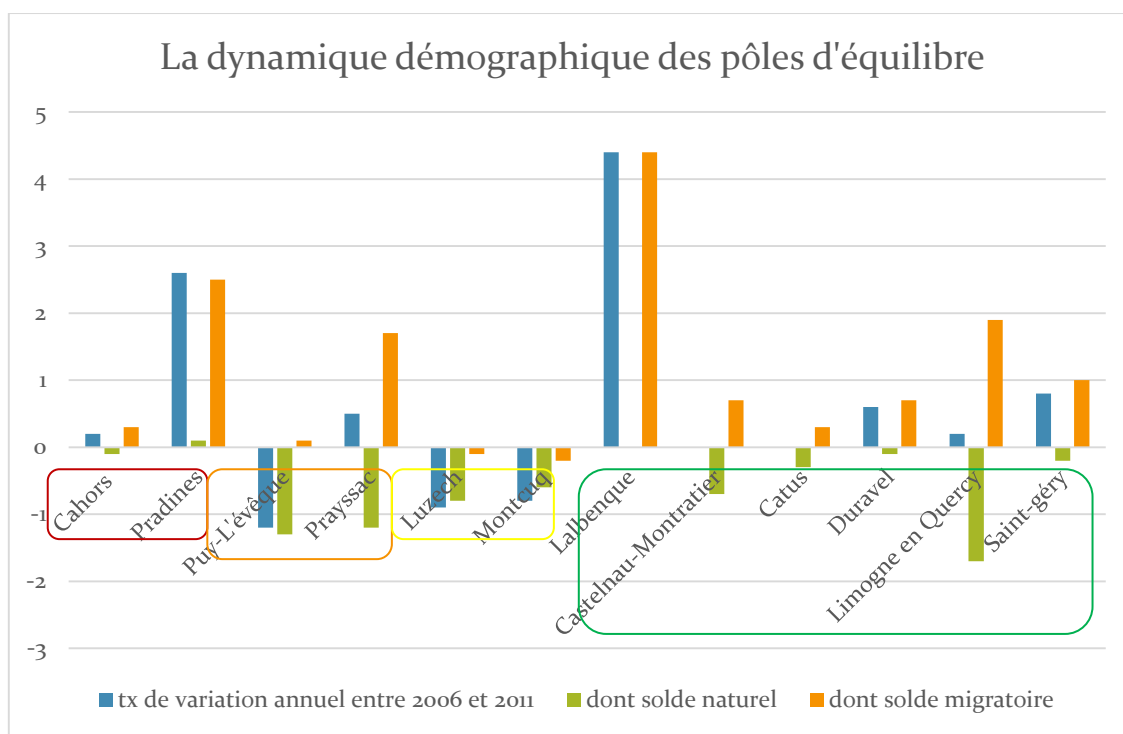


Figure 12 : Graphique : La dynamique démographique des pôles d'équilibre, réalisation personnelle

Au vu du graphique, nous pouvons voir que l'origine de la croissance démographique est essentiellement due au solde migratoire. En effet, le solde naturel en jaune, pour l'ensemble des pôles est négatif hors mis pour le pôle de Pradines (+0.1%) et le pôle de Lalbenque (+0.0%). Les communes de Luzech et Montcuq présentent des dynamiques semblables, les autres communes, même appartenant à la même catégorie ont des dynamiques différentes.

De plus, en comparant les deux cartes ci-dessous, qui représente la variation annuelle de la population due au solde naturel et la variation annuelle de la population due au solde migratoire. Il est très clair que nous sommes sur un territoire vieillissant, car le solde naturel y est principalement négatif, mais c'est un territoire qui reste attractif. En effet, le solde migratoire est majoritairement positif pour contrer pour le moment du moins, le solde naturel, puisque sur l'ensemble le territoire a gagné des habitants sur la même période.

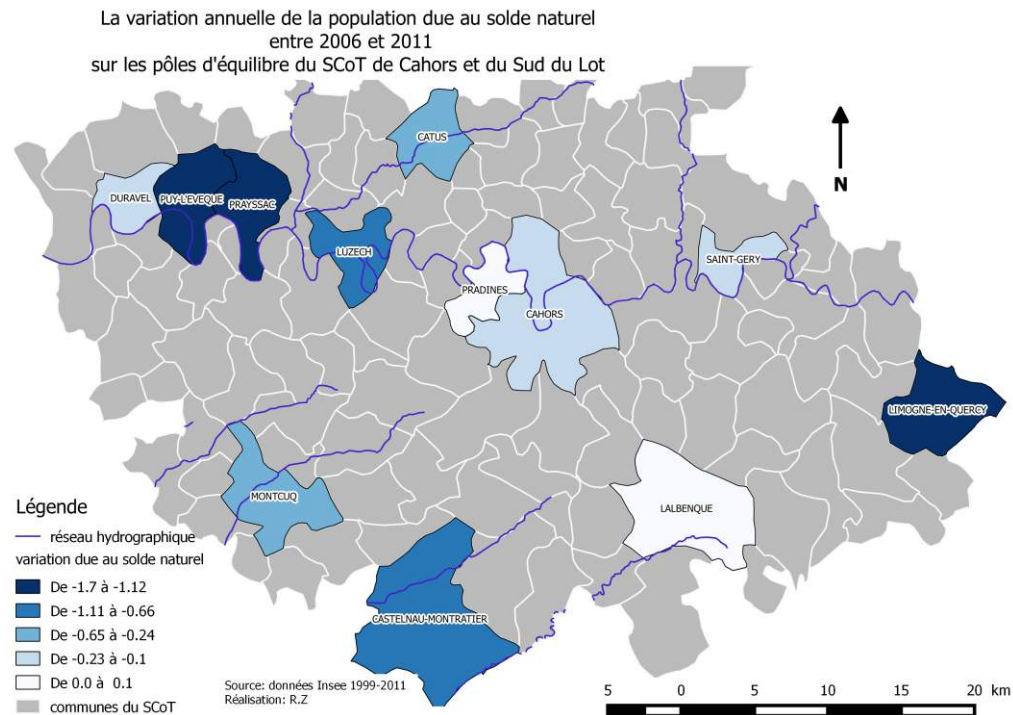


Figure 13 : Carte : Variation annuelle de la population due au solde naturel, réalisation personnelle

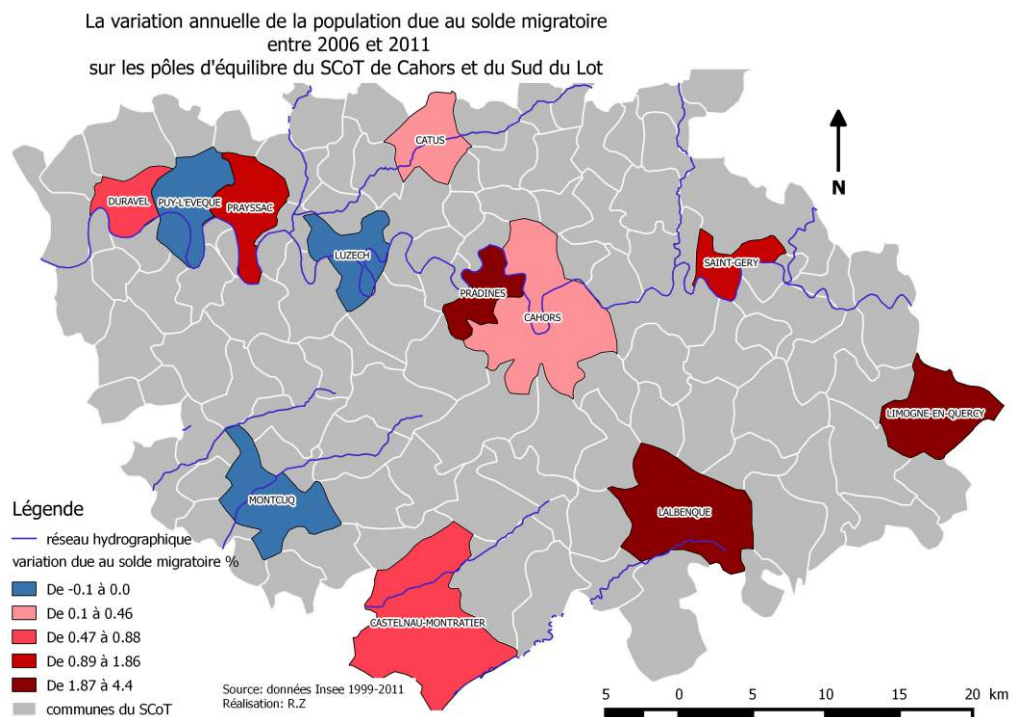


Figure 14 : Carte : Variation annuelle de la population due au solde migratoire, réalisation personnelle

Après avoir vu le détail de la dynamique démographique depuis 2006, à l'aide des cartes ci-dessus. La synthèse des deux cartes, c'est-à-dire la variation annuelle de la population entre 2006 et 2011, nous pouvons la voir sur la carte suivante.

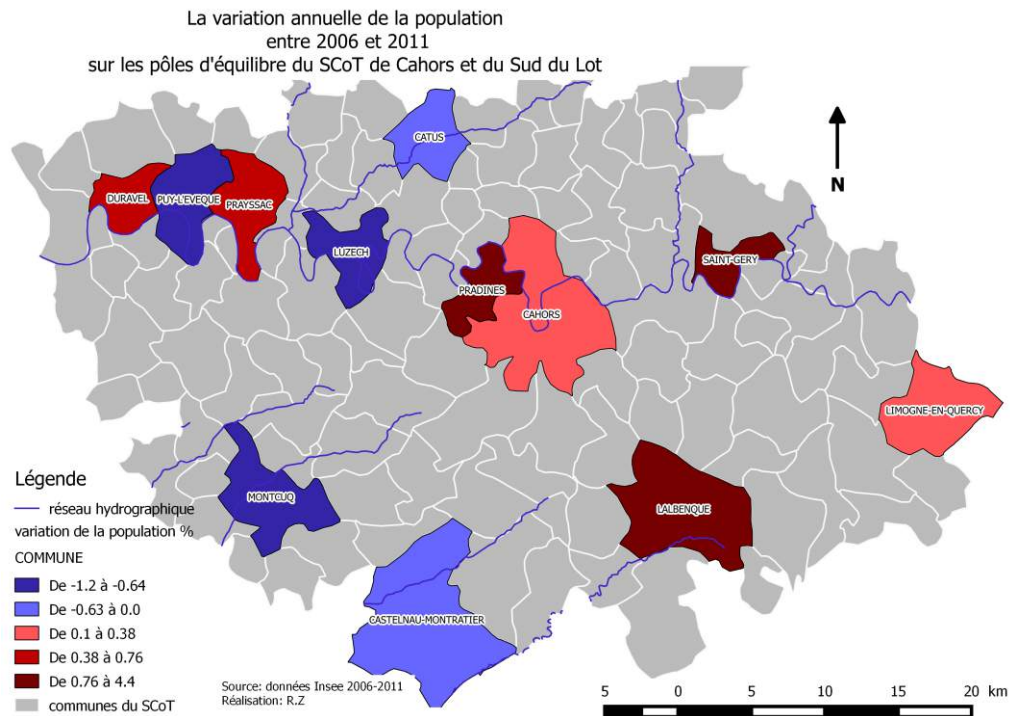


Figure 15 : Carte : La variation annuelle de la population sur les pôles du SCoT, réalisation personnelle

Malgré, cinq pôles qui perdent de la population chaque année, parmi les cinq deux se situent à la limite, Castelnau-Montratier (0 %) et Catus (0 %). Dans l'ensemble, nous pouvons dire que nous sommes sur des pôles attractifs, avec cependant une attractivité fragile, car dans la majorité des cas le solde naturel reste négatif. La question que soulève cette attractivité est quels sont les types de populations qu'attirent les pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot ? Une réponse complète de cette question demanderait un travail de recherche et de diagnostic complet.

Cette tendance vient appuyer que nous nous situons sur un territoire rural attractif. La tendance du territoire connaît la même dynamique que les espaces ruraux français, comme nous pouvons le voir sur le graphique ci-dessous.

Schéma 1 : La transition économique des villes moyennes. Source Béhar Daniel, op.cit

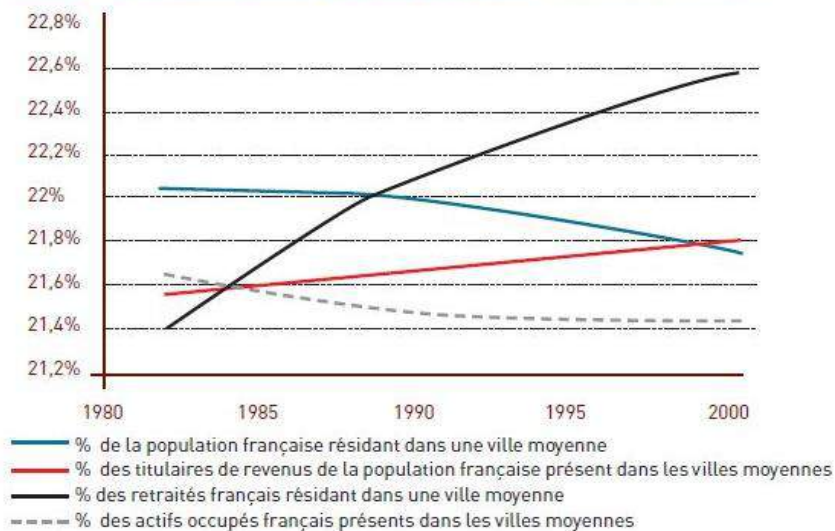


Figure 16 : Graphique: La transition économique des villes moyennes, réalisation Béhar Daniel

En effet, depuis les années 1990, les espaces ruraux français, hors les espaces de haute montagne et les espaces les plus reculés connaissent un regain de vitalité et deviennent attractifs. Cette mutation de l'espace rural a entraîné un changement de mode de vie, comme peut le dire Jean Viard : « C'est un nouveau monde rural qui se construit, avec des cadres, des retraités, de grands péri-urbains, des gens mobiles, des urbains de la campagne qui viennent y habiter par attrait pour l'autonomie individuelle, la qualité des paysages, et aussi une certaine peur de la ville³². »

Cette attractivité des bourgs ruraux se traduit par ce que nous appelons communément l'étalement urbain. Ce phénomène à l'origine se propager autour des centres urbains les plus importants. La cause principale est la recherche d'un foncier moins onéreux que dans les villes. À l'époque, la problématique du coût des transports et la conscience environnementale étaient moins présentes dans l'esprit de la population. Ainsi, petit à petit, ce phénomène a gagné les petits bourgs et les espaces ruraux où les nouveaux arrivants recherchent de grandes parcelles avec des

³² Citation issue d'un article de Jean Viard sur l'hebdomadaire le web de la terre.

points de vue exceptionnels. La recherche d'un cadre de vie agréable, d'un espace de nature guide les nouveaux arrivants dans leur choix, de plus les documents d'urbanisme étant extrêmement permissifs, nous retrouvons des constructions au milieu d'espace naturel ou agricole.

Cependant, si nous analysons de plus près la situation en croisant les données démographiques, le phénomène d'étalement urbain n'est pas exact sur notre territoire. En effet, l'étalement urbain signifie une importante croissance démographique qui s'installe en périphérie des centres pour de multiples raisons, dont la déconcentration résidentielle, des activités, etc. Malgré, que notre territoire et que les pôles d'équilibre sont attractifs, dans l'ensemble le gain de population entre 1999 et 2010 est de 6300³³, soit une augmentation de 9.57% sur la période. Ainsi, sur notre territoire et pour le cas des pôles d'équilibre, il est plus pertinent de parler de desserrement ou déversement urbain. Le pôle urbain de Cahors entre 1999 et 2011 a connu une augmentation de seulement 1%. Par conséquent, la théorie du déversement du pôle urbain de Cahors vers les pôles d'équilibre qui eux connaissent une croissance plus importante, notamment les pôles les plus proches de Cahors semblent davantage pertinents que la théorie de l'étalement urbain.

Le territoire du SCoT est donc un territoire attractif, mais avec un solde naturel négatif, ainsi, nous pouvons nous interroger sur l'évolution de la pyramide des âges. Parmi les douze pôles d'équilibre, trois seulement présentent une pyramide des âges relativement équilibrée et une évolution stable entre 2006 et 2011, selon l'Insee. Les communes de Saint-Géry, Pradines et Lalbenque affichent une pyramide des âges équilibrée avec environ 50 % de la population âgée de moins de 44 ans. Cette tendance entre 2006 et 2011 restes stables. Cependant, les autres communes au vu de leur pyramide des âges et de son évolution, nous avons très clairement un vieillissement de la population entre 2006 et 2011. Par exemple, la commune de Catus, entre 2006 et 2011 connaît une baisse de la population de moins de 44 ans et en même temps, une hausse des 45 ans et plus. Cette tendance se vérifie également sur la commune de Cahors qui est le pôle urbain structurant le territoire.

Le vieillissement de la population touche tous les types de communes quel que soient leur classement en pôle de services supérieurs, intermédiaires ou de proximité.

³³ Données Insee.

De ce fait, la conséquence du déversement ou étalement urbain selon son point de vu, est une augmentation de la consommation du foncier.

Après avoir établi ce constat, sur les dynamiques démographiques des pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot. Dès à présent, nous pouvons avancer des hypothèses explicatives sur ces dynamiques. Une première hypothèse consiste à avancer l'argument suivant : les communes affichant une variation annuelle de la population négative entre 2006 et 2011 ne possèdent pas un secteur marchand fort et de plus, elles souffrent d'un certain éloignement du pôle urbain Cahors/Pradines. Cette hypothèse peut être un facteur explicatif pour la commune de Puy-L'évêque qui souffre de la forte désindustrialisation de la ville de Fumel, dont elle fait partie du bassin de vie. Si, nous couplons l'état général des logements, notamment la part des logements vacants liée à l'ancienneté du bâti, l'hypothèse peut se vérifier. Ce déclin démographique n'est pas dû à un seul facteur mais à une somme de facteur. En effet, la commune voisine de Duravel, qui affiche les mêmes caractéristiques, quant à elle, elle affiche une dynamique démographique positive. Par conséquent, afin d'établir de façon précise les facteurs explicatifs de tel ou tel dynamique démographique dans chaque commune, une étude complémentaire serait nécessaire, dans le but de lutter contre le déclin démographique. Cependant, les communes affichant une croissance démographique possède des points communs, comme par exemple, une situation géographique privilégié afin d'offrir un cadre de vie de qualité et une certaine proximité avec le pôle urbain.

Dès à présent, dans la seconde sous-partie, nous avons faire un bilan du foncier au sein des pôles d'équilibre.

2.2.2 Le bilan des surfaces consommées sur les pôles d'équilibre

La surface totale consommée sur le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot entre 2000 et 2012 est de 1 503.2 hectares. Ainsi, les pôles d'équilibre ont consommé 510.5 hectares, soit 33.96 %. Ci-dessous, le tableau, nous présente la répartition de la consommation de l'espace suivant leur classification, soit en pôle supérieur, soit en pôle intermédiaire ou soit en pôle de proximité. Cette répartition ne révèle pas de tendance significative. En effet, par exemple, au sein de la classe des pôles de services de proximité, il y a un rapport de 1 à 5 de la surface consommée par rapport à la

surface consommée sur le territoire du SCoT. De plus, nous pouvons observer la même tendance pour la surface consommée par rapport à la surface totale consommée sur les pôles d'équilibre.

	Surface communale en ha	Surface consommée en ha	Part de la surface consommée par rapport à la surface communale en %	Surface consommée par rapport à la surface totale consommée sur les pôles d'équilibre en %	Surface consommée par rapport à la surface totale consommée sur le territoire du SCoT en %
Cahors	6470	137,5	2,1	26,93	9,2
Pradines	1650	35,9	2,18	7,03	2,4
Puy-L'évêque	2640	17,7	0,67	3,47	1,18
Prayssac	2410	45,2	1,88	8,85	3,0
Luzech	2210	19,2	0,87	3,76	1,3
Montcuq	3220	74,7	2,32	14,63	5,0
La Benque	5220	81,7	1,57	16	5,4
Castelnau-Montratier	7250	32,7	0,45	6,41	2,2
Catus	2134	18,5	0,87	3,62	1,2
Duravel	1500	15,1	1,01	2,96	1,0
Limogne en Quercy	3230	15,7	0,49	3,08	1,0
Saint-Géry	1360	16,6	1,22	3,25	1,1
	39294	510,5			

Figure 17 : Tableau: bilan de la consommation de l'espace, réalisation personnelle

La surface consommée de 2000 à 2012 sur les pôles d'équilibre
du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

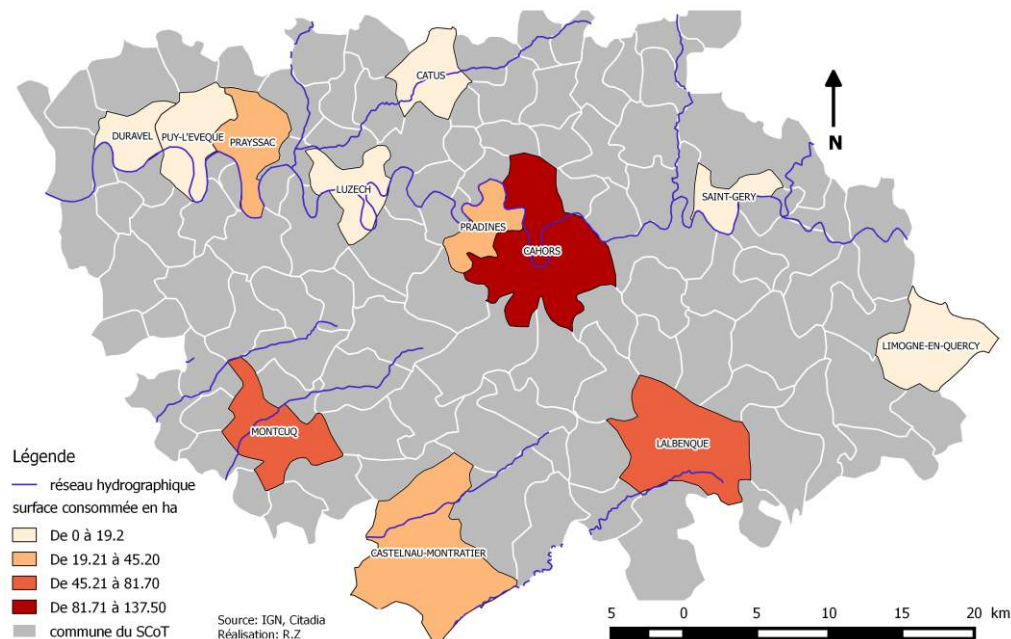


Figure 18 : Carte : Surface consommée entre 2000 et 2012 sur les pôles d'équilibre, réalisation personnelle

La commune de Duravel a consommé 15.1 hectares contre 137.5 hectares pour la commune de Cahors. Cependant, si nous comparons Duravel et Saint-Géry qui présente une superficie communale assez semblable, la surface consommée entre 2000 et 2012 est également assez similaire, puisque Saint-Géry a consommé 16.6 hectares. A contrario, la commune de Montcuq et la commune de Limogne-en-Quercy qui ont une superficie presque identique, 3 220 pour la première et 3 230 pour la seconde. Ces deux communes ont connu une dynamique différente, en ce qui concerne la consommation de l'espace. La commune de Montcuq a consommé 74.7 hectares entre 2000 et 2012, contre 15.7 hectares pour la commune de Limogne-en-Quercy sur la même période. Le cas de la commune de Luzech et Catus correspond au cas de Duravel et Saint-Géry. Les pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot ont consommé 510 hectares entre 2000 et 2012, pour une superficie totale de plus de 39 200 hectares. Ci-dessous, voici le graphique des surfaces consommées pour chaque pôle d'équilibre. Nous pouvons également voir que même les communes appartenant à une même catégorie affichent des surfaces consommées très différentes.

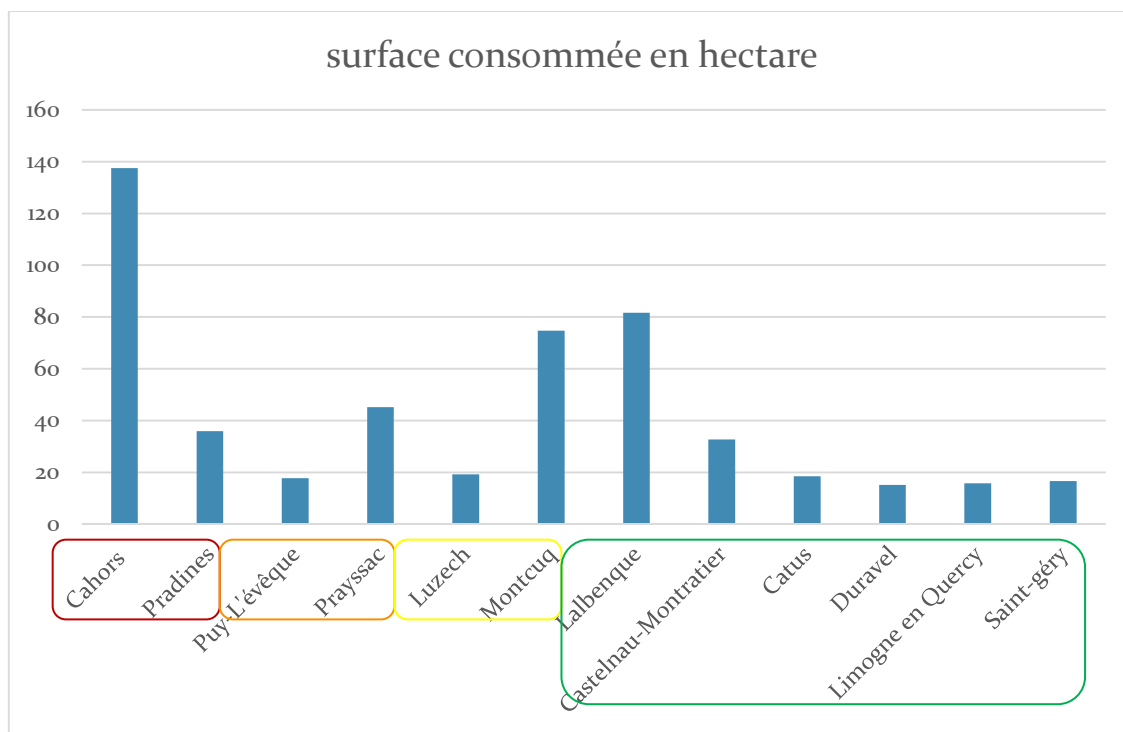


Figure 19 : Graphique : Surface consommée en ha, réalisation personnelle

Le graphique ci-dessous, nous montre la surface consommée par rapport à la surface totale de la commune.

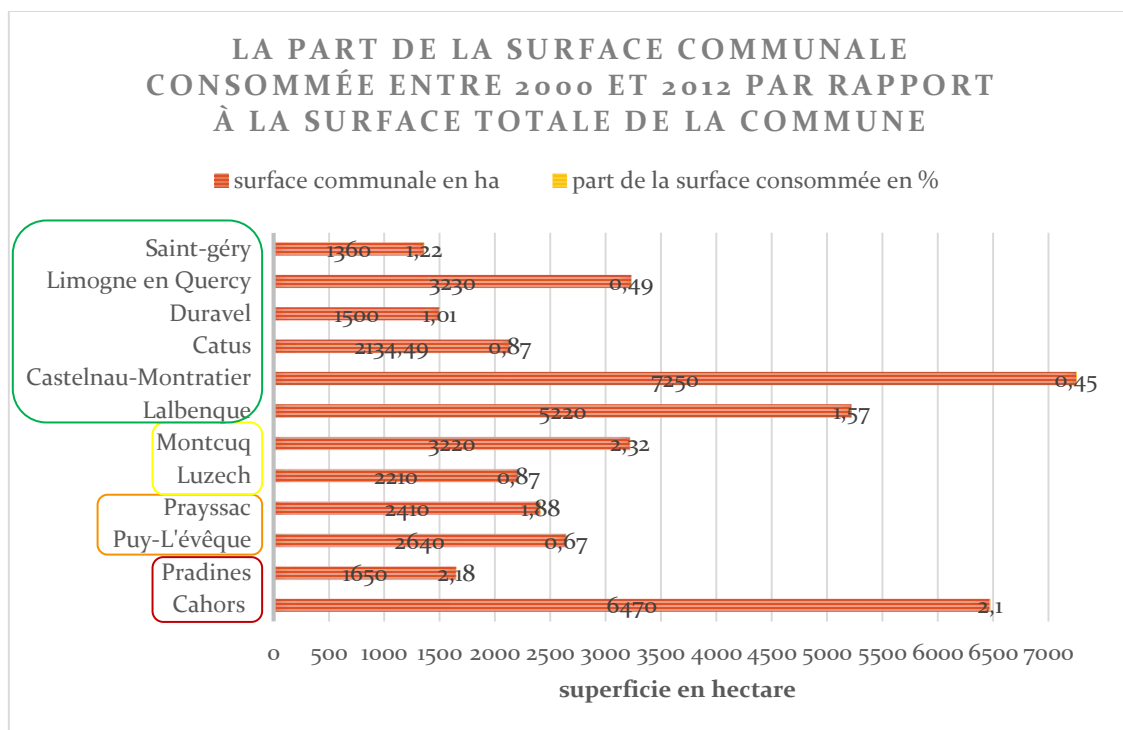


Figure 20 : Graphique : La part de la surface communale consommée par rapport à la surface communale totale, réalisation personnelle

La moyenne de la part de la surface consommée par rapport à la surface communale de l'ensemble des pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot est de 1.3 % sur la période 2000-2012. Sur le territoire, 4 communes sont au-dessus de la moyenne, comme Lalbenque (1.57 %), Pradines (2.18 %), Montcuq (2.32 %) et Prayssac (1.88 %). La commune de Castelnau-Montratier est la commune ayant la part la plus basse de la surface consommée entre 2000 et 2012. De plus, même dans une même catégorie la surface consommée diffère.

2.2.3 La surface consommée par permis de construire en m²

Les douze pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot connaissent des dynamiques de constructions très différentes, de plus le caractère plus ou moins urbain des pôles joue un rôle essentiel dans la surface moyenne consommée. Nous pouvons observer que plus la commune est urbaine, plus la surface consommée est faible et vice-versa.

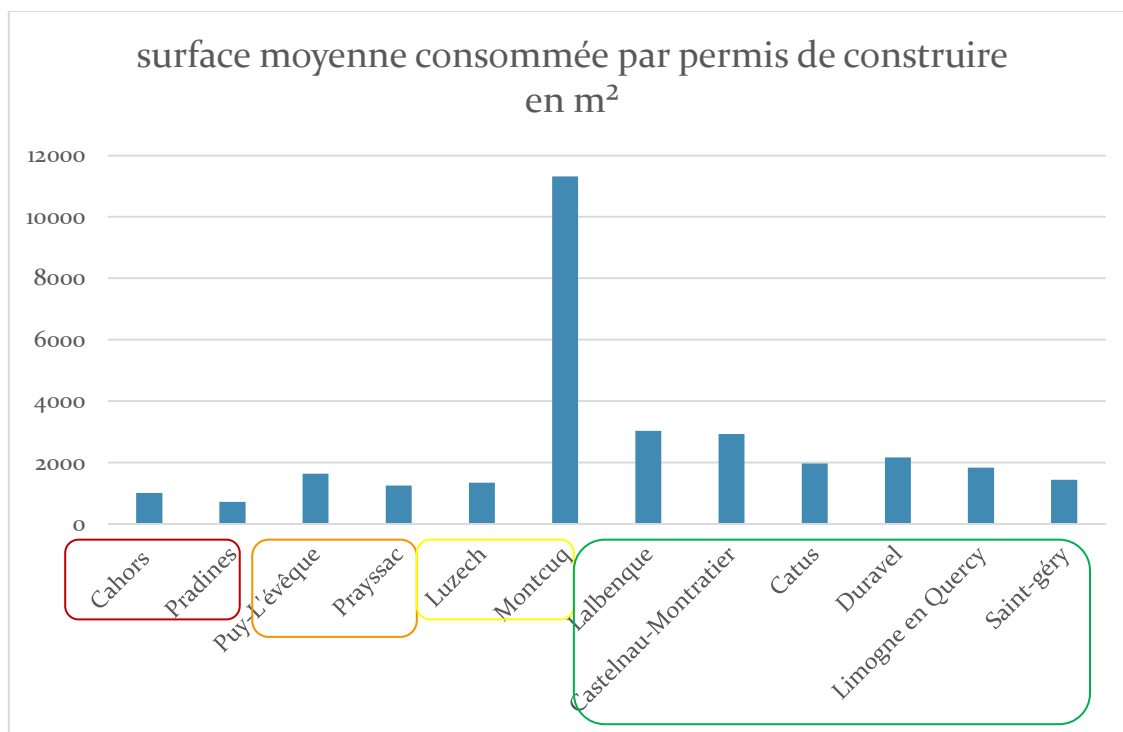


Figure 21 : Graphique : Surface moyenne consommée par permis de construire en m², réalisation personnelle

Au vu des données et du graphique, la consommation moyenne par permis de construire est de 2 557.9 m². Cette moyenne semble élevée au vu des objectifs affichés dans certains plans locaux d'urbanisme où ils prévoient des surfaces moyennes de 1 000 à 1 500 m² en zone rurale et des surfaces inférieures à 1 000 m² en zone urbaine. Cette moyenne élevée est à nuancer, car la commune de Montcuq avec en moyenne 11 318.18 m² consommée par permis de construire apparaît comme un cas exceptionnel par rapport aux onze autres communes. Ainsi, si nous fixons une moyenne à 1 500 m², 5 à 6 communes en dessous, ce qui représente 50 % des pôles. De plus, chaque catégorie de pôle présente des similitudes, sauf le cas de la commune de Montcuq. Ainsi, le pôle urbain, de par une certaine pression foncière et une rareté relative des terrains présentent des surfaces consommées basses.

Le cas de la commune de Montcuq qui affiche une consommation moyenne de 11 318.18 m² par permis de construire soulève des interrogations au vu de la consommation moyenne des autres pôles d'équilibre. Après avoir eu un entretien avec M. le maire A. Lalabardes, nous n'avons pu trouver des explications valables sur cette consommation, hors mis peut être une erreur dans le fichier source de la consommation de l'espace.

De plus, à partir du graphique ci-dessous, en termes du nombre de permis de construire par an en moyenne, nous pouvons distinguer trois communes : Cahors (113.4), Pradines (41.1) et Prayssac (30). Les autres communes connaissent des dynamiques bien moindres, en effet, sur les neuf autres communes la moyenne se situe autour de 9.8 permis de construire par an. En analysant par catégorie, nous pouvons voir que dans la catégorie pôle intermédiaire qui regroupe la commune de Prayssac et la commune de Puy-L'évêque, la commune de Prayssac de par son attractivité a défavorisé la commune voisine de Puy-L'évêque en termes de dynamique de construction. Ainsi, l'approche intercommunale prend son sens dans ce cas-là, afin de mieux répartir cette dynamique sur les deux communes pour lutter contre le déclin d'une des deux communes.

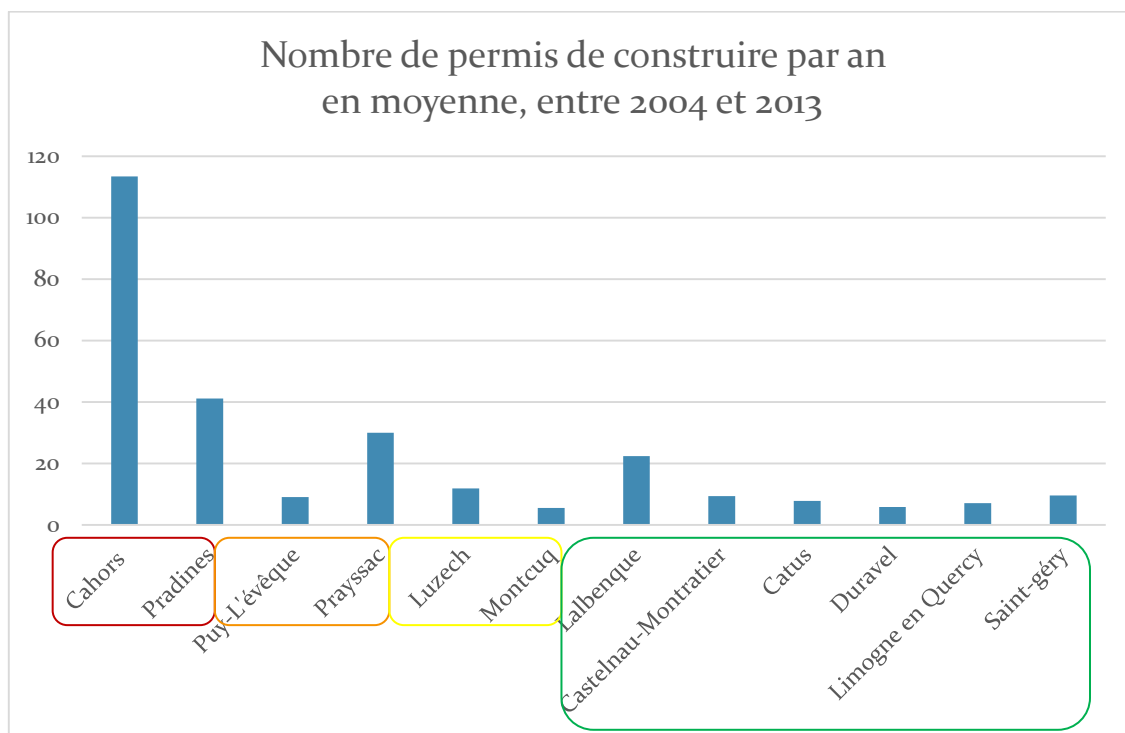


Figure 22 : Graphique : Nombre de permis de construire par an, en moyenne, réalisation personnelle

La surface consommée en moyenne par permis de construire sur les pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot en 2000 et 2012

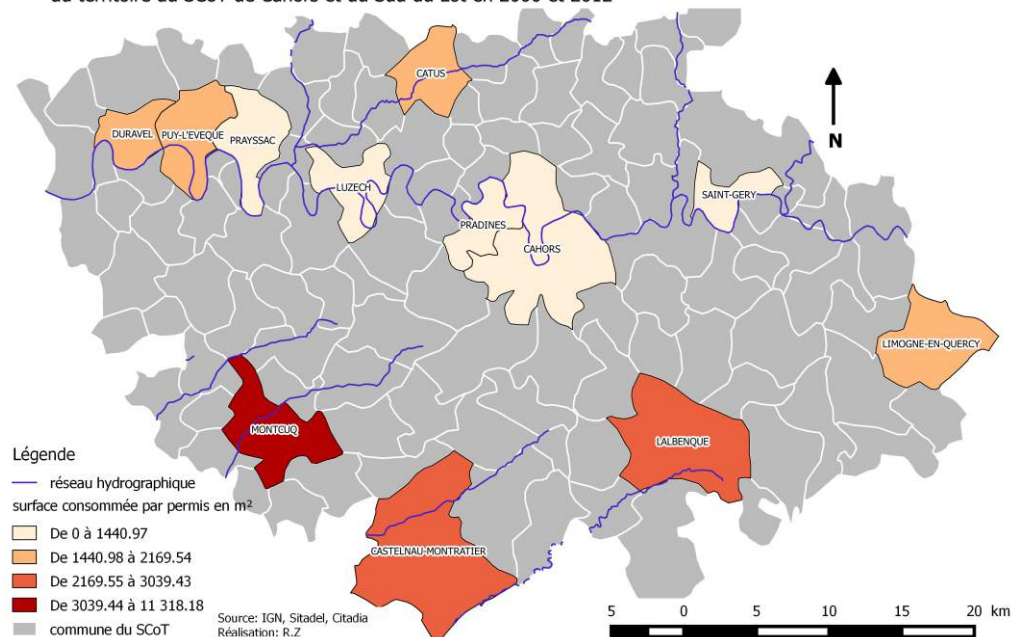


Figure 23 : Carte : La surface moyenne consommée par permis de construire sur les pôles d'équilibre du SCoT, réalisation personnelle

En terme cartographique, nous distinguons trois types de pôles. Tous d'abord, les pôles de Cahors, Pradines, Luzech, Prayssac et Saint-Géry où la consommation moyenne par permis de construire reste raisonnable puisqu'elle se situe en dessous des 1 500 m². Puis, les pôles de Catus, Puy-L'évêque, Duravel et Limogne-en-Quercy se situent dans la tranche supérieures avec une consommation moyenne par permis de construire comprise entre 1 441 et 2 169.5 m². Enfin, les pôles de Montcuq, Castelnaud-Montratier et Lalbenque peuvent être rassemblés dans un même groupe même si Montcuq se distingue fortement avec plus de 11 000 m² par permis de construire. Cependant, ces communes partagent la caractéristique commune, leurs surfaces communales sont les plus importantes par rapport aux autres pôles d'équilibre.

2.2.4 La surface consommée par rapport à la dynamique démographique

La surface consommée entre 2000 et 2012 sur les pôles d'équilibre s'élève à 510 hectares et le taux de variation de la population entre 1999 et 2011 est de 4.5 %, nous sommes passés de 36 296 habitants en 1999 à 37 927 habitants en 2011. Ainsi, cela représente environ 3 hectares

consommés par nouveaux arrivants. Cependant, ce chiffre n'est pas tout à fait exact, car il ne prend pas en compte le desserrement des ménages.

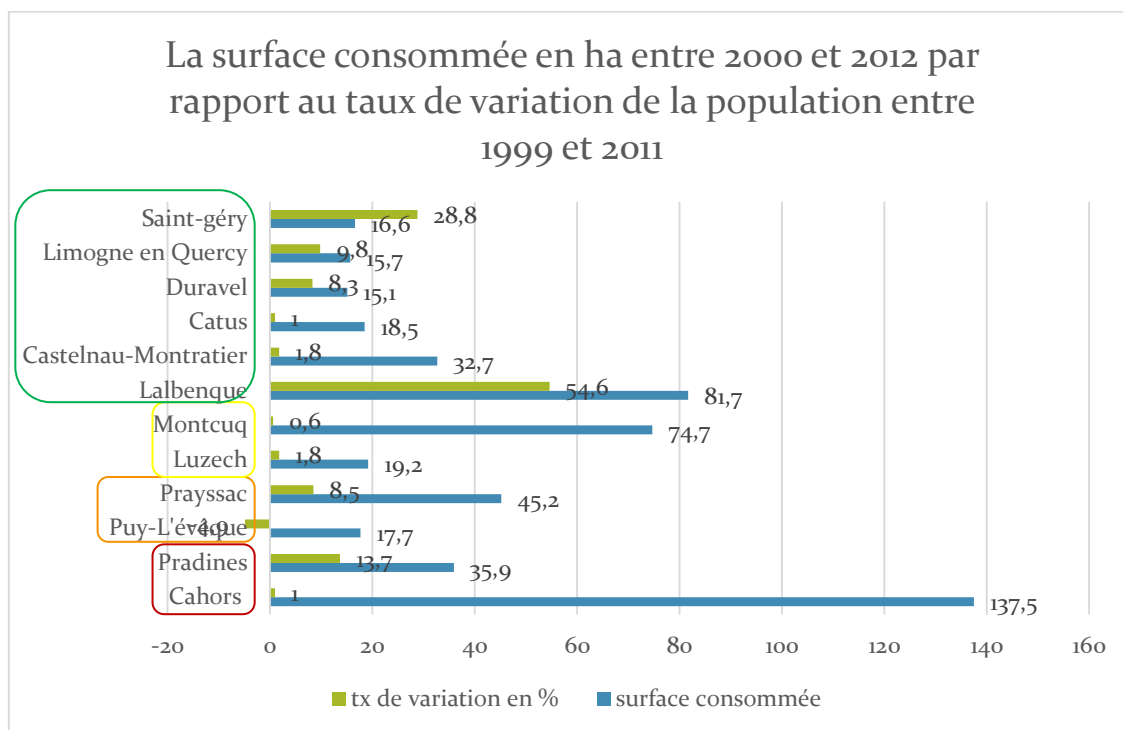


Figure 24 : Graphique : La surface consommée entre 2000 et 2012 par rapport au taux de variation de la population entre 1999 et 2011, réalisation personnelle

À partir du graphique, nous observons qu'il n'y pas forcément de relation entre la surface consommée et la dynamique démographique de la commune. Le cas de Puy-L'Évêque est le plus significatif, puisque sur la période 1999-2011, la commune a perdu 107 habitants et à consommer parallèlement 17.7 hectares de terrains. A contrario, la commune voisine de Duravel sur les mêmes périodes a gagné 73 habitants et à consommer 15.1 hectares. En termes d'évolution de la population, nous trouvons la même tendance à la concurrence entre la commune de Prayssac de la commune de Puy-L'Évêque au profit de la commune de Prayssac. Cette tendance est en lien avec le nombre de permis de construire par an, dans les deux communes.

Ainsi, l'offre en terre constructible n'est pas spécialement synonyme de dynamique démographique positive. De plus, cette inadéquation pose le questionnement suivant : l'offre foncière correspond-elle avec la demande des nouveaux arrivants ? Cette question paraît pertinente au vu de l'évolution de nos modes de vie, lié au desserrement des ménages et le fait que la majorité des nouveaux arrivants possèdent un mode vie urbain qu'ils adaptent à la

campagne. Le mode de vie urbain favorise la recherche de plus petites surfaces à construire qui demande moins d'entretiens, car le temps des gens est de plus en plus dédié aux loisirs. Ainsi, une étude du Crédoc³⁴, fait état que le temps libre a augmenté de 47 minutes par jour entre 1986 et 2010, passant de 7h19 à 8h06. Ce temps libre est davantage consacré aux loisirs, à la sociabilité, au bricolage, au jardinage et aux enfants. Nous pouvons appuyer cette transformation de la demande au travers de réaction de certains élus que j'ai pu entendre à de diverses réunions, où ils disaient que les parcelles les plus petites au sein de leur lotissement sont les parcelles qu'ils se vendaient le mieux. Puis le facteur économique, depuis la crise 2008 rentre également en jeu dans le choix final. L'offre en service et commerce joue un rôle majeur par rapport à l'offre de terrains constructibles. Par exemple, sur la commune de Cahors, 137.5 hectares ont été consommés et la commune à gagner dans un même temps 202 habitants, soit presque autant que la commune de Prayssac (196) mais Prayssac a consommé 3 fois moins de terre.

Le lien entre la consommation du foncier et l'attractivité des pôles n'est pas systématique. En effet, nous pouvons observer sur les deux cartes ci-dessous, que certains pôles connaissent une importante consommation du foncier et au contraire, une dynamique démographique faible et vice-versa. Par exemple, le cas de la commune de Puy-L'évêque, où elle se situe dans la même tranche de foncier consommé (de 0 à 19.2 ha) que les communes voisines de Prayssac et de Duravel. Cependant, sur la période 1999-2011, son taux d'évolution de la population est négatif, contrairement à Prayssac et Duravel qui affichent un taux de croissance démographique compris entre 5.06 et 10.77 % sur la période.

³⁴ Etude parue dans la dernière note Consommation et modes de vie, n° 268, juillet 2014.

La surface consommée de 2000 à 2012 sur les pôles d'équilibre
du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

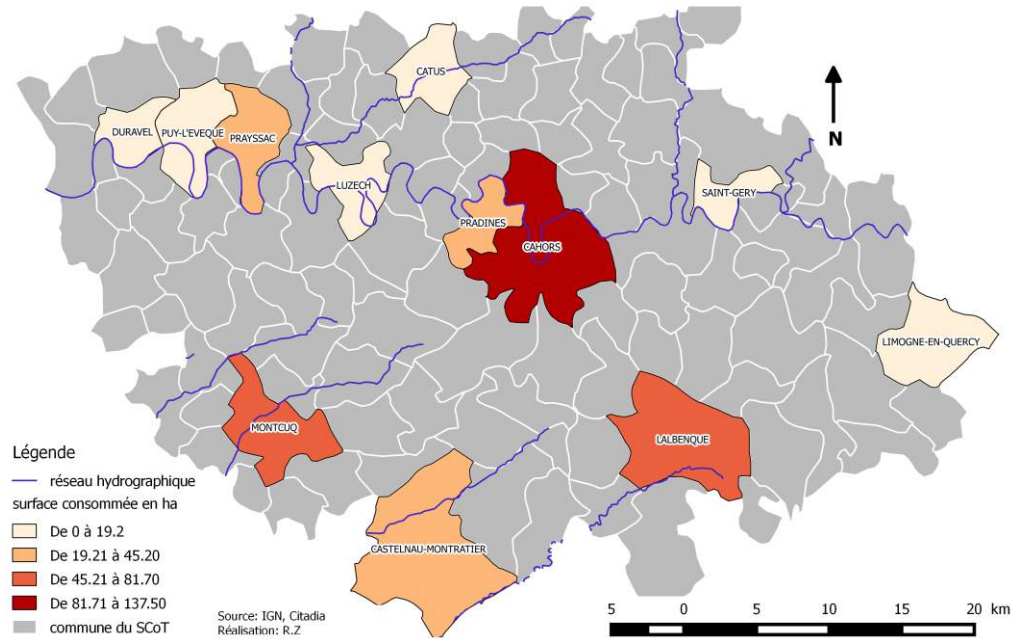


Figure 25 : Carte: La surface consommée de 2000 à 2012 sur les pôles d'équilibre, réalisation personnelle

L'évolution démographique entre 1999 et 2011
sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

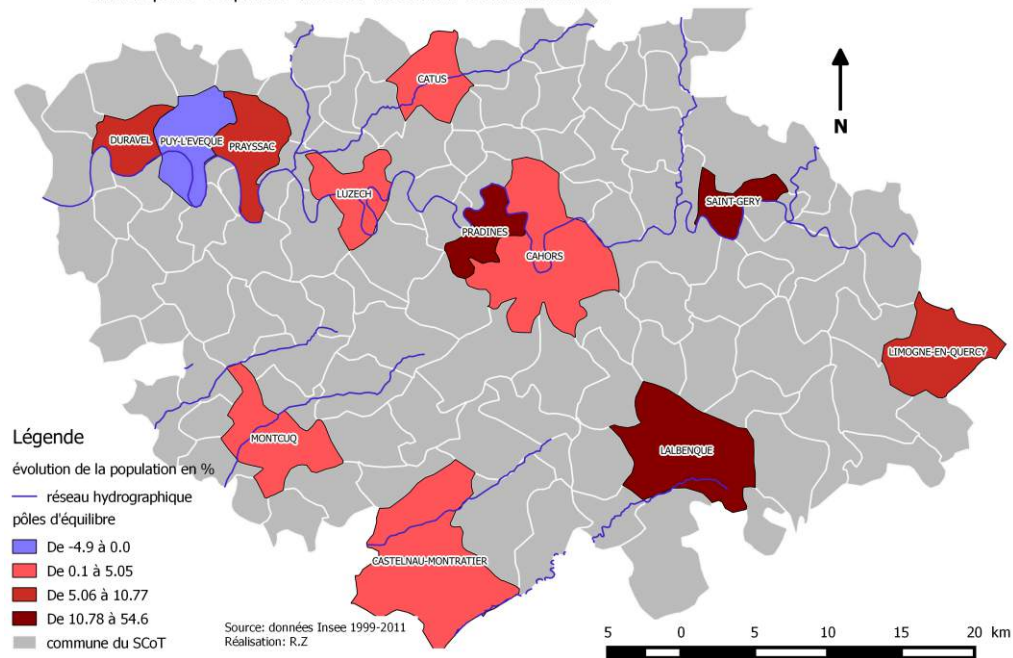


Figure 26 : Carte: L'évolution démographique entre 1999 et 2011 des pôles d'équilibre, réalisation personnelle

Pour conclure, sur la surface consommée sur les différents pôles d'équilibre, nous pouvons dire que cette consommation répond à un double processus. Tous d'abord, nous avons le pôle urbain constitué de Cahors et Pradines qui sont les communes les plus dynamiques en termes de permis de construire par an en moyenne entre 2004 et 2013, selon les données Sitadel. L'autre dynamique se caractérise par des pôles secondaires structurant leur environnement proche comme par exemple le pôle de Prayssac, Puy-L'évêque et Duravel.

En termes de surface consommée entre 2000 et 2012, les communes les plus consommatrices se caractérisent par une faible pression foncière comme pour Lalbenque qui dispose une surface communale importante avec une surface AU la plus importante des pôles d'équilibre.

La commune de Prayssac qui a consommé plus de 45 hectares entre 2000 et 2012, lors de la révision de son Plan Local d'Urbanisme en 2014 a marqué une volonté de réduire cette dynamique puisque actuellement, elle dispose dans son document d'urbanisme plus que 32.6 hectares en zone AU, soit une réduction de 30 % environ. Cette dernière tendance, est la traduction de la volonté des dernières lois en matière d'urbanisme, telles que la loi Grenelle II et la loi Alur.

III- Les préconisations et les enjeux de la mission du stage

1- Les préconisations issues du bilan du diagnostic

D'après les résultats que nous avons pu obtenir du diagnostic, l'analyse de ces derniers, nous mène vers une série de préconisations, toujours en lien avec la problématique de départ. Ainsi, les préconisations doivent répondre à une série d'enjeux sur le territoire. Bien que, nous sommes sur un territoire diversifié avec des communes urbaines et des communes très rurales, certains enjeux sont transversaux à ces territoires. L'enjeu principal va d'être de maintenir un certain niveau de population, pour ne pas être ce que nous pouvons appeler en sous-densité afin de développer les activités économiques et sociales au sein de ces territoires. De plus, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux avec le SCoT sera obligatoire, ainsi en annexe (6), nous pouvons trouver un tableau proposant cette mise en compatibilité. Les données de ce tableau n'apparaissent pas directement dans le mémoire, car c'est le DOO du SCoT (document en cours d'élaboration) qui fixera les objectifs et donc les points à mettre en compatibilité avec les PLU.

3.1.1 Les préconisations sur les surfaces consommées

Les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot ont consommé près de 510 hectares de terres entre 2000 et 2012, cela représente 1.3 % de la surface totale des pôles d'équilibre. Outre, cette consommation globale du foncier sur le territoire, les préconisations porteront sur la localisation de cette consommation et la surface consommée par permis de construire.

En effet, les documents d'urbanisme découlant de la loi Grenelle II et la loi Alur réduisent la surface urbanisable dans les communes. Par conséquent, cette réduction entraîne un choix particulier dans la localisation de ces terrains urbanisables. Le choix doit répondre à certaines attentes répondant aux attentes des documents d'urbanisme. La situation géographique de ces terres sera donc à privilégier aux abords des centres bourgs et des hameaux existants, afin de limiter les coûts de voirie, de réseau, de déplacements et de créer des centralités dynamiques sur le point économique et commercial. L'insertion de nouvelles surfaces à urbaniser doit se faire en

lien avec la tendance démographique de la commune et du secteur afin de dimensionner au plus juste les surfaces à urbaniser par rapport à la réalité de la dynamique démographique.

Face à cet enjeu, de valoriser des terres urbanisables en lien avec le centre bourg dans un souci de maintien de l'identité de la commune et dans une perspective de développement durable de la commune au sens large, c'est-à-dire un développement en compatibilité avec les lois cadres sur l'urbanisme et par conséquent, les documents d'urbanisme « grenellisés ». La collectivité au travers de ces élus se doit de travailler en coordination avec les habitants de la commune et notamment les propriétaires des terrains afin de les sensibiliser. De plus, l' élu possède des outils fiscaux, afin d'encourager les propriétaires de terrains à urbaniser de vendre pour réaliser des opérations d'ensemble qui apporteront une plus-value, par rapport à des opérations réalisées au coup par coup de façon individuelle. Ainsi, l'ingénierie nécessaire afin de déterminer les zones à urbaniser cohérentes peut se faire grâce à un bureau d'études extérieur, mais le diagnostic va avoir un certain coût. A contrario, l'ingénierie peut se réaliser au niveau intercommunal avec l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. De plus, l'échelle intercommunale paraît comme l'échelle la plus pertinente pour proposer des projets d'ensemble tout en respectant l'identité locale. De ce fait, l'intercommunalité est valorisée de plus en plus par le législateur, dans un premier dans la loi ENE du 12 juillet 2010 et cette échelle est renforcée également dans le projet de la loi Notre, puisque les conditions de blocage de l'élaboration d'un PLUI se voient diminuées.

De plus, l'optimisation des surfaces déjà urbanisées est essentielle afin de limiter les logements vacants dans un premier temps, qui est une dynamique bien prégnante sur le territoire et qui touche tant le pôle urbain de Cahors que des communes classées en pôle de services intermédiaires, comme par exemple Puy-L'évêque. La problématique des logements vacants est présente sur les communes anciennes, avec des origines moyenâgeuses pour certaines. L'identification des dents creuses dans les centres bourgs semblent également nécessaire pour densifier le tissu urbain et ainsi favoriser le dynamisme des centres bourgs pour le maintien et le développement des activités commerciales et des services.

L'outil mis en avant pour lutter contre les logements vacants est la mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain par la collectivité avec l'aide de l'agence nationale de l'habitat. Cette opération permet de favoriser la réhabilitation des

logements par un système d'aides aux propriétaires. La ville de Cahors a un objectif de 500 logements réhabilités entre 2015-2020 grâce à cette opération. De plus, le document d'urbanisme de Prayssac relève cette solution pour lutter contre le logement vacant, mais à l'échelle de l'intercommunalité. De plus, nous pouvons imaginer un outil fiscal afin d'encourager les propriétaires de logements vacants insalubres de remettre en état leur logement pour les remettre sur le marché. Cependant, un inventaire précis est nécessaire afin de mettre en place cette taxe ou cet avantage fiscal. Cette mesure peut paraître impopulaire, le courage des élus est nécessaire afin d'aller jusqu'au bout de la démarche. Une politique de réhabilitation de logements ne peut se penser qu'à moyen terme et en coordination avec les politiques de l'habitat départementales, des bailleurs sociaux et des bailleurs privés. L'intégralité de l'ingénierie ne peut être portée par la collectivité, elle doit s'appuyer sur des bailleurs qui sont des spécialistes de l'habitat avec des moyens conséquents, de plus la politique doit être menée sur l'ensemble du territoire et non sur quelques communes, afin de rééquilibrer l'offre en logement et ne pas créer une concurrence entre les communes au risque de les rendre plus fragiles sur le plan démographique et économique.

Par ailleurs, la tendance que nous pouvons mettre en évidence sur le pôle urbain de Cahors est la même que les villes moyennes, concernant l'extension urbaine. La dynamique résidentielle se caractérise par une logique de déversement ou de vases communicants au détriment de la ville centre de Cahors, qui affiche un accroissement de la population de 1 % sur la période 1999-2011, où sur la même période les communes périphériques telles que Pradines, Lalbenque et Saint-Géry affiche un accroissement de la population à deux chiffres³⁵. Par conséquent, nous avons un appauvrissement de la ville centre en termes de dynamisme économique, notamment sur les commerces et les services de proximité. Ainsi, le maintien de la population dans la ville centre est déterminant, afin de renforcer son attractivité au-delà de son territoire et de maintenir une certaine qualité architecturale de son centre, car un centre inhabité est un centre qui se détériore par manque d'entretien des propriétaires des logements.

³⁵ + 13.7 % pour la commune de Pradines ;
+ 54.6 % pour la commune de Lalbenque ;
+ 28.8 % pour la commune de Saint-Géry.

L'échelle de notre territoire présente un avantage par rapport aux grandes villes, pour lutter contre le phénomène de déversement. Le fait que nous sommes sur un petit territoire l'échelle de l'intercommunalité correspond à l'échelle de notre bassin de vie. Ainsi, l'élaboration d'un plan local d'habitat semble davantage pertinente et efficace pour lutter contre les déséquilibres territoriaux.

La surface consommée par permis de construire sur les pôles d'équilibre est en moyenne de 2 557.90 m². Cependant, cette moyenne cache des disparités, car la fourchette s'étend 727.90 m² à 11 318.18 m². Cette fourchette peut s'expliquer par le caractère plutôt urbain ou rural de la commune. En effet, le pôle urbain de Cahors et Pradines possède les surfaces consommées par permis de construire les plus basses. La classification des communes en pôle supérieur, intermédiaire et de proximité permet de voir un lien entre la surface consommée par permis de construire et son appartenance à tel ou tel groupe. Par conséquent, dans les préconisations, nous pouvons distinguer les mêmes catégories, c'est-à-dire qu'à chaque catégorie correspond une préconisation.

Pour les communes classées en pôle supérieur (Cahors / Pradines), nous sommes sur des communes urbaines, de ce fait une certaine pression foncière se fait sentir sur le territoire. Par conséquent, le prix du foncier y est plus élevé que sur le reste du territoire et les surfaces urbanisables disponibles sont d'une superficie plus restreinte. Ainsi, les documents d'urbanisme dans les orientations d'aménagement et de programmation peuvent recommander des parcelles aux alentours de 700 – 800 m² pour l'habitat individuel afin de répondre aux attentes de la législation en matière du droit de l'urbanisme et de proposer une densité intéressante.

Les communes classées en pôle de services intermédiaires (Prayssac / Puy-L'évêque), nous sommes sur des petites villes de plus d'un peu plus de 2 000 habitants. La dynamique de construction est très différente sur ces deux communes, sur la première, nous sommes à 30 permis de construire par an en moyenne entre 2004 et 2013, pour une surface moyenne de 1 255.5 m² par permis de construire, contre 9 permis de construire par an en moyenne entre 2004 et 2013, pour une surface moyenne de 1 638.9 m² par permis de construire. Dans un contexte de petite ville la surface consommée par permis de construire reste trop élevée, elle crée des dents-de-scie, qui ont été identifiées dans le PLU de Prayssac. Le document d'urbanisme doit privilégier

une densification des centres bourgs par le comblement des dents creuses et préconiser des parcelles aux alentours de 800 / 900 m² pour limiter la consommation de l'espace.

Les communes classées en pôle de services de proximité correspondent à des communes rurales où, nous avons une surface moyenne consommée par permis de construire de 2 233.2 m². Pour réduire cette consommation de l'espace, il serait à privilégier un zonage du PLU qui met en avant le centre bourg et les hameaux. De plus, valoriser des projets d'ensemble permettrait de contrôler cette consommation de l'espace. L'outil fiscal et une réflexion sur les documents d'urbanisme semble être des outils complémentaires nécessaires pour limiter cette consommation.

3.1.2 Les préconisations sur la localisation de la dynamique du bâti

Outre, la consommation de l'espace, sa localisation y est primordiale pour assurer un développement cohérent du territoire et de garder l'identité de celui-ci. Au vu, de la carte ci-dessous de la localisation de cette consommation du foncier entre 2000 et 2012.

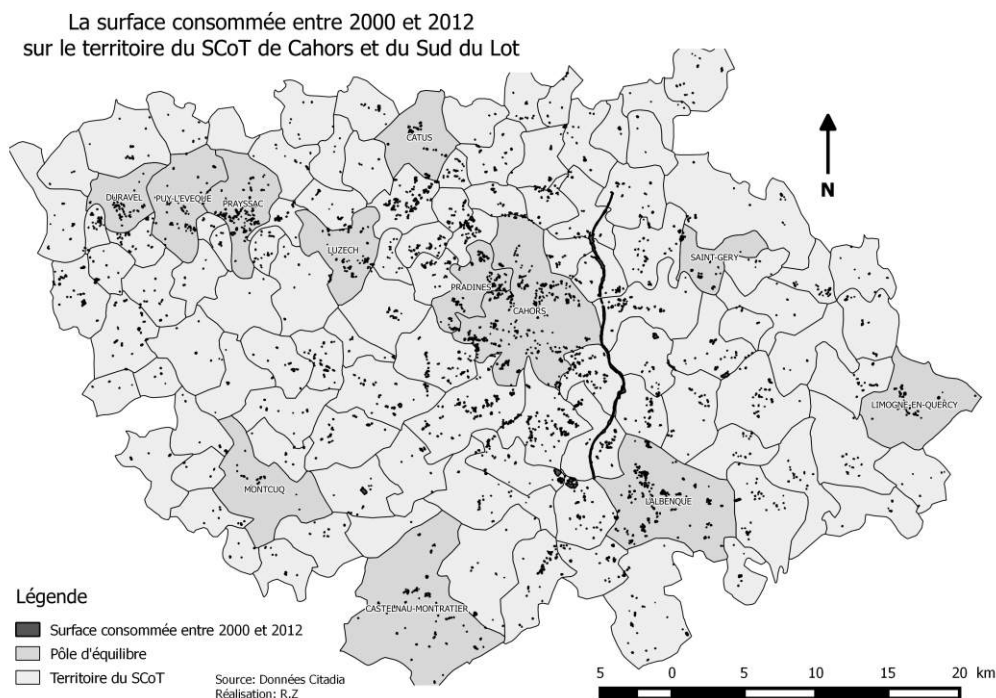


Figure 27 : Carte: La consommation de l'espace sur le territoire du SCoT, réalisation personnelle

Nous pouvons voir que nous avons une consommation très diffuse sur l'ensemble du territoire, ainsi, des préconisations semblent pertinentes dans notre cas d'étude.

La localisation du bâti d'un point de vue réglementaire, cela correspond au zonage présent dans les documents d'urbanisme. La particularité de notre territoire et plus particulièrement des pôles d'équilibre les documents d'urbanisme en vigueur sont antérieurs à la loi ENE de 2010 pour la majorité des pôles d'équilibre. Seule, les communes de Pradines, Prayssac et très récemment Catus possèdent un PLU « grenelle ». Par conséquent, les PLU antécédents cette loi ont permis une urbanisation beaucoup plus diffuse que les préconisations des nouveaux PLU.

L'objectif en agissant sur les nouveaux documents d'urbanisme est de les intégrer dans une démarche intercommunale afin de limiter la concurrence entre les communes. En effet, certaines communes proposent une fiscalité avantageuse sur les terrains à bâtir pour attirer un maximum de population sans se soucier du cadre de vie de leur commune. Ainsi, si la commune voisine fait l'effort de réduire ces zones de terres constructibles, elle en sera doublement pénalisée. Tous d'abord, en proposant moins de terrains disponibles, le prix du foncier risque d'augmenter plus que la moyenne et l'offre ne pourra répondre à l'ensemble des demandes. Par conséquent, une politique à l'échelle intercommunale peut résoudre cette problématique en proposant des schémas de secteurs afin d'harmoniser les politiques foncières.

De même, le changement d'approche dans l'élaboration des PLU entraîne un changement de la localisation des surfaces à urbaniser. Depuis, la déclinaison de la loi ENE dans le code de l'urbanisme³⁶, l'élaboration du zonage commence par un diagnostic complet des terres agricoles et naturelles et une analyse complète de la consommation de l'espace. Concrètement, la construction du zonage commence par un repérage précis des surfaces à préserver (agricoles et naturelles) et les surfaces restantes sont étudiées pour savoir, si elles peuvent accueillir des futures habitations en lien avec le centre bourg ou un hameau existant sans remettre en cause l'identité du territoire. Cette approche « inversée » permet une meilleure prise en compte de l'environnement en la plaçant au cœur du zonage.

³⁶ Article L.123-1-2, L.123-1-3, L.123-1-4, L.123-1-5 et L.123-5 du code de l'urbanisme

La localisation de l'habitat est à mettre en relation avec la surface des parcelles. Nous ne pouvons pas imposer une taille maximale des parcelles sur l'ensemble du territoire. Chaque commune a des caractéristiques différentes, des communes urbaines ne peuvent pas proposer des surfaces de parcelles identiques que des communes rurales où le foncier est plus abondant. Cependant, les communes rurales ne peuvent pas également proposer des parcelles de 10 000 m² sous prétexte qu'il n'y a pas de pression foncière. Au-delà de se fixer une limite à ne pas dépasser, il est important de travailler sur la qualité de la parcelle, c'est-à-dire son orientation, sa localisation et l'implantation du bâti sur celle-ci afin d'optimiser cette surface.

De plus, le développement du mitage, la localisation de la dynamique de construction et l'accroissement des logements vacants cache une autre dynamique, celle de la dévitalisation des centres-bourgs. Pour lutter contre ce phénomène, nous pouvons identifier quelques stratégies d'action possibles.

3.1.3 La revitalisation des centres-bourgs

La revitalisation des centres-bourgs se construit à une double échelle temporelle. Le long terme et le court terme en effet, nous ne pouvons pas envisager une pérennisation des centres-bourgs sur le long terme sans mener une politique efficace sur le court terme. L'articulation des deux échelles reste essentielle pour une politique efficace. Les leviers d'action pour mettre en place une stratégie sont multiples et doivent s'adapter à chaque centre-bourg qui présente des enjeux différents des uns aux autres.

Certains documents d'urbanisme mettent en avant cette nécessité, comme par exemple, le PLU de la Commune de Prayssac qui préconise une mise en œuvre d'un Plan Local d'Habitat à l'échelle intercommunale pour lutter contre les logements vacants et redynamiser le centre-bourg. Cette analyse s'appuie sur un taux de logements vacants de 9.8 %³⁷. Cependant, le levier habitat ne peut correspondre à l'ensemble des centres-bourgs des pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, puisque les communes de Lalbenque, Pradines et Limogne-en-Quercy ont un taux de vacance bas et acceptable³⁸. De même, la revitalisation peut passer par le levier du

³⁷ Donnée Insee 2011.

³⁸ Lalbenque 4.6 % ; Limogne-en-Quercy 5.6 % ; Pradines 4.9 % ; Donnée Insee 2011.

commerce et emploi, le patrimoine, les équipements et des déplacements. Ainsi, chaque commune à partir d'un diagnostic complet peut faire référence à un ou plusieurs leviers sur plus ou moins le long terme pour impulser une dynamique sur son centre-bourg.

La revitalisation d'un centre-bourg s'inscrit également à différentes échelles, la commune peut faire le choix de mener une politique soit repliée sur son centre, soit en sur l'ensemble du territoire communal, ou soit en lien avec les autres communes. Cette dernière possibilité semble la plus pertinente, à l'heure où l'intercommunalité est l'échelle la plus pertinente pour avoir un projet d'ensemble.

L'ensemble des préconisations figure dans le tableau de synthèse ci-dessous, nous pouvons retrouver les objectifs recherchés, les outils, l'échéance, les acteurs et l'échelle qui paraît la plus pertinente.

	Enjeux	Objectifs	Outils	Echéance	Acteurs	Echelle
Consommation de l'espace	Dimensionner les zones à urbaniser en lien avec la dynamique démographique Régulation et maîtrise du marché foncier rural en s'appuyant sur la loi LAAF	Une gestion économe des sols Une politique incitative auprès des propriétaires, afin d'avoir une certaine maîtrise du foncier	Les documents d'urbanisme (PLU, PLUI, PLH, etc.) rentrant en conformité avec la législation (loi ALUR, LAAF, Grenelle II, etc.) Les pouvoirs fiscaux des élus	Les échéances réglementaires majeures sont à l'horizon 2017 pour se mettre en conformité, cependant, des incitations (financières) poussent les collectivités à agir dès maintenant.	Les élus locaux Les organismes du type ADEME, OPAH-RU, club PLUI, etc. Chambres consulaires (CCI, Agriculture, Industrie, etc.) Le PNR Le conseil général et régional Communale (PLU) Intercommunale (PLUI) SCoT	
Localisation du bâti	Comblent les dents creuses Densifier le centre bourg et les hameaux existants Travailler sur la qualité des O.A.P	Organiser l'offre d'habitat et de services pour répondre à la demande des populations aujourd'hui et demain	PLUI pour harmoniser la politique foncière sur un bassin de vie Zonage PLU La loi LAAF au travers les CDPENAF			
Revitalisation des centres-bourgs	Renforcer les centralités Lutter la vacance des logements	Réorganiser les fonctions résidentielles, économiques autour des pôles	De nouveaux outils : Fichier recensant les dents-creuses urbanisables en lien avec un diagnostic commercial complet sur les pôles.			

Figure 28: Tableau de synthèse des préconisations, réalisation personnelle

3.1.4 La prospective sur les pôles d'équilibre

La démarche de prospective consiste à prendre un ensemble de paramètres, économique, social, politique, législatif, démographique, Etc. Dans notre cas d'étude, les paramètres démographiques et législatifs vont être les deux paramètres mis en avant. La démarche n'est de prévoir l'avenir tel un voyant, mais plutôt d'établir des scénarios plausibles à partir de données démographiques et de tendance d'évolution de la législation en vigueur en termes d'urbanisme. Cette démarche liée à l'aménagement du territoire consiste à anticiper et préparer les territoires à leur avenir dans le cadre de les rendre plus équitables et plus fort. Philippe Lamour dès 1967 décrit cette liaison : « *L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne [...]. Il lui offre le champ d'action et la possibilité de son épanouissement. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir.* » Cette démarche, nous pouvons la retrouver dans les plans locaux d'urbanisme où nous estimons avoir une vision sur 7 ans, dans les schémas de cohérences territoriaux où nous là, nous avons une vision sur 20-25 ans.

Dans le cadre de cette étude, la prospective que je propose est inspirée des travaux de la Datar³⁹, en effet, pour des raisons techniques et des raisons de pluridisciplinarité de la démarche, je ne peux seul établir une prospective détaillée sur le territoire à partir de mes propres données. Les scénarios que je propose ont pour base ces derniers. A partir de ces travaux, j'adapte les données que je possède sur le territoire afin de tendre vers des scénarios plausibles. Les scénarios de la Datar s'appuient sur le concept de la ville intermédiaire que nous pouvons définir de la façon suivante, la ville intermédiaire est celle qui a réussi à émerger de son espace régional en s'imposant comme un pôle socio-économique de référence (exemples : fonction administrative, de santé, de diffusion de la connaissance, et siège de lieu de décision). La ville de Cahors en tant que préfecture du Lot joue totalement ce rôle à l'échelle du département.

Le premier scénario « les communautés incertaines » met en avant les mots clés suivants segmentation sociale, diversité, tension, innovation sociale, communautarisme. Ce scénario met en lumière trois enjeux formulés à partir du système spatial des villes intermédiaires et de leurs

³⁹ Travaux de la Datar prospective 2040.

espaces de proximité. Ils se rattachent tous trois à un clivage essentiel qui tient à la coupure entre des groupes sociaux quasi communautaires. Le premier enjeu est un enjeu de mobilité. Les migrations qui alimentent la majorité des pôles d'équilibre du territoire du SCoT et la dynamique urbaine de Cahors / Pradines peuvent se révéler constitutives de blocs sociaux qui se resserrent sur des critères de plus en plus homogènes. Les groupes sociaux les plus aisés vont investir les centres historiques qui sont facilement accessibles alors que les classes populaires seront reléguées dans les zones les moins accessibles et les plus dégradées vers les pôles les plus éloignés du pôle centre. La raréfaction des services publics devenus trop coûteux, ou en tout cas perçus comme tels, sera ainsi à l'origine du développement de formes d'entraide entre membres d'un même groupe social. Les communautés se renforceront, sur des bases sociales ou culturelles. La tendance au regroupement des populations sur des bases de plus en plus culturelles et dans des espaces de plus en plus homogènes se sera prolongée jusqu'à créer des lignes de ségrégation dans l'ensemble du système spatial.

Le deuxième enjeu concerne l'urbanisme en tant que capacité collective à organiser la circulation des hommes et des biens, mais aussi des informations et des idées. L'espace public demeure le support de ces passerelles où la liberté de passage sera de plus en plus difficile à préserver. On assistera, dans certaines villes intermédiaires administrées sur un mode volontaire et relativement participatif, à des initiatives en faveur de la création sociale qui pourront concerner tous les groupes et surtout les plus défavorisés. Comme il s'agit de communautés contraintes à l'inventivité, pour trouver sans cesse de nouvelles solutions aux impasses matérielles qui se succèdent dans la vie quotidienne de leurs membres, leur apport deviendra non négligeable lorsque les conditions d'échange se compliqueront au plan global. De la fluidité préservée dépendent les opportunités de création et d'innovation sociale. Le déplacement « tout » voiture sera de plus en plus compliqué.

Le troisième enjeu est relatif aux valeurs qui fondent le socle commun aux habitants de ce système. Le maintien d'une vie sociale en 2040 nécessite la création et le partage d'une conscience collective supra-communautaire qui peut être entrepris par la mise en place d'une gouvernance à l'échelle intercommunale en matière d'urbanisme pour créer une égalité des territoires, creuset à partir duquel les différents groupes sociaux pourront renoncer à une part de leur autonomie pour assurer la vie de la cité. Dans le système spatial des villes intermédiaires, les phénomènes communautaires ne tendront pas à la constitution d'espaces politiques autonomes,

les groupes sociaux de ces quartiers périphériques resteront partie prenante d'une société à laquelle ils apporteront une contribution dans la différence.

Le scénario 1 semble plausible sur notre territoire à certaines conditions, comme par exemple, la mise en place de documents d'urbanisme intercommunal et que la notion de projet de territoire soit partagée par tous, autant des politiques que de la population. De plus, la raréfaction des services publics est déjà une réalité sur notre territoire puisqu'actuellement les perceptions situées dans les pôles d'équilibre ont fermé pour raisons économiques. De même, l'enjeu concernant l'urbanisme en tant que capacité à organiser le déplacement des hommes et des biens peut être relevé sur notre territoire dans le cadre par exemple du PLUI tenant lieu de PLUIHD.

Le deuxième scénario « les laboratoires verts » met en avant les mots clés suivant : environnementalisme, écologie territoriale, auto approvisionnement, intensification. Les enjeux de ce scénario sont globalement des enjeux de changement de régime, dont le système spatial des villes intermédiaires constitue un maillon essentiel. Le premier enjeu est celui de la combinaison d'un cadre imposé et de changements de pratiques acceptés. Cet enjeu est fondamentalement politique. Dans une période de fin des énergies fossiles où les déplacements motorisés seront de plus en plus coûteux, les populations vont devoir changer de comportement afin de pallier cette pénurie. L'Union européenne y aura trouvé un défi à la mesure de son périmètre. Elle aura rassuré en construisant de gigantesques stocks de réserve, éloignant la peur de la pénurie, et en imposant des objectifs drastiques de réduction des usages. L'État aura repris la main.

Le deuxième, touche à l'innovation technologique et organisationnelle. La cohérence d'ensemble des nouveaux systèmes sociotechniques dépend de multiples inventions et améliorations des manières de produire et de consommer. La fonction de laboratoire des villes intermédiaires repose sur la disposition des ressources, en particulier en termes de compétences, permettant la mise au point de solutions localisées. Les villes intermédiaires, moins en pointe sur le domaine des déplacements internes, et de la densification de l'habitat, trouveront des solutions pour organiser localement des systèmes relativement autonomes. Là où les très grandes villes devront aller chercher très loin des terres disponibles pour gérer leurs déchets, trouver des sources d'énergie renouvelables, de denrées alimentaires et d'eau, les villes intermédiaires pourront compter sur leurs espaces de proximité. Le domaine de l'agriculture local sera en plein développement pour nourrir son espace de proximité. Les pratiques de consommation s'orienteront vers une certaine

sobriété, excluant rapidement tout produit à fort impact sur les biens collectifs, d'abord pour des raisons de prix mais aussi parce que des solutions alternatives seront ouvertes progressivement sur place.

Le troisième enjeu correspond à la fois à un outil du changement dont la maîtrise est cruciale mais aussi à un domaine sensible aux effets du changement : c'est celui du foncier. La montée des concurrences d'usage de l'espace est attendue des évolutions de ce scénario. La distinction des différentes composantes du droit de propriété et de leur mode de contrôle est ici posée.

Dans les travaux de la Datar, nous trouvons l'exemple suivant : *la fiction met en avant un couple qui a quitté la ville de Paris pour s'installer en Auvergne où leur mode de vie a radicalement changé, passant de l'hyper consommation à une auto consommation raisonné. Au travers ce mode de vie ce sont développé des liens sociaux très fort, entraide...*

Ce scénario extrêmement politique ne peut se développer sans une démarche venant directement du gouvernement en imposant au travers des lois de nouvelles pratiques auxquelles les citoyens devront s'adapter. Ce changement à 180 degrés de politiques et de mode de vie peut convenir à notre territoire du fait de ces richesses agricoles. Cependant, nous pouvons émettre un doute sur la volonté politique quand nous voyons les mesures prises en réponse au changement climatique qui sont bien en dessous de l'urgence de la situation. De plus, l'instrumentalisation politique du sujet, bien que celui-ci soit un sujet qui s'impose à tous sans aucune couleur politique ne fait qu'éloigner le citoyen de la préoccupation environnementaliste.

Le troisième scénario « les spécialités en concurrence » identifie les mots clés : avantage comparatif, compétitivité, concurrence territoriale, organisation, interdépendance. Le scénario des territoires spécialisés en concurrence met en jeu une double articulation : horizontale, entre la ville intermédiaire et ses espaces de proximité, verticale, entre le système spatial et les échelons supérieurs. Le premier enjeu porte sur les ressources à disposition du territoire pour porter les exigences d'organisation qui en découlent. Les ressources humaines en sont la principale composante, ce qui suppose une dotation en savoir-faire (préservés) comme en nouvelles compétences (constituées) à même de répondre aux besoins de conception, de production et de valorisation. Tout territoire aura la possibilité d'élaborer de véritables projets de développement, dans un cadre européen qui procédera à une sorte d'égalisation des chances régionales. L'objectif consistera à devenir territoire leader sur un produit en contrôlant la conception et la fabrication, l'image et la circulation.

Le deuxième enjeu est lié au territoire de projet, dont la pertinence du périmètre comme la cohérence des acteurs et des actions sont indispensables à la robustesse d'ensemble. L'investissement dans une organisation sera alors déterminant et la construction d'une notoriété pratiquement ex nihilo une véritable prouesse. Mais tous ne réussiront pas. Des territoires se seront lancés dans des reconstitutions de filières face à des concurrents européens très bien établis, et auront connu des revers cuisants et coûteux, sans réelle possibilité de rebond. D'autres n'auront pas disposé de ressources suffisamment consistantes pour fonder un projet de spécialisation territoriale. Ils resteront à l'écart, sans espoir d'inverser la tendance. Progressivement, ils verront partir leurs actifs les plus dynamiques vers les espaces en réussite.

Le troisième enjeu est un enjeu de connexion, car les avantages de tels systèmes spécialisés à l'échelle européenne voire mondiale ne peuvent se concevoir sans coopérations étroites avec des partenaires de différents domaines et localisations. Aux réseaux de coopération internationaux, aura été empruntée l'idée de partenariat sur les grandes fonctions, surtout liées à la recherche et à la mise au point des technologies de production. Ainsi, sans s'escrimer à tout faire sur place, on aura visé des positions solides sur un petit nombre de biens et de services, formant un ensemble cohérent que l'on associera à l'image de la localité.

Ce scénario reste difficilement imaginable sur notre territoire, du fait de la dynamique démographique. En effet, notre territoire est essentiellement attractif envers des personnes d'un certain âge, de plus, le vieillissement de la population ne cessera d'accroître cette tendance. Par conséquent, le besoin en ressource humaine dans le domaine de l'innovation semble limité sur notre territoire par rapport à d'autres territoires déjà en avance dans le domaine. Ainsi, baser notre développement sur ce scénario semble être ambitieux. De plus, notre territoire ne possède pas un tissu industriel innovant conséquent, la base de son développement se fonde depuis une dizaine d'années sur la valorisation de son patrimoine et sur le développement du tourisme.

Le quatrième scénario « les satellites interconnectés » met en avant les mots clés suivant : croissance urbaine, agglomération, métropole, périphérie, relation interurbaine. Nous sommes en régime de croissance urbaine généralisée. Les villes intermédiaires suivent le mouvement sans que le développement soit forcément au rendez-vous. Elles contribuent à la géographie urbaine en prenant position dans la hiérarchie des places centrales et dans les réseaux de villes. Les relations sont principalement interurbaines.

À l'urbanisation est d'abord attaché un enjeu global de mode de vie et d'évolution de nos sociétés dans leurs rapports à l'espace. Les réflexions attachées aux pistes d'un développement urbain durable, un temps à la peine, auront emprunté efficacement les voies des éco-bâtiments et éco-quartiers, des plans climat-énergie et autres opérations facilitant les déplacements et le recyclage. Le bilan énergétique mais aussi la vulnérabilité sociale en seront grandement corrigés. L'assimilation des villes à des « gouffres d'usage » n'aura plus lieu d'être. Les relations sociales, la culture, les représentations collectives sont liées à la ville et à un cadre de vie artificialisé. La diversité se développe à l'intérieur du monde urbain. De façon plus spécifique au système spatial des villes intermédiaires, un enjeu majeur concerne les rapports interurbains. Ils conditionnent le type de relations entre la ville intermédiaire et la métropole, ou entre villes intermédiaires, mais dans tous les cas, ils relèvent de formes volontaires de coopération. Le consentement à coopérer n'est pas automatiquement partagé. Les villes intermédiaires résisteront à la métropolisation en redéfinissant leur place dans la production et dans les échanges. Le monde de la production, contrôlé depuis les métropoles, sera organisé à partir des villes intermédiaires. Le desserrement des activités aura été long à se mettre en place, mais la pression foncière réussira à les pousser hors des très grandes agglomérations.

Un autre enjeu touche les espaces de faible densité, à l'écart de la dynamique de développement. Compte tenu des formes historiques de peuplement d'un pays comme la France, on peut s'attendre à une permanence de choix de vie à la campagne et, en conséquence, à devoir gérer un certain niveau de présence publique sur tout le territoire ou à poser des limites réglementaires drastiques. Reste que la gestion des espaces périphériques constitue un enjeu de taille pour la préservation du capital naturel et des services environnementaux. Les espaces de faible densité auront vu leur place dans l'ensemble décroître de façon inéluctable. Ils deviendront une charge qu'il faudra borner ou un arrière-pays qu'il faudra contrôler. Les espaces ruraux deviendront de simples zones de report des goulots d'étranglement de la croissance urbaine. Aux espaces de nature préservée et de respiration seront associées des aires de dépôt des déchets ultimes, sévèrement contrôlés et confinés. Les villes intermédiaires seront des villes-portes à l'orée de ces étendues sous surveillance.

Le scénario 4, semble celui le plus en phase avec notre territoire. Il met en évidence une croissance urbaine généralisée et les frontières entre espaces ruraux et espaces urbains seront de plus en plus flous. Cet estompement des frontières se traduit actuellement par la mise en place de la démarche

PLUI et du projet SCoT. De plus, la préservation de l'espace naturel se fait à une double échelle, puisque d'un côté nous avons des documents d'urbanisme « grenelles » qui favorise le classement des zones en zone naturelle et par ailleurs, une partie du territoire du SCoT est couvert par un parc naturel régional.

Après la lecture des différents scénarios, il est important de dire qu'il n'y a pas un scénario idéal et que de nombreux facteurs rentrent en jeu, dont certains sont extrêmement peu fiables comme l'avenir politique et économique au vu de l'actualité. Ainsi, cela ne doit pas nous empêcher de se projeter dans l'avenir et de mener des politiques à moyen et long terme sur notre territoire. C'est pour cela, que tendre vers un mélange des scénarios 1, 2 et 3 semble pertinent au vu de la tendance démographique, c'est-à-dire vieillissement de la population, attractivité du territoire grâce à l'atout patrimonial et au vu de la situation socio-économique de notre territoire.

Au-delà des scénarii inspirés des travaux de la DATAR, lors du projet du SCoT, des scénarii ont été réalisés à partir des données de l'INSEE⁴⁰. Le SCoT détermine quatre scénarii, le premier, *au fil de l'eau*, le second, *le maintien des équilibres démographiques*, le troisième, *le développement réparti en fonction du poids de population* et le dernier, *le développement réparti en fonction du poids d'équipements et services*. Les scénarii se basent uniquement sur le poids démographique et le poids des équipements et services, ainsi, nous pouvons considérer qu'un certain nombre de facteurs (politique, environnement, économique, etc.) ne sont pas pris en compte, malgré l'importance de ces derniers sur l'évolution d'un territoire.

De plus, au-delà de la prospective, il est intéressant de s'interroger sur la cohabitation entre les nouveaux ruraux et les habitants installés depuis plusieurs décennies, notamment autour de la question de la gouvernance et des possibles conflits d'usages. Le développement et la diversification des espaces ruraux et périurbains provoquent un changement d'un point de vue sociologique. Des modes de vies différents doivent apprendre à cohabiter sur un même territoire. Pour le bon fonctionnement de cette cohabitation, les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer grâce à une dynamique de projet.

⁴⁰ Cf. document en annexe

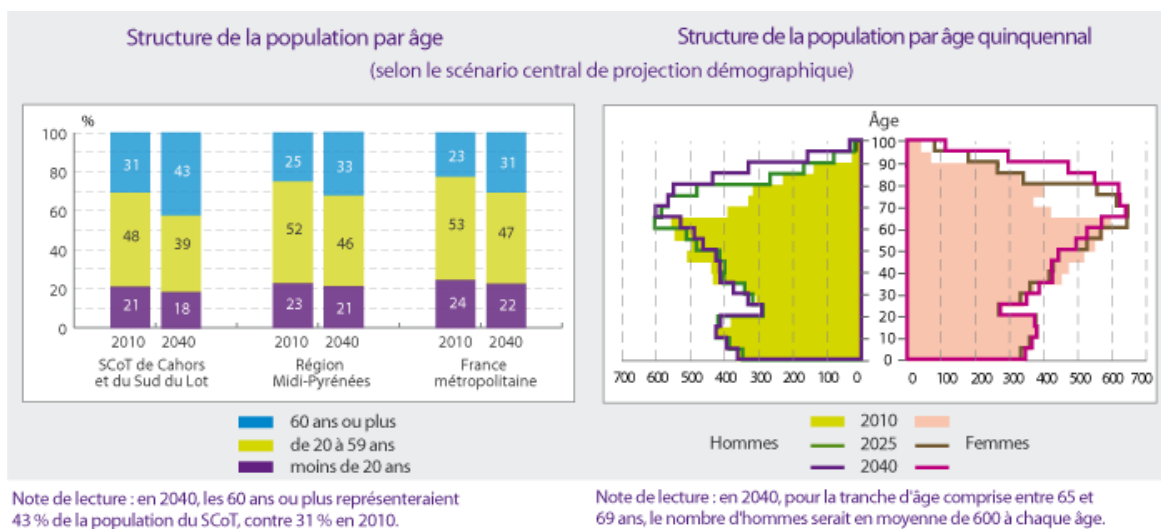


Figure 29 : Graphique: Prospective de l'évolution de la population, réalisation INSEE

Au sens général, les espaces ruraux français sont des espaces attractifs en termes notamment de population. La tendance de la structure de la population dans ces espaces est un vieillissement général de la population. Au vu des graphiques ci-dessus, issus de données de l'Insee, cette tendance est confirmée sur notre territoire. En effet, seul la classe d'âge des 60 ans et plus augmente entre 2010 et 2040. Par conséquent, cette tendance a un impact direct sur notre territoire en termes de gouvernance, d'aménagement et de gouvernance. Les besoins et la demande en termes de commerces, de services et d'habitat des populations vont changer et ainsi, la demande va devoir s'adapter à cette nouvelle demande. Le développement de la classe d'âge des plus de 60 ans va entraîner une demande nouvelle de logements correspondant à leur caractéristique, c'est-à-dire des logements adaptés à des personnes moins mobiles, plus dépendantes, etc. Cette demande nouvelle de logements est en prendre en compte au sein des politiques d'aménagement afin que les territoires restent attractifs. Ainsi, l'élaboration d'un PLH et d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU) à l'échelle intercommunale qui correspond à l'échelle du bassin de vie semble pertinent afin d'offrir un cadre de vie agréable et un développement du territoire harmonieux, car un des facteurs de l'installation de ces populations sur le territoire est la recherche d'un cadre de vie de qualité, ainsi le maintenir contribue au maintien de ces populations sur le territoire et en même temps à l'attractivité de celui-ci sur les jeunes ménages avec enfants.

2- L'intérêt du stage pour mon futur parcours professionnel

3.2.1 L'insertion du stage au sein du master 2 I.D.V.P.M

Le master Aménagement Développement Environnement (ADEN), spécialité Ingénierie du Développement des villes Petites et Moyennes (IDVPM), nous permet d'acquérir un certain nombre de compétences dans des domaines différents, afin d'avoir une approche pluridisciplinaire dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Au travers les différents enseignements en matière de politique de l'urbanisme et de l'aménagement et la boîte à outils, la mission du stage s'intègre dans ce cadre-là.

Les différents objectifs du stage m'ont permis d'approfondir les notions évoquées lors des différents cours dispensés par les professionnels en matière de droit de l'urbanisme, de planification territoriale et de cartographie. L'ensemble des autres cours m'ont également précieux pour enrichir mon approche d'un point de vu transversale. En effet, les documents d'urbanisme englobent des thématiques différentes qui interagissent entre elles. Ainsi, les interventions dans le domaine de l'habitat, de l'environnement, des déplacements, du développement économique, etc., permettent d'avoir une vision globale et d'appréhender les problématiques issues des documents d'urbanisme d'une façon plus complète et de comprendre les relations entre les différents domaines et d'éviter de sectoriser les politiques d'actions.

Par conséquent, la réalisation d'un stage de fin d'études sur une période de plusieurs mois est un réel atout pour mettre en œuvre les compétences acquises lors de la formation et de les développer en se confrontant à la réalité du terrain. De plus, le stage permet d'affiner son projet professionnel en découvrant avec plus de précision une thématique abordée lors de la formation. Pour ma part, la planification territoriale bien qu'elle fut abordée lors de la formation, le stage m'a permis de mieux cerné les enjeux qui en découlent. En effet, l'analyse des documents d'urbanisme du type PLU, POS, PLUI, SCoT, m'ont apporté un ensemble de connaissances plus précises sur leur composition, leur élaboration et sur leur traduction aux travers leur orientations d'aménagement et de programmation. De plus, cette approche a consolidé les quelques notions que je possédais en matière de droit de l'urbanisme, notamment sur les procédures d'élaboration des différents documents d'urbanisme et sur les procédures de révisions et de modifications.

3.2.2 Les compétences acquises à l'issue du stage

La réalisation du stage m'a permis d'acquérir un certain nombre de compétences nouvelles et d'en développer d'autres. Dans un premier temps, la réalisation de ce dernier dans une collectivité locale m'a permis d'appréhender son fonctionnement et son rôle au sein du territoire. De plus, le travail sur différents documents d'urbanisme au cours du stage m'a permis d'approfondir mes connaissances sur ces derniers et d'avoir des compétences sur les dernières évolutions législatives en matière du droit de l'urbanisme.

Cette première expérience professionnelle en collectivité locale m'a permis d'accroître mes connaissances en politique de l'urbanisme et de l'aménagement, mes connaissances des principales procédures d'urbanisme et mes connaissances en droit de l'urbanisme. Par ailleurs, la réalisation de grilles d'analyses, de l'utilisation d'un SIG et la réalisation d'une action de sensibilisation m'ont permis de développer des compétences techniques.

De plus, grâce à cette expérience, j'ai pu développer une approche opérationnelle de la planification territoriale dans un contexte de petites et moyennes villes. Ainsi, cette approche est en lien direct avec la théorie acquise lors du master Ingénierie du Développement des Villes Petites et Moyennes à l'université Jean-François Champollion.

3.2.3 L'exploitation de mon travail au sein de la structure d'accueil

Les résultats de la mission du stage ont permis à la structure d'accueil d'avoir un diagnostic plus fin sur les pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, notamment en matière de consommation de l'espace, de dynamique démographique et de dynamique de construction sur les dix dernières années. Les résultats ont donné lieu à une restitution auprès des élus, afin de leur amener les données concernant leur territoire. Dans l'objectif de mieux connaître leur territoire et de pouvoir mieux se projeter vers l'avenir, notamment grâce au projet SCoT et à la démarche PLUI.

Conclusion

Afin de conclure ce mémoire professionnel, je reviendrai sur l'importance du diagnostic territorial qui est à la base toute politique d'urbanisme sur le territoire. Ainsi, la connaissance du territoire et de ces dynamiques reste essentielle pour les élus qui sont les acteurs du développement territorial local.

L'analyse de la consommation du foncier sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, nous montre, dans un premier temps, une consommation de l'espace très hétérogène avec le cas de Montcuq qui reste un mystère ! Dans un second temps, en analysant cette consommation, nous nous apercevons que le lien entre une forte consommation du foncier et une forte dynamique démographique n'existe pas sur notre territoire. Or, bien souvent ce lien est mis en avant par certains élus pour promouvoir l'ouverture de zones à urbaniser. Dans un dernier temps, au vu de l'évolution législatif en matière de droit de l'urbanisme et des documents d'urbanisme, nous pouvons observer une forte baisse des zones à urbaniser au profit des zones naturelles et agricoles, ainsi, les zones à urbaniser restantes se concentrent autour du centre-bourg, des hameaux en lien avec l'urbanisation traditionnelle de la Commune, de plus au sein des documents d'urbanisme les Orientations d'Aménagement et de Programmation (O.A.P) sont de plus en plus précises afin de privilégier un travail plus qualitatif que quantitatif.

En termes de préconisations pour conclure, nous pouvons encourager le travail en partenariat entre les communes, les EPCI, les bureaux d'études et les services de l'Etat afin de travailler ensemble au nom du territoire du SCoT pour créer une véritable dynamique, car nous sommes sur un territoire qui reste fragile que ce soit sur le plan démographique et économique malgré ces nombreux atouts. En ce sens, la démarche PLUI apparaît comme l'outil idéal du SCoT. En effet, elle s'appuie sur un principe de solidarité entre les communes dans l'objectif commun de créer un développement qualitatif du territoire en adoptant une stratégie territoriale bien définie. Les documents d'urbanisme supra-communaux semblent être l'outil adéquat afin d'impulser les dynamiques territoriales attendus les élus et les citoyens.

Bibliographie

Articles :

- Barthe Laurence, Milian Johan, « Les espaces de la faible densité – état des lieux et problématiques », Datar, prospective 2040, p. 141-159
- Barthe Laurence, Milian Johan, « Les espaces de la faible densité – processus et scénarios », Datar, prospective 2040, p. 151-182
- Bonnin-Oliveira Séverinne, « Les défis de la cohabitation dans les territoires périurbains et ruraux », 4/2008, n°199, p. 97-108
- Delaplace Marie, « Le tourisme dans les villes moyennes : vers des politiques coordonnées », Métropolitiques, 9 décembre 2013
- Demazière Christophe, « Localisation des activités économiques et planification spatiale en Angleterre et en France : vers un développement territorial durable ? », Cités, Territoires, Environnement et Sociétés, UMR CNRS- Université François Rabelais de Tours, 2014, p. 10
- Demazière Christophe, Nadou Fabien, Serrano José et Servain Sylvie, « La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours », Développement durable et territoires, vol. 5, n° 21 juin 2014
- Douay Nicolas, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », L'information géographique, 2013/3 vol. 77, p. 45-70
- Edouard Jean-Charles, « L'action publique dans les petites villes françaises. Mimétisme ou innovation ? », Métropolitiques, 7 mars 2014
- Farinos Dasi Joaquin, « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », L'information géographique, 2009/2 vol. 73, p. 89-111
- Guelton Sonia et Navarre Françoise, « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux », Flux, 2010/1 n° 79-80, p. 34-53

- Jaglin Sylvie, « Etalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement » Introduction, Flux, 2010/1 n° 79-80, p. 6-15
- Le Bras Hervé, « Mobilité et attractivité territoriales : éléments pour 2040 », Datar, prospective 2040, p. 37-47
- Martin Elsa, « Les villes moyennes face à la présence touristique. De l'engagement des élus aux représentations des habitants », Métropolitiques, 10 mars 2014
- Merlin Pierre, « Essai de définition de l'urbanisme », L'urbanisme, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 2013, p. 128
- Merlin Pierre, « Historique de la planification urbaine en France », L'urbanisme, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 2013, p. 128
- Merlin Pierre, « Les théories fondatrices de l'urbanisme », L'urbanisme, Paris, presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 2013, p. 128
- Moati Philippe, « Modes et lieux de consommation », Datar, prospective 2040, p.27-40
- Mora Olivier, Riba Guy et Hubert Bernard, « Vers de nouvelles ruralités ? », Datar, prospective 2040, p. 93-98
- Pollet Gilles et al. , « Quel avenir pour le maillage territorial français ? », Espaces et sociétés, 2015/1 n° 160-161, p. 207-218
- Talandier Magali, « Les villes moyennes, des espaces privilégiés de la consommation locale », Métropolitiques, 19 février 2014
- Vaderlorge Loïc, « Les villes moyennes ont une histoire », L'information géographique, 2013/3 vol. 77, p. 29-44

Notes de synthèse et rapports :

- Groupe de travail villes moyennes, « Note de synthèse n°6, l'urbanisme et l'habitat », Datar, séance du 16/11/2004
- Esparre Sylvie dir., « Les villes moyennes françaises, enjeux et perspectives », Documentation française, 2007, p.64
- Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, « Diversifier les fonctions dans les villes et les villages », boîte à outil du PLU(i), avril 2015
- Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, « Maîtriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols », boîte à outil du PLU(i), avril 2015
- Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, « Synthèse des premières rencontres des acteurs publics du foncier », le foncier au cœur de l'action publique, avril 2015

Sitographie :

- www.territoires.gouv.fr, page valide le 24/08/15
- www.legifrance.gouv.fr, page valide le 24/08/15
- www.territoires-ville.cerema.fr, page valide le 24/08/15
- www.lot.fr/sig/webville, page valide le 24/08/15
- www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr, page valide le 24/08/15
- www.insee.fr, page valide le 24/08/15
- www.observatoire-des-territoires.gouv.fr, page valide le 24/08/15
- www.mipygeo.fr, page valide le 24/08/15

Liste des sigles

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SCoT : Schéma de Cohérence Territorial

POS : Plan d'occupation des sols

Loi Alur : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi ENE : loi portant Engagement National pour l'Environnement

Loi LOF : loi d'Orientation Foncière

Loi LOADT : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

Loi LOADDT : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

Loi SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain

Loi UH : loi Urbanisme et Habitat

Loi MAPAM : loi de Modernisation de l'Action Public territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Loi LAAF : loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

SIG : Système d'Information Géographique

ADEN : Aménagement développement environnement

IDVPM : Ingénierie du développement des villes petites et moyennes

PLH : Plan local d'habitat

PDU : plan de déplacements urbains

Annexes

1. Tableau de synthèse des pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot
2. L'intégration de la loi Grenelle II dans le code l'urbanisme
3. Les synthèses des entretiens
4. Synthèse du PLU de Prayssac
5. Les scénarii issus du SCoT
6. Grille analytique de la mise en compatibilité du SCoT avec les PLU

1. Tableau de synthèse des pôles d'équilibre du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot

Commune	Surface communale En ha	Surface zone AU En ha	Surface U En ha	Surface consommée En ha	Nombre de permis de construire par an en moyenne entre 2004 et 2013
Cahors	6 470	/	/	137.5	113.4
Lalbenque	5 220	427.3	213.9	81.7	22.4
Castelnau-Montratier	7 250	59.08	207.58	32.7	9.3
Catus	2 134.49	7.28	73.13	18.5	7.8
Duravel	1 500	8	147	15.1	5.8
Limogne-en-Quercy	3 230	33.72	102.33	15.7	7.1
Luzech	2 210	16.8	249.4	19.2	11.9
Pradines	1 650	25.5	224.7	35.9	41.1
Puy-l'Evêque	2 640	82.45	177.65	17.7	9
Saint-Géry	1 360	7.48	38.98	16.6	9.6
Montcuq	3 220	79.77	132.36	74.7	5.5
Prayssac	2 410	32.6	237.12	45.2	30
Total	39 294.49	779.98	1 804.15	510	272.9
Moyenne des pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot	3 274.6	70.9 (hors la commune de Cahors)	164 (hors la commune de Cahors)	42.5	22.7

Commune	Surface moyenne consommée par permis de construire En m²	Part de la surface consommée par rapport à la surface communale En %	Population⁴¹
Cahors	1 010.4	2.1	20 224
Lalbenque	3 039.4	1.57	1 651
Castelnau- Montratier	2 930.11	0.45	1 885
Catus	1 976.5	0.87	918
Duravel	2 169.5	1.01	958
Limogne-en- Quercy	1 842.7	0.49	795
Luzech	1 344.5	0.87	1 670
Pradines	727.9	2.18	3 556
Puy-l'Evêque	1 638.9	0.67	2 052
Saint-Géry	1 440.9	1.22	451
Montcuq	11 318.1	2.32	1 271
Prayssac	1 255.5	1.88	2 496
Total	/	/	37 927
Moyenne des pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot	2 557.9	1.3	3 160

⁴¹ Recensement Insee 2011

2. L'intégration de la loi Grenelle II dans le code de l'urbanisme

Les nouveautés de la loi grenelle 2 sont les suivantes :

Dans le rapport de présentation (art L.123-1-2 code urbanisme) :

- Il comporte désormais une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et justifie les objectifs du PADD en matière de consommation d'espace ;
- Le diagnostic est renforcé et doit comprendre un volet environnemental.

Dans le projet d'aménagement et de développement durable (art L 123-1-3) :

- Il fixe les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain ;
- Il définit les orientations générales en matière de protection des espaces, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- Il arrête les orientations générales concernant les équipements commerciaux, les communications numériques et les loisirs.

Dans les orientations d'aménagement et de programmation (art L 123-1-4) :

- Elles remplacent les anciennes orientations d'aménagement et sont désormais obligatoires ;
- Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
- Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;
- Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Dans le règlement (art L.123-1-5 et L 123-5) :

- Une densité minimale de construction dans les secteurs à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;
- Que les constructions, les travaux et les installations doivent respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées dans certains secteurs ;
- Dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation des critères de qualité renforcés pour les infrastructures et les réseaux de communication électroniques.

3. Les synthèses des entretiens

Synthèse entretien avec Monsieur Martial Stambouli

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur M. Stambouli est le maire de la Commune d'Albas depuis 8 ans et Vice-président de la communauté de communes de la vallée du Lot et du vignoble en charge de l'urbanisme et de l'aménagement depuis 2 ans. La Commune est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) depuis avril 2010, ainsi succédant au Règlement National d'Urbanisme (RNU).

La motivation principale de se doter d'un PLU est de donner plus de liberté à la commune pour se développer. L'intégration de la nouvelle législation (loi dit Grenelle II), notamment les PLU « grenelles » ne préoccupe pas le maire. En effet, il (le maire) attend une intégration de sa Commune dans une démarche d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI), afin d'éviter une révision pour « grenelliser » son PLU et par conséquent de limiter les coûts pour sa Commune.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale est vu d'une façon positive par le maire même s'il y voit quelques bémols. Ainsi, cette démarche éloignerait un peu plus les citoyens du domaine de l'urbanisme par rapport à un PLU. Les élus devront s'y intéresser de près, pour éviter un risque de marginalisation envers les citoyens.

Les points forts de la démarche PLUI, selon le maire sont multiples, tout d'abord, elle permet une mutualisation des moyens humains et financiers et par conséquent une baisse des coûts de fonctionnement. De plus, elle permet de rétablir un certain équilibre entre les territoires, en limitant la concurrence entre des Communes voisines. De même, sur le plan de la connaissance des élus sur la démarche, le travail collaboratif permet un certain nombre d'échanges sur le sujet et ainsi, permet d'accroître ces connaissances dans le domaine. Pour lui, c'est un point important, car c'est une démarche par évidente pour tout le monde.

La différence entre le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) et le PLUI est claire, il perçoit le PLUI comme l'outil de la mise en place d'un SCoT. De plus, la démarche SCoT, il a décomposé en deux parties, il y aurait un SCoT « dur » et un SCoT « mou ». Pour lui, le SCoT « dur » correspond à la partie zonage et construction, le SCoT « mou » correspond à la mise en avant de la cohérence, des équipements et du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Ainsi, selon lui,

on s'attarderait trop et on mettrait trop en avant le SCoT « mou », il faudrait se concentrer sur le SCoT « dur », car les objectifs de développement dans le PADD sont trop banals.

La taille des parcelles constructibles ne peut être régulée autrement que par le prix du marché, selon lui. Il serait contre le droit des libertés individuelles d'instaurer une taille maximale des parcelles constructibles. Ainsi, l'extension du foncier ne pose pas de problèmes en zone naturelle, au contraire cela contribuerait à leur entretien. Cependant, il refuse la possibilité de consommer des terres agricoles pour les constructions à destination d'habitation.

Selon lui, sur la Commune, les parcelles constructibles se situent à une distance de 1.5 à 3 Km du centre-bourg, du fait que le centre se situe sur un éperon rocheux et par conséquent, limite son extension, le mitage de la Commune est faible. De plus, la dynamique commerciale sur la Commune est en perte de vitesse, malgré que la Commune continue d'attirer de la population du fait de la proximité de la Commune de Prayssac qui a une offre complète de services et de commerces. En termes de déplacements, la voiture reste le moyen de déplacement privilégié du fait du manque d'infrastructures et du caractère rural de la Commune. Cependant, la Commune est desservie par la ligne de bus SNCF Cahors-Monsempron Libos, ce qui est un atout pour la Commune. Le développement du covoiturage est également bien vu, notamment pour les travailleurs se rendant vers la Commune de Cahors.

Pour conclure, la mise en place du SCoT est une bonne chose pour le développement du territoire d'une manière générale, mais il reste tout de même prudent sur les réels apports du SCoT en termes de développement. Il explique que les pôles d'équilibre se développeront sur leurs propres initiatives et sur leurs propres qualités, que les identifiés en tant que pôle d'équilibre ne rajoutera pas du développement. Tout de même, le principe de capitaliser sur le secteur du tourisme à l'échelle du territoire du SCoT est positif.

Partie II : La représentation des dynamiques sur sa Commune

La consommation du foncier sur sa Commune, lui semble raisonnable et il estime vaguement cette consommation depuis les années 2000 à 1500 m². De plus, les terrains recherchés sont d'une superficie au-delà de 1000 m².

Le choix de la parcelle se fait selon lui, par la beauté du site, suivi du point de vue qu'elle possède, du dynamisme de la Commune en termes associatifs. À l'échelle de la Commune, elle est attractive du fait de la proximité de la Commune de Prayssac et de la présence d'une école.

Synthèse entretien avec Madame Brigitte Dessertaine

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Madame B. Dessertaine est première adjointe au maire de la Commune de Nuzéjols depuis 1995. Parallèlement, elle est vice-présidente de la communauté de communes du Grand Cahors en charge de la planification et du développement durable, depuis 2004. La Commune est dotée d'un Plan d'Occupation des Sols (POS), depuis 1996.

Durant le mandat de 2008 à 2013, la Commune a envisagé de passer en Plan Local d'Urbanisme, pour faire face à un manque de terrains constructibles par rapport à la demande. Ce projet ne vit pas le jour, pour d'abord un point de vue technique, en effet, la Commune ne disposant pas les compétences nécessaires pour réaliser un tel document et ne faisant pas confiance à un bureau d'études, puis pour des raisons de coût. Le coût leur semblait trop difficile à supporter pour la Commune.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale est appréhendé d'une façon sereine, seul un point de vigilance est mis en avant, c'est de mener une politique spécifique aux différents secteurs, afin de garder une certaine identité. Dans les modes de vie des habitants de la Commune, l'échelle intercommunale est déjà une réalité, en effet, les habitants travaillent sur une commune, font leurs achats sur une autre et se détendent sur les communes aux alentours. Ainsi, l'échelle intercommunale est une suite logique à l'évolution de notre mode de vie.

La différence entre SCoT et PLUI est bien perçue, elle identifie le PLUI comme l'outil du SCoT, afin d'arriver aux différents objectifs établis au sein du SCoT.

Sur la Commune de Nuzéjols, elle identifie une consommation du foncier très disparate. Dans le bourg et à proximité, elle note une consommation aux alentours de 1 500 m² par parcelle et au contraire sur le plateau, elle note une consommation de 4 000 m² par parcelle. La maîtrise du foncier s'est faite par les prix, ainsi, ces dernières années, du fait de la baisse du pouvoir d'achat et

de la crise économique, les parcelles recherchées sont de taille plus réduite. De plus, de par cette recherche de grandes surfaces sur le plateau, il y a un fort mitage sur la Commune.

La proximité de la ville de Cahors est mise en avant, en effet, Nuzéjols fait partie de la première couronne périurbaine. Ainsi, elle connaît une certaine attractivité résidentielle, Madame Dessertaine parle de village dortoir. Les conséquences de ce positionnement sont une perte de l'identité villageoise par rapport à des communes voisines, comme par exemple Boissières, de plus, l'activité commerciale du centre-bourg est très pauvre, puisqu'il y a juste un restaurant. Cependant, elle relève un point fort, Nuzéjols reste un village à taille « humaine » avec un certain caché.

Pour conclure, la mise en place du SCoT avec cette volonté de mettre en avant les pôles d'équilibre est bien perçue dans une perspective de développement du territoire. Cependant, elle reste dubitatif sur le fait que certaines communes ne comprennent pas cette idée de pôles d'équilibre et par conséquence ne s'intègrent pas totalement au projet commun.

Synthèse entretien avec Monsieur Claude Taillardas

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur C. Taillardas est le maire de la Commune de Catus depuis 1983 et parallèlement, il est le 2^{ème} vice-président de la communauté des communes du Grand Cahors, en charge de l'administration générale, des affaires juridiques, des achats et des commandes publiques au sein du bureau exécutif. La commune possède un Plan Local d'Urbanisme grenelle de 2015.

La motivation principale de se doter d'un PLU « grenelle » est de répondre aux exigences actuelles, en termes de législation et de plus, le précédent PLU a été annulé par décision de justice.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale est totalement vu comme une suite logique du développement territorial. Ce transfert va permettre une structuration en bassin de vie, une mutualisation des services afin de réaliser un projet de territoire et ainsi le PLUI est vu comme une conséquence directe de la mise en place du SCoT, c'est l'outil. La contre-partie pour les élus

c'est l'abandon d'une certaine souveraineté au profit d'un rôle d'acteur au sein d'un projet de territoire au-delà des limites communales déjà largement dépassées par le quotidien des citoyens.

Les points forts de la démarche PLUI, il les a évoqués tout au long de l'entretien, notamment dans le cadre du transfert de compétence évoqué précédemment. De plus, le classement de la Commune de Catus en pôle d'équilibre est selon lui une reconnaissance d'un pôle de services, d'un bassin d'emplois et d'une offre de service complète allant du plus jeune âge au plus ancien.

La différence entre SCoT et PLUI est bien claire. Il identifie le PLUI comme l'outil indispensable au bon fonctionnement du SCoT.

En termes de surface consommée et de terrains constructibles, la Commune venant d'adopter un PLU « grenelle 2 » où elle est passée de 180 à 12 hectares de terrains constructibles, elle affiche une volonté de maîtrise de son foncier en le travaillant d'une manière qualitative. De même, les OAP de la Commune ont été travaillées de manière à se projeter dans l'avenir en formant un véritable projet pour la Commune. Par conséquent, le maire, si le cas le nécessite, prendra des mesures fiscales afin d'encourager les propriétaires des terrains concernés par les OAP à les céder pour mener à bien les projets de la commune. De plus, les parcelles recherchées par les nouveaux arrivants sur la Commune se situent aux alentours de 750 à 1000 m². Ainsi, les facteurs déterminants qui poussent la population à venir s'installer sur la commune est dû selon lui, à l'ensemble des services présents sur la Commune et également à une gamme commerciale de proximité intéressante. Le poids du domaine médical sur la Commune n'est pas négligeable également, puisqu'elle compte une maison médicale avec 14 prestataires dont 4 médecins et une pharmacie avec 2 docteurs en pharmacie. À cela, s'ajoute un pôle économique avec la zone des Matalines, 130 emplois et un centre médico-social, 60 emplois, une EPAD, 32 emplois et une multitude de petites entreprises.

Pour conclure, la mise en place du SCoT est vue comme une démarche de modernisation, dont l'objectif est d'amener des équipements à la population et de plus, des équipements de valeurs. Selon lui, c'est la clé de la réussite de la mise en place du SCoT.

Synthèse entretien avec Monsieur Gérard Alazard

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur G. Alazard est le maire de la Commune de Luzech depuis 2014 et également vice-président en charge du secteur économique au sein de la communauté des communes de la vallée du Lot et du vignoble. Lors de cet entretien, il est venu accompagner de son adjoint à l'urbanisme, monsieur Rémy Molières, de son secrétaire général, monsieur Franck Laporte et de l'architecte-urbaniste Gérard Fresquet. La Commune dispose d'un Plan Local d'Urbanisme qui a été révisé en 2010.

Le choix de mener une révision de celui-ci afin de le « grenelliser » n'est pas envisagé, du fait de l'échéance réglementaire de 2017.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale n'est pas totalement partagé. En effet, l'échelle intercommunale lui semble trop large pour pouvoir réaliser des projets cohérents et également le délai de la démarche qui est aux alentours de 4 ans est trop important, selon lui. La démarche PLUI, il la voit comme une démarche subite. Cependant, il y voit un intérêt d'avoir une démarche intercommunale dans le secteur économique afin de créer une zone économique entre les communes pour le développement général du territoire.

Ainsi, la démarche PLUI, selon lui, présenterait un point fort, c'est celui de la mutualisation des moyens économiques pour créer une zone économique viable. De même, les points faibles sont le délai de mis en œuvre et l'échelle intercommunale lui semble trop importante.

La mise en place du SCoT soulève des attentes et des interrogations sur son réel potentiel de développement. L'attente principale vis-à-vis du SCoT est l'affirmation de la Commune d'un point de vu touristique et ainsi développer une offre d'hébergement conséquente. La Commune étant désignée comme pôle d'équilibre, elle compte bien appuyer son argumentation sur son statut pour accueillir une offre d'hébergement supplémentaire.

Il note également une baisse des surfaces recherchées par les nouveaux arrivants. Les surfaces les plus recherchées se situent aux alentours de 600 m² contre 2000 m² auparavant. Il explique ce phénomène par le facteur économique et également pour un souci d'entretien, c'est-à-dire que

les personnes préfèrent mettre plus en valeur leur maison que leur jardin. De plus, la commune dispose de lotissements communaux comprenant des logements sociaux qui participent à la complémentarité de l'offre en logement de la commune. Les logements vacants sont identifiés et sont au nombre de 100, la politique de réhabilitation se fait grâce à Pact-Habitat qui est un outil assez souple pour réhabiliter.

L'attractivité de la Commune est due selon le maire, à la richesse de l'emploi (400-500 emplois), au secteur touristique sur la vallée du Lot, aux services publics et la cité scolaire. De plus, le centre-bourg propose des espaces publics réhabilités ce qui renforce l'image patrimoniale de la Commune, en lien avec son patrimoine ancien. Cependant, il note que certains espaces sont mal utilisés et qu'une partie du centre-bourg doit être réhabilitée.

Pour conclure, la mise en place du SCoT est attendue, mais également soulève des interrogations, par rapport à la mise en avant du secteur touristique et aux projets de fond que le document pourra porter.

Synthèse entretien avec Monsieur Gyl Crayssac

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur G. Crayssac est maire de la Commune de Lugagnac depuis la dernière élection municipale (2014), faisant suite à un poste de conseiller communal au sein de la même Commune. En parallèle, il est également vice-président de la communauté des communes du Pays de Lalbenque en charge de l'aménagement du territoire. La Commune de Lugagnac possède une carte communale.

Le choix de se doter d'une carte communale comme document d'urbanisme n'est pas le choix du maire. En effet, il voudrait élaborer un PLU, or pour des questions financières, il reste avec la carte communale comme document d'urbanisme. Il relève que la carte communale en vigueur est un frein au développement de sa Commune. Elle prévoit une zone constructible au sein de la Commune, mais le propriétaire se refuse de vendre ou d'y faire des logements. De plus, il souligne le manque de terrains communaux disponible, car la Commune dispose uniquement de 3 logements sociaux.

Le transfert de compétence PLU à l'échelle Intercommunale est abordé d'une façon positive. Cependant, il souligne un manque d'implication des élus dans la démarche qui ne cherchent pas à s'informer sur le sujet et d'autre part, il relève un manque d'information générale, « Tout le monde en parle, mais personne sait ce que sait ». Selon lui, ce manque d'information est un point faible à la démarche PLUI.

Les points forts de la démarche mis en avant par le maire sont la notion de solidarité entre les Communes en les rapprochant autour d'un projet de territoire et le fait de mener une politique cohérente sur le territoire qui correspond davantage au bassin de vie.

La démarche PLUI est comprise, mais il reste de nombreuses questions sur son ingénierie et son coût de mise en place. Ainsi, le maire est demandeur de ces informations.

Le mitage sur la Commune de Lugagnac, selon le maire est peu présent, il en identifie à trois endroits. De plus, le centre-bourg compte quelques dents creuses, mais il souhaite les conserver, afin de maintenir le caractère patrimonial du village. La taille des parcelles recherchées sur son territoire, selon lui, se situe entre 2000 et 3000 m² et il estime la consommation du foncier depuis 2000 à environ 2 ou 3 hectares.

L'attractivité de sa commune passe avant tout par le cadre de vie et la beauté du paysage de sa commune, ainsi les parcelles les plus recherchées sont celles, les mieux exposées, puis le prix du foncier rentre en compte et la localisation de la parcelle rentre enfin en compte dans le choix des nouveaux arrivants.

Pour conclure, sur la mise en place du SCoT, le projet est une bonne chose selon lui, pour développer le territoire d'une manière équitable. Cependant, il y a une certaine opposition avec l'administration centrale qui dans un même temps a tendance à fermer les services publics dans les petites communes alors que le SCoT a pour projet de venir les conforter. Cette opposition créée, un doute chez lui sur les capacités du SCoT à contrer la tendance de l'administration générale.

Lors de cet entretien, il était demandeur de plus d'informations sur la mise en place de la démarche PLUI, ainsi, il souhaiterait une intervention auprès de sa communauté de communes pour être sensibilisé davantage sur la démarche.

Synthèse entretien avec Monsieur Patrick Gardes

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur P. Gardes est maire de la Commune de Castelnau-Montratier depuis 2008, mais élu au sein de la Commune depuis 1989 et il occupa le poste de premier adjoint entre 1990 et 2001. La commune est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme depuis 2008. Cependant, ce document a été commencé dès 2003 avec un PADD commun à la communauté de communes. La finalisation du document en 2008 a été motivée dans l'objectif d'accueillir un projet.

Le PLU actuel de la Commune est considéré comme satisfaisant, pour répondre aux besoins actuels de la Commune. Cependant, il reste attentif vis-à-vis de la démarche PLUI et du projet du SCoT.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale est une notion connue du maire, même s'il reconnaît que le PLUI n'est pas simple et que l'expliquer à ces élus et citoyens n'est pas quelques choses d'aisée. Cependant, dès 2003 à l'échelle de la communauté de communes, les élus ont travaillé sur un PADD commun, par conséquent, toute la démarche de travail en commun, de partage est connue de la plupart des élus.

Le mitage de la Commune est une réalité qui s'est développée, lors du Plan d'Occupation des Sols où les règles d'urbanisme étaient beaucoup plus souples. Le PLU de 2008 a limité le mitage en concentrant les zones constructibles autour du centre bourg, dans l'objectif de renforcer les services présents sur la Commune. Cette volonté de concentration des zones constructibles autour du centre bourg est totalement en lien avec les objectifs du SCoT et de la démarche PLUI. Par ailleurs, il identifie bien le PLUI comme l'outil du SCoT. Ainsi, la surface consommée fut limitée sur le territoire de la Commune.

Les nouveaux arrivants sur la Commune sont à la recherche de surface aux alentours de 1 200 à 1 500 m² pour les jeunes couples et de 600 à 700 m² pour les personnes âgées. Sur les facteurs d'attractivités de la Commune, il n'en a aucune idée, il pense que c'est un mélange de facteurs et pour avoir une idée plus précise, dès le mois de septembre, une enquête va être menée dans ce sens, afin de mettre en avant certains facteurs et d'expliquer l'attractivité de la Commune.

Pour conclure, sur la mise en place du SCoT afin de développer le territoire. Les attentes du maire se situent au niveau des moyens mis en œuvre dans le SCoT pour valoriser les pôles d'équilibre, afin de mettre en avant les centres-bourgs. L'attente principale est de renforcer les bassins de vies pour un développement plus harmonieux du territoire.

Synthèse entretien avec Monsieur Alain Lalabardes

Partie I : Discussion autour de la démarche SCoT et PLUI

Monsieur A. Lalabardes est le maire de la Commune de Montcuq depuis 2014 et également membre du bureau de la communauté de communes du Quercy Blanc. La commune est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Le principal projet de la Commune est la création d'une Commune nouvelle. La motivation principale du projet est la mutualisation des moyens, car le regroupement de communes concernent des communes avec un budget annuel de 40 000 euros donc il n'y a plus aucun projet sur celle-ci. De plus, au-delà de la mutualisation et des gains de coûts qui en découlent, la recherche d'une montée en compétence est recherchée, c'est-à-dire que la Commune nouvelle pourra se doter de personnels plus qualifiés afin de rendre les services plus compétents, plus réactifs, etc.

Le transfert de la compétence PLU à l'échelle intercommunale est une démarche partagée, car elle est dans la même optique que la démarche des communes nouvelles. La mutualisation des moyens, le gain et le développement des compétences sont les facteurs déterminants. De plus, pour répondre à notre mode de vie, ce sont des démarches qui paraissent logiques d'un point de vue des déplacements, des bassins d'emplois, des loisirs, etc. Le maire relève une autre motivation, sur sa commune, il n'y a pas la possibilité d'agrandir la zone artisanale malgré la demande, la seule possibilité, c'est d'ouvrir des terrains situés en limite de la zone artisanale sur la Commune voisine. La Commune nouvelle devrait faciliter ce genre d'ouverture de nouveaux terrains dédiés à l'activité économique.

La mise en place du SCoT lui semble une bonne chose, cependant, il ne saisit pas totalement les enjeux qui en découlent. Ainsi, la différence entre SCoT et PLUI est assez floue pour lui. Par conséquent, il est demandeur d'information sur les deux démarches.

En termes d'organisation de l'habitat sur la Commune de Montcuq, il note une évolution liée au contexte social et économique général. Selon lui, il y a une recherche de la proximité, il y a de plus en plus de réhabilitation de maisons dans le centre et les maisons neuves se construisent autour du centre-bourg. De plus, la taille des parcelles a tendance à diminuer autour de 2000 m² du fait du coût du foncier, cependant, les gens qui ont les moyens sont davantage attirés par de grandes parcelles (au-delà de 2000 m²). Un lotissement est en construction proposant des parcelles autour de 500 / 600 m², il juge cette taille petite dans un contexte rural.

La consommation de l'espace sur la Commune, il n'en a aucune idée, il pense qu'il y a plus de réhabilitations que de constructions de maisons neuves. La commune possède dans le PLU en vigueur assez de terrains à construire pour répondre à la demande.

Selon lui, les facteurs d'attractivités de la Commune sont la présence d'écoles et d'un collège pour les jeunes couples, un accès aux soins courants complet sur la Commune, un secteur économique qui reste dynamique et un cadre de vie agréable.

4. Synthèse du PLU de Prayssac

Analyse du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Prayssac

La commune de **Prayssac** se situe à **30 Km à l'Ouest de Cahors** et **40 minutes en voiture**, elle bénéficie d'un positionnement stratégique dans la vallée du Lot, entre deux polarités régionales, qui sont Cahors et Villeneuve-sur-Lot. La commune compte **2496 personnes** en 2011, selon l'Insee pour une superficie d'environ de **24.1 Km²**. Prayssac est qualifié de **pôle rural** bénéficiant d'une offre complète d'équipements et d'une dynamique économique importante. Ainsi, la commune fait partie de la communauté des communes de la vallée du Lot et du Vignoble. Cette entité regroupe **27 communes, 17 000 habitants** soit 10 % de la population du département et correspond à la **troisième EPCI** derrière le Grand Cahors et Figeac. Dans la réalisation du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors et du Sud du Lot, Prayssac apparaît comme un pôle d'équilibre dans la structure du territoire.

Dès 1986, la commune adopte un Plan d'Occupation des Sols valant de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le PLU a été révisé une première fois, le 26/01/1993, puis une deuxième fois le 15/09/2005 et une troisième fois le 23/01/2014. Le **PLU en vigueur date du 15/09/2005**. Ainsi, grâce à cette dernière révision le PLU répond aux exigences de la **loi Grenelle 2** et le PLU est également inscrit dans les objectifs et dans le respect des **lois SRU, UH et ENE**. Le diagnostic de la commune présente dans le rapport de présentation est toujours valable pour une majorité des données. Pour la partie des enjeux présents dans le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme, un travail mettra en avant le parallèle entre les enjeux du PLU et les enjeux du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du SCoT de Cahors et du Sud du Lot. Dans ce cas, il est intéressant de regarder si le PLU « Grenelle » de la commune de Prayssac datant de 2014 rentre bien en compatibilité avec le SCoT de Cahors et du Sud du Lot en cours d'élaboration.

De ce fait, une synthèse sous forme de tableau thématique découle du rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme de la commune actualisée d'après les données de l'Insee.

Sur ce document, des données sur la bande de constructibilité, sur les orientations d'aménagement et de programmation, sur la consommation du foncier de la commune et sur l'adéquation des documents d'urbanismes viennent compléter le tableau thématique.

Par la suite, un travail cartographique viendra compléter le tout en amenant des données concernant la consommation du foncier entre 2000 et 2012 et la localisation de la dynamique de construction sur la commune.

I/ La bande de constructibilité sur la commune de Prayssac

1.1 Le secteur Ua

Les constructions doivent être implantées à une distance au moins égale à **6 mètres de l'emprise** de la voie pour la route **départementale 811**. Pour les **autres voies de communications** les bâtiments seront implantés en **alignement avec les voies**.

1.2 Le secteur Ub

Les constructions doivent être implantées à une distance au moins égale à **6 mètres de l'emprise** de la voie pour la **route départementale 811**. Les constructions peuvent être implantées soit à l'alignement soit avec un retrait minimum de **5 mètres** et maximum de **10 mètres** par rapport à l'emprise **actuelle ou future des voies**.

1.3 Le secteur Uc

Les constructions doivent être implantées à une distance au moins égale à **6 mètres de l'emprise** de la voie pour la route **départementale 811**. Les constructions peuvent être implantées soit à l'alignement soit avec un retrait minimum de **5 mètres** et maximum de **15 mètres** par rapport à l'emprise **actuelle ou future des voies**.

1.4 Le secteur UI

Les constructions doivent être implantées soit à l'alignement soit avec un retrait de **5 mètres** minimum par rapport à l'emprise **actuelle ou future des voies**.

1.5 Les secteurs Ue et Ux

Les constructions doivent être implantées à une distance au moins égale à **6 mètres de l'emprise** de la voie pour la route **départementale 811**. Les constructions doivent être implantées soit à l'alignement soit avec un retrait de **6 mètres** minimum par rapport à l'emprise **actuelle ou future des voies**.

Pour l'ensemble des secteurs U, la route départementale sert de repère pour fixer une norme de **6 mètres** de recul. La règle générale impose un minimum de **5 mètres** par rapport aux voies de communication.

En ce qui concerne la **limite séparative**, deux règles sont établies. La première en **zone Ua**, les constructions seront **implantées** au moins sur une des deux **limites séparatives latérales** de l'unité foncière. La deuxième pour les autres **zones U**, les constructions peuvent être implantées soit **en limite** séparative soit à une distance égale à la moitié de la hauteur de la façade, avec un minimum de **3 mètres** et un maximum de **10 mètres**.

II/ Les orientations d'aménagement et de programmation de Prayssac

2.1 Les orientations d'aménagement et de programmation sur les pôles existants

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) se concentrent essentiellement dans le **centre de la commune**. Ainsi, ils prévoient une structuration des espaces de développement articulés autour d'un axe de déplacements doux, un prolongement du centre-ville.

Un deuxième grand enjeu est celui de **l'articulation des espaces** de développement de l'habitat au centre-ville. Ainsi, l'objectif est de **relier** toutes les fonctions de la commune, de **hiérarchiser le réseau** de déplacements, de créer des séquences urbaines à l'échelle du piéton et de créer des espaces partagés.

2.2 Les orientations d'aménagement et de programmation concernant la zone AU

De plus, les OAP déclinent pour différents secteurs de la commune les objectifs attendus en terme de **densification urbaine de la zone AU**. Pour l'ensemble des secteurs si nous faisons un calcul moyen, la densité envisagée est de **10 logements à l'hectare**. Cependant, ce chiffre n'est qu'une moyenne, certains secteurs affichent une ambition de **16 logements à l'hectare** comme par exemple, le secteur Les Plantades et Cami-Ferrat. Au contraire, d'autres secteurs ont pour ambition **6 ou 7 logements à l'hectare** comme pour Les Gardes, Les Landes et le Trioulou et Niaudon. Cette différence est due naturellement à la nature des parcelles par rapport aux bâtis existants.

Secteur	Logements/ha (densité)
Les Fourqueyries	14
La Plaine Sud	9
Bourg	13
Les Plantades	16
Cami-Ferrat	16
Les Gardes	7
Les Gardes-Sud	12
Nouel	9
Les Landes et le Trioulou	6
Niaudon	7
Moyenne	10

III/ La consommation du foncier entre 2000-2012

3.1 La consommation foncière par rapport au potentiel du Plan Local d'Urbanisme

Entre 2006 et 2011, **131 logements** ont été commencés. Le potentiel de zones constructibles reste important. En effet, le potentiel s'élève en **zone U à 87 ha**, en **zone 1AU à 53 ha** et en **zone 2AU à 17 ha**. A long terme, cela représente 157 ha d'urbanisation possible et à court terme, ce chiffre est ramené à 140 ha. Sur le rythme actuel (20 constructions/an en moyenne), cela représente de **35 ans d'urbanisation**.

Cependant, cette dynamique ne peut être envisagée, en effet, le PLU est en autres régis par la réglementation agricole et notamment, par la loi de modernisation de l'agriculture et de la

pêche de 2010. (LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche) Son objectif majeur est de réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici à 2020. De ce fait, certaines parcelles de la commune vont engendrer des conflits d'usages. Donc le potentiel urbanisable doit être revu, tant en terme quantitatif que spatial.

L'état de lieux qui ressort du rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme fait état de **29.86 ha de terrains consommés entre 2000 et 2010** à vocation d'**habitat**. La densité moyenne de ces constructions est de **6 logements/ha** avec une superficie moyenne par parcelle de 1830 m². Sur la même période les **activités** ont consommé **11.04 ha**. Au vu de ces résultats et en termes de densité, la commune doit faire des efforts pour encourager la **densification**. En effet, dans les orientations d'aménagement et de programmation l'**objectif** affiché pour l'ensemble de la commune est de **10 logements/ha**.

3.2 La localisation de la dynamique de construction

La **dynamique** de construction de la commune de Prayssac est semblable à la dynamique générale qui anime le territoire français depuis la seconde moitié du XXe siècle. Ainsi, hors mis l'axe de communication la RD 811 réservé d'avantage aux activités à ses abords. L'urbanisation s'est développé le long des axes secondaires de la commune en créant des **discontinuités**, des **dents creuses** et coupant le lien avec le centre-ville. Par conséquent, petit à petit un **habitat diffus** s'est développé sur l'ensemble de la commune.

Cette dynamique n'est pas sans conséquence sur l'organisation spatiale de la commune, sur l'environnement, l'agriculture et sur les relations entre les différents nouveaux secteurs de la commune. Dans un deuxième temps, en annexe, nous pourrons voir la consommation de l'espace entre 2000 et 2012 sous-formes cartographique.

Ci-dessous, nous pouvons voir l'évolution du bâti de la commune de Prayssac depuis 1837. Ce fut une étude menée par le CAUE du Lot. A travers cette illustration, nous pouvons apprécier l'étalement urbain et le mitage de la commune.



Un regard sur l'évolution des empreintes urbaines successives de Prayssac montre qu'au cours des périodes historiques, le développement de l'habitat s'accompagne d'une consommation d'espace toujours plus grande.

3.3 L'organisation spatiale de l'habitat

La commune de Prayssac est divisée en **quatre secteurs principaux** pour comprendre son organisation. Ainsi, nous avons le **noyau de la commune**, le **centre ancien**, le **secteur du Bourg**, le **secteur le long de l'axe de communication principal Est/Ouest** : l'urbanisation linéaire et pour finir l'urbanisation diffuse qui s'est développée entre le Bourg et les différents hameaux de la commune. À chaque secteur correspond des caractéristiques bien précises, que se soient-en terme de densification, d'espaces publics ou encore d'impacts sur le milieu naturel. Comme pour l'ensemble des communes françaises, l'urbanisation à partir de la seconde moitié du XIX e siècle a modifié considérablement l'emprise du bâti sur le territoire communal.

La commune de Prayssac a connu un développement sous forme **radioconcentrique**. Dans un premier temps, le **secteur du centre** a connu une progression autour de l'église sur un périmètre d'une centaine de mètres. Les caractéristiques présentent sur cette partie du territoire sont un parcellaire identique presque totalement bâti et des constructions s'alignant par rapport à l'espace public d'une hauteur sensiblement identique, car nous trouvons des bâtiments R+2 essentiellement. Autre caractéristique du centre, c'est la **densité** de logement, nous dénombrons **60 logements/ha**.

Le secteur du Bourg s'est développé sous forme de lotissement dans des parcelles de 400 à 600 m² environ. Ici, nous perdons en densité, car nous avons environ **10 logements/ha**. D'autre part, nous avons une présence presque exclusive des bâtiments liés à l'habitat, nous avons des espaces monofonctionnelles sans véritables espaces publics et commerces contrairement au centre où l'espace public est mis en scène par les façades des bâtiments.

L'habitat linéaire s'est développé le long des axes de communications grignotant des terres agricoles et repoussant les limites de la commune. La taille des parcelles ne cesse de s'agrandir

pour atteindre jusqu'à 1000 m² et une densité de **2 logements/ha**. Cette consommation du foncier participe à l'étalement urbain et à la perte de terres agricoles et naturelles. Dans ce secteur, nous sommes également dans des espaces monofonctionnelles où l'espace public se réduit aux voies de communication. De plus, le grignotage des terres agricoles fragilise l'activité agricole du fait, que cela participe au morcellement des parcelles.

L'**habitat diffus** vient en prolongement de l'habitat linéaire avec une **densité plus faible**, il présente les mêmes caractéristiques. La différence se fait au niveau des réseaux, pour alimenter ces habitations la commune se doit d'acheminer l'eau et l'électricité ce qui engendre des coûts supplémentaires.

Pour conclure sur cette organisation spatiale de l'espace, la commune doit faire face à plusieurs enjeux pour espérer un développement pérenne et respecter les différentes lois et documents d'urbanismes qui régissent son organisation. Ainsi, l'enjeu pour elle, va être de contrôler l'habitat diffus au maximum en privilégiant les nouvelles constructions dans les dents creuses pour densifier son urbanisation linéaire. La commune a identifié près de **9.11 ha** disponibles dans les **dents creuses**. De plus, l'autre enjeu de la commune est de trouver un **équilibre** entre ces deux dynamiques, d'un côté une dynamique de **densification** pour le centre et de l'autre, une dynamique d'**étalement** autour des hameaux de la commune et de l'axe routier de la RD 811.

Conclusion

Pour conclure, nous terminons cette petite analyse du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Prayssac par une mise en relation avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durables du SCoT de Cahors et du Sud du Lot pour savoir si c'est deux documents d'urbanisme sont compatibles. En effet, le PLU doit être compatible avec le SCoT.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Prayssac est un **PLU dit « grenelle »**, de ce fait, les différents axes de son Projet d'Aménagement et Développement Durables (PADD) sont compatibles avec le PADD du **SCoT de Cahors et du Sud du Lot**. Malgré que lors de l'élaboration du PADD de Prayssac, celui du SCoT ne soit pas connu, car pas encore approuvé à l'époque. Cependant, **certains points** du PADD de la commune de Prayssac **ne sont pas assez développés** pour être totalement compatibles avec le SCoT.

Il s'agit dans un **premier temps**, du point sur le **logement**, le document de Prayssac ne fait aucunement référence à la **performance énergétique** des logements et de leur **réhabilitation**. Par

conséquent, sur ce point une révision semble nécessaire pour être totalement compatible avec l'axe 3 du PADD du SCoT de Cahors et du Sud du Lot qui est faveurs d'une meilleure performance énergétique des constructions.

Dans un **deuxième temps**, dans le secteur de **l'emploi et de l'économie**, un petit **point** fait **défaut** entre les deux documents d'urbanismes. En effet, dans le PADD de la commune de Prayssac, la **valorisation économique** du **patrimoine** et de la **transition énergétique** n'apparaît pas. Or, dans le PADD du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, cette valorisation fait partie intégrante de l'axe 2 où il est question de favoriser la création de nouvelles activités, de favoriser une véritable filière économique productive autour du patrimoine et de la transition énergétique.

Un **dernier point** fait défaut, il se situe dans le domaine des **déplacements**. Le document d'urbanisme de Prayssac préconise le développement des déplacements doux au sein de la commune et d'améliorer les liaisons entre les différents secteurs de la commune. Mais, il ne fait aucune référence aux **liaisons entre les pôles** et notamment avec le pôle central de Cahors. Ainsi, ce manque pose un **problème de compatibilité** avec le SCoT de Cahors et du Sud du Lot qui lui s'engage dans l'axe 3 d'améliorer l'accessibilité aux pôles de services et liaisons entre les pôles de services.

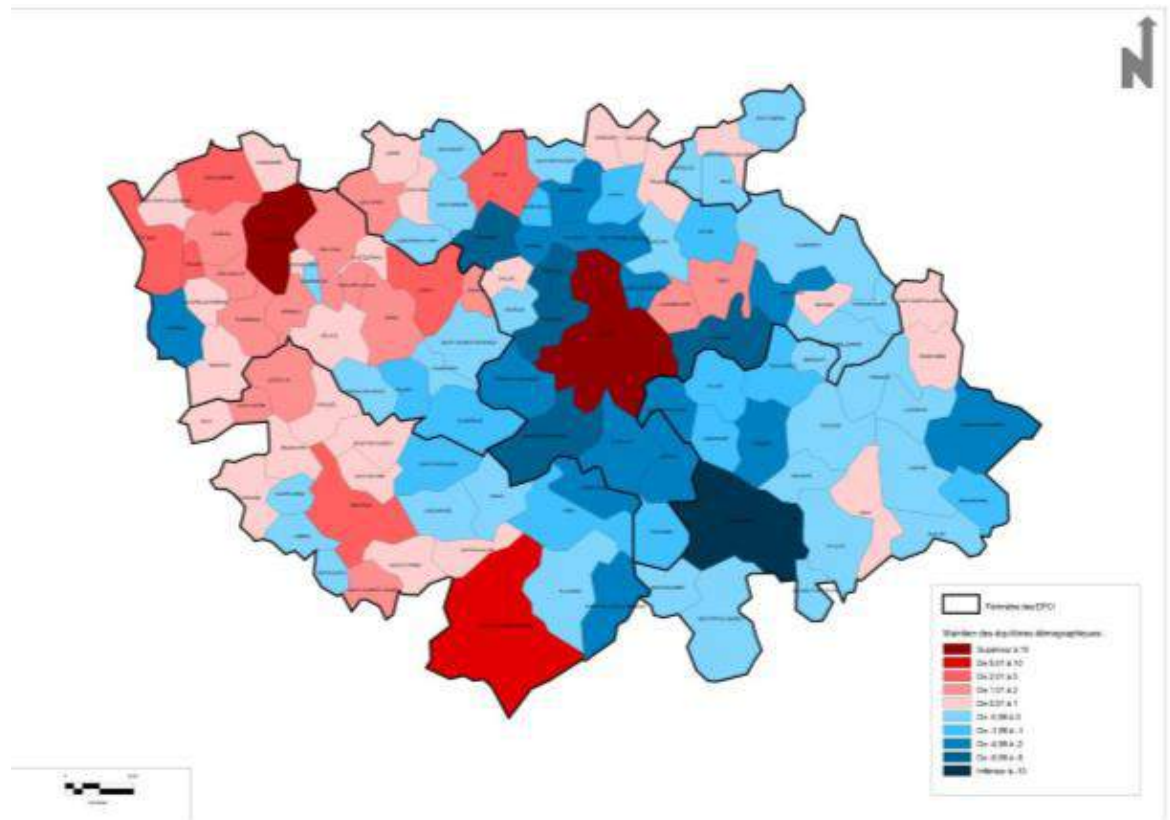
5. Les scénarii établis au sein du SCoT

Scénario 1 – Fil de l’eau basé sur les tendances 1990-2011 (INSEE)

Ce scénario poursuit les tendances observées sur cette période en termes d’évolution du nombre d’habitants et d’évolution du nombre de résidences principales.

Scénario 2 – Maintien des équilibres démographiques

Ce scénario propose de maintenir le poids de population de chaque territoire en 2011 (dernier recensement INSEE) à l’horizon 2034.



Exemple :

La commune de Cahors représente 27,9 % de la population du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot en 2011. Ce scénario envisage qu’en 2034 Cahors représente également 27,9 % de la population du SCoT.

Lecture de la carte :

Sur la commune de Catus, le scénario 2 entraînerait une augmentation du besoin annuel en résidences principales de 2,01 à 5 unités par rapport au scénario fil de l’eau. Dans le scénario fil

de l'eau, la commune connaîtrait une production de 3,2 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 2, cette production annuelle serait de 5,3 résidences principales.

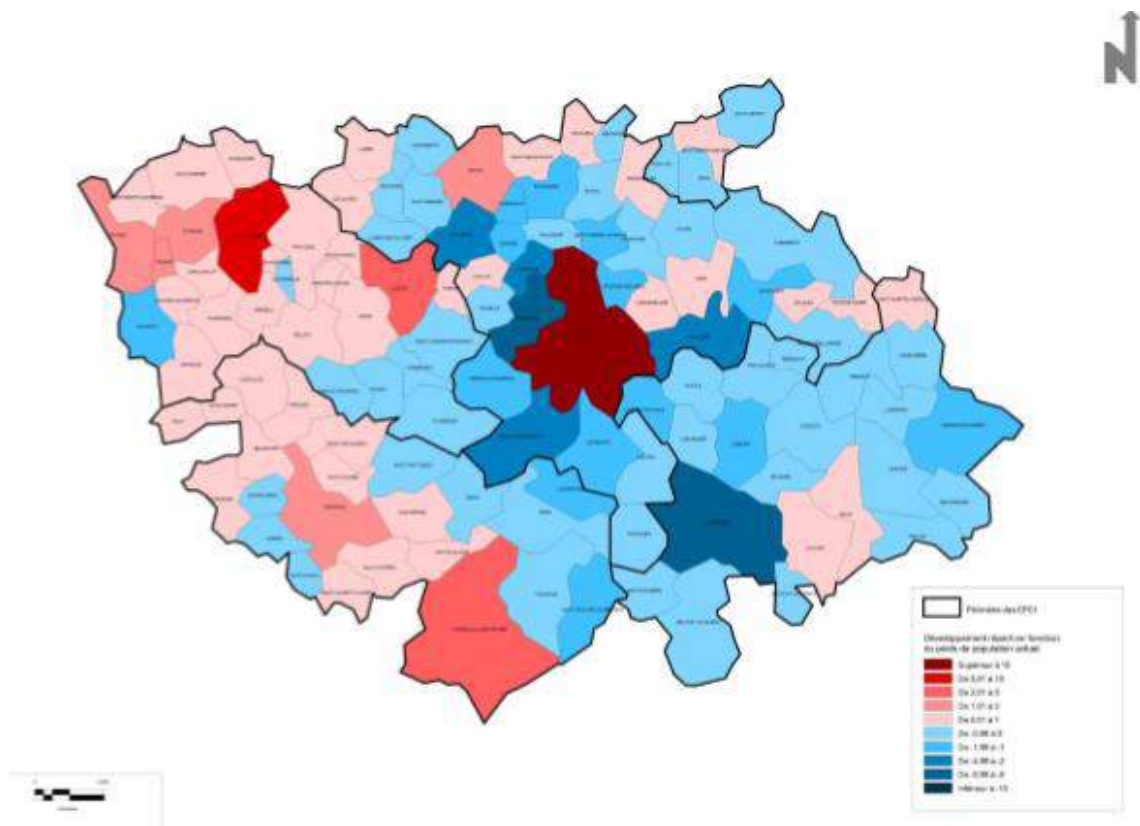
Sur la commune de Limogne-en-Quercy, le scénario 2 entraînerait une diminution du besoin annuel en résidences principales de 2 à 5 unités par rapport au scénario fil de l'eau. Dans le scénario fil de l'eau, la commune connaîtrait une production de 5,7 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 2, cette production annuelle serait de 3,6 résidences principales.

Scénario 3 – Développement réparti en fonction du poids de population

Ce scénario propose de répartir le développement démographique et résidentiel attendu entre 2016 et 2034 en fonction du poids de population de chaque territoire en 2011 (dernier recensement INSEE).

Exemple :

La commune de Cahors représente 27,9 % de la population du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot en 2011. Entre 2016 et 2034, ce scénario envisage que 27,9 % de la croissance démographique et résidentielle du SCoT soit localisée sur la ville de Cahors. En 2034, Cahors représenterait 27,3 % de la population du SCoT.



Lecture de la carte :

Sur la commune de Catus, le scénario 3 entrainerait une augmentation du besoin annuel en résidences principales de 1,01 à 2 unités par rapport au scénario fil de l'eau. Dans le scénario fil de l'eau, la commune connaîtrait une production de 3,2 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 3, cette production annuelle serait de 5,2 résidences principales.

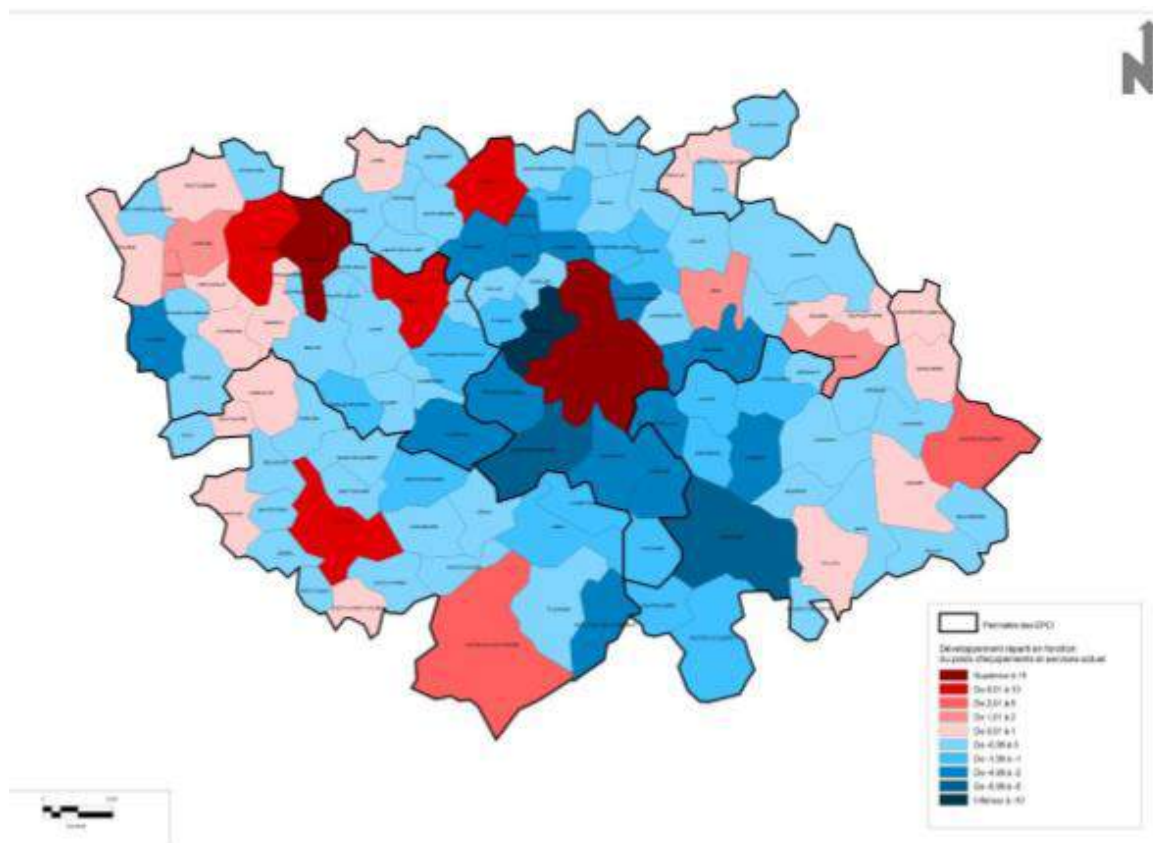
Sur la commune de Limogne-en-Quercy, le scénario 3 entrainerait une diminution du besoin annuel en résidences principales de 1 à 1,99 unités par rapport au scénario fil de l'eau. Dans le scénario fil de l'eau, la commune connaîtrait une production de 5,7 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 3, cette production annuelle serait de 4,5 résidences principales.

Scénario 4 – Développement réparti en fonction du poids d'équipements et services

Ce scénario propose de répartir le développement démographique et résidentiel attendu entre 2016 et 2034 en fonction du poids d'équipements et services de chaque territoire en 2011.

Exemple :

La commune de Cahors regroupe 36,4 % des équipements et services du territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot en 2011. Entre 2016 et 2034, ce scénario envisage que 36,4 % de la croissance démographique et résidentielle du SCoT soit localisée sur la ville de Cahors. En 2034, Cahors représenterait 28,1 % de la population du SCoT.



Lecture de la carte :

Sur la commune de Catus, le scénario 4 entraînerait une augmentation du besoin annuel en résidences principales de 5,01 à 10 unités par rapport au scénario fil de l'eau. Dans le scénario fil de l'eau, la commune connaîtrait une production de 3,2 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 4, cette production annuelle serait de 9,4 résidences principales.

Sur la commune de Limogne-en-Quercy, le scénario 3 entraînerait une augmentation du besoin annuel en résidences principales de 2,01 à 5 unités par rapport au scénario fil de l'eau. Dans le scénario fil de l'eau, la commune connaîtrait une production de 5,7 résidences principales par an en moyenne. Dans le scénario 3, cette production annuelle serait de 9,6 résidences principales.

6. Grille analytique de la mise en compatibilité du SCoT avec les PLU

Recommandations et prescriptions du SCoT	Méthode d'analyse	Comment faire pour se mettre en compatibilité
Axe 1 : Conforter le positionnement régional de Cahors et du Sud du Lot et organiser le territoire sur la base de ses pôles et de ses bassins de vie		
Place et rôle de Cahors et du Sud du Lot à l'échelle régionale et interrégionale ... Accessibilité externe du territoire et liens avec l'extérieur : liens Nord-Sud, liens Est-Ouest	Déterminer les principaux axes et moyens de communication ... intégrer le projet de la futur LGV Bordeaux-Toulouse ... Avoir une réflexion sur les moyens de relier le territoire à la futur LGV (offre routière express en transport en commun) ... Renforcer la gare ferroviaire de Cahors	Dans les documents graphiques : emplacements réservés ... Aménagement des voiries : article 3 ... Emplacements réservés au sein du document graphique du PLU
Lien avec la charte du PNR	Evaluation à l'échelle communale des richesses patrimoniales et naturelles en partenariat avec le PNR pour les communes incluses dans le PNR	Retranscrire l'inventaire dans le rapport de présentation et sur le règlement graphique, leur identification est indispensable pour leur préservation et le règlement écrit
Organisation territoriale par bassins de vie, scénario de développement (démographie, habitat, emplois)	Revenir sur les besoins analysés dans le diagnostic et vérifier la prise en compte de la mixité. Vérifier l'engagement de cet objectif dans le PADD et les OAP des documents d'urbanisme communaux ... Réaliser le bilan de la consommation d'espace, identifier les dents creuses au niveau des PLU communaux ... Vérifier la traduction de l'objectif de diversité des formes urbaines dans le règlement et les OAP ... Diagnostic sociodémographique	Aucune zone AU ne peut être délimitée en discontinuité ... Les OAP privilégient la construction des dents creuses en lien avec le tissu urbain existant et comprennent des indications de densité et de typologie d'habitat ... Un zonage précis afin de traduire une plus forte densité près des centralités ... Chaque bassin de vie possède une commune identifiée comme pôle d'équilibre du territoire, ce pôle doit être le « modèle » en termes d'urbanisme
Rôle de Cahors à l'échelle du SCoT	Analyse économique, démographique et commerciale pour connaître avec exactitude les dynamiques du pôle urbain ... Vérifier la politique de l'habitat afin de pouvoir répondre à la demande	Réaliser un travail qualitatif sur les zones d'activités en proposant des OAP en lien avec la réalité du marché ... Dans le PLU, un zonage comportant des emplacements réservés afin d'implanter des projets d'intérêt communautaire ... Etablir un PLH

Recommandations et prescriptions du SCoT	Méthode d'analyse	Comment faire pour se mettre en compatibilité
--	-------------------	---

Axe 2 : Développer, diversifier, l'emploi sur tout le territoire		
Economie présentielle, dont tourisme	Analyse économique du secteur touristique sur le territoire du SCoT ... Offre de logements touristiques et de sa diversité	Zonage pour l'accueil des campings cars au sein du document graphique du PLU
Agriculture dans sa fonction économique	Diagnostic agricole et environnemental sur le territoire ... Evaluation du potentiel agricole	A partir du diagnostic agricole, réalisation d'un zonage A dans les PLU mettant en valeur les terrains avec une richesse agronomique particulière ... L'article 1 du règlement de la zone A doit prendre en compte les dispositions du SCoT en interdisant tout logement nouveau autre que celui de logement de fonction agricole (article R.123-7 du code de l'urbanisme) ... Autorisation de constructions nécessaires à la diversification des activités agricoles (L.123-1-5 code de l'urbanisme) ... Limiter les zones AU sur l'espace agricole
Industrie / artisanat	Diagnostic commercial à l'échelle du territoire pour comprendre son fonctionnement	Article 1 et 2 PLU : doit permettre l'implantation d'activités et de services dans le tissu urbain à dominante d'habitat ... Mesures et prescriptions nécessaires pour combiner développement économique et développement de l'habitat dans la limite d'une compatibilité entre activités et habitat dans la limite des risques et nuisances
Nouvelles filières / formation	Chercher des partenariats avec des universités afin d'offrir un enseignement supérieur en lien avec les atouts du territoire (vignoble, tourisme)	Permettre les énergies renouvelables : articles 11 et 15 du PLU
Rôle économique du numérique	Diagnostic de la couverture numérique du territoire, afin d'établir un ordre de priorité pour couvrir le territoire	Implantation des fourreaux pour le passage de la fibre optique : servitude dans le PLU
Lien économie paysage (insertion paysagère des bâtiments et ZAE, lien avec l'agriculture, lien avec le tourisme)	Etablir un inventaire communal pour mettre en place les mesures éventuelles de protection et de mise en valeur	Privilégier un tourisme « vert » à un tourisme de « masse » en insérant dans les règlements et les zonages des emplacements réservés au développement de l'activité touristique « durable » ... L'intérêt patrimonial d'un bâtiment doit être compris comme exceptionnel ... L'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme prévoit que le PADD fixe des « objectifs de modération de la consommation

		d'espace et de lutte contre l'étalement urbain » ... Préservation des caractéristiques urbanistiques de leurs abords : pente de toit, façade... (article 11 PLU)
--	--	---

Recommandations et prescriptions du SCoT	Méthode d'analyse	Comment faire pour se mettre en compatibilité
Axe 3 : Concilier croissance démographique, évolution démographique et qualité de vie		
Réinvestissement des centres-bourgs ... Politique de l'habitat	Identification des besoins à l'aide d'un diagnostic territorial	Permettre l'urbanisation dans les dents creuses ... Prévoir une diversité dans la typologie des bâtiments ... Prévoir une densité minimale de logements pour les opérations d'ensemble ... Zone AU localisé en continuité du tissu urbain ... Utilisation de la servitude de mixité, article L123-1-5-15 et L123-1-5-16 du code de l'urbanisme
Maillage et offre en équipements, services et commerces ... Desserte numérique	Diagnostic territorial	Stratégie sur l'offre commerciale pour éviter une concurrence entre centre et périphérie, mener un travail de complémentarité
Organisation des déplacements internes	Diagnostic territorial	Création d'emplacements réservés dans les documents d'urbanisme afin de favoriser les déplacements à l'intérieur des bassins de vie et entre les bassins de vie
Atouts patrimoniaux et paysages	Diagnostic territorial	Les PLU doivent préciser les caractéristiques et les localisations des espaces concernés ... Travail qualitatif de l'espace public dans une perspective de développement durable

Recommandations et prescriptions du SCoT	Méthode d'analyse	Comment faire pour se mettre en compatibilité
Axe 4 : Valoriser, maintenir l'environnement et les ressources naturelles de Cahors et du Sud du Lot au profit de l'attractivité, de la qualité de vie et du développement du territoire		
Biodiversité, milieux naturels, trame verte et bleue ... Gestion globale de la ressource en eau ... énergies	Diagnostic territorial ... Etat initial de l'environnement	Favoriser les zones A afin de garantir et de protéger le potentiel agricole du territoire ... Zonage N afin de constituer des barrières naturelles entre des secteurs urbanisés et le long des cours d'eau ... Le PLU définira la taille, la localisation et le moyen pour protéger de l'urbanisation les espaces concernés.
Risques ... carrières		PPRI ... Construction interdite en zone vulnérable
Atouts patrimoniaux et paysages ... Maîtrise et qualité des extensions urbaines		Privilégier les opérations d'ensemble en lien direct avec le tissu urbain existant ... Zone AU en lien avec le tissu urbain existant (lien avec l'axe 3)

Table des illustrations

Figure 1 : Schéma organisation du SCoT, réalisation : SCoT de Cahors et du Sud du Lot	7
Figure 2: Carte: L'évolution de la population 1999-2011 par EPCI, source: Mipygéo.....	9
Figure 3: Carte: Les 50 principaux employeurs du secteur marchand en 2012, source: Mipygéo ..	10
Figure 4: Carte: Les 50 principaux employeurs du secteur non-marchand en 2012, source: Mipygéo	11
Figure 5 : Carte : Le territoire du SCoT de Cahors et du Sud du Lot, réalisation personnelle	12
Figure 6 : Schéma: Organisation traditionnelle de l'habitat, réalisation personnelle	14
Figure 7 : Schéma de la diffusion de l'habitat à Prayssac, réalisation CAUE du Lot	15
Figure 8 : Schéma: Les formes de densité, réalisation : collectivités viables	23
Figure 9 : Tableau évolution du contexte règlementaire, réalisation personnelle	27
Figure 10 : Carte : Nombre d'habitants sur les communes du territoire du SCoT, réalisation personnelle	32
Figure 11 : Graphique : Taux de variation de la population entre 1999 et 2011 en %, réalisation personnelle	33
Figure 12 : Graphique : La dynamique démographique des pôles d'équilibre, réalisation personnelle	34
Figure 13 : Carte : Variation annuelle de la population due au solde naturel, réalisation personnelle	35
Figure 14 : Carte : Variation annuelle de la population due au solde migratoire, réalisation personnelle	36
Figure 15 : Carte : La variation annuelle de la population sur les pôles du SCoT, réalisation personnelle	37
Figure 16 : Graphique: La transition économique des villes moyennes, réalisation Béhar Daniel...	38
Figure 17 : Tableau: bilan de la consommation de l'espace, réalisation personnelle	41
Figure 18 : Carte : Surface consommée entre 2000 et 2012 sur les pôles d'équilibre, réalisation personnelle	42
Figure 19 : Graphique : Surface consommée en ha, réalisation personnelle.....	43
Figure 20 : Graphique : La part de la surface communale consommée par rapport à la surface communale totale, réalisation personnelle	44
Figure 21 : Graphique : Surface moyenne consommée par permis de construire en m ² , réalisation personnelle	45
Figure 22 : Graphique : Nombre de permis de construire par an, en moyenne, réalisation personnelle	46

Figure 23 : Carte : La surface moyenne consommée par permis de construire sur les pôles d'équilibre du SCoT, réalisation personnelle	47
Figure 24 : Graphique : La surface consommée entre 2000 et 2012 par rapport au taux de variation de la population entre 1999 et 2011, réalisation personnelle.....	48
Figure 25 : Carte: La surface consommée de 2000 à 2012 sur les pôles d'équilibre, réalisation personnelle	50
Figure 26 : Carte: L'évolution démographique entre 1999 et 2011 des pôles d'équilibre, réalisation personnelle	50
Figure 27 : Carte: La consommation de l'espace sur le territoire du SCoT, réalisation personnelle	56
Figure 28: Tableau de synthèse des préconisations, réalisation personnelle	60
Figure 29 : Graphique: Prospective de l'évolution de la population, réalisation INSEE	68

Table des matières

<u>Remerciements</u>	2
<u>Introduction</u>	3
<u>I- De la mission du stage à la problématique</u>	7
<u>1- La présentation du Syndicat mixte de Cahors et du Sud du Lot</u>	7
1.1.1 La description de l'organisme d'accueil et la place de la structure dans le paysage institutionnel.....	7
1.1.2 Le syndicat mixte du SCoT de cahors et du Sud du Lot au sein de son territoire.....	8
1.1.3 L'organisation spatiale de l'habitat.....	13
<u>2- La définition des objectifs et de la mission du stage</u>	15
1.2.1 La mission principale du stage.....	15
1.2.2 Les objectifs du stage.....	16
1.2.3 Le planning du stage.....	17
<u>3- La planification dans un contexte de petites villes et d'espaces ruraux de faibles densités</u>	18
1.3.1 Les questions que soulève la planification territoriale dans un contexte de petites villes.....	18
1.3.2 La justification de la problématique.....	24
<u>II- Les dynamiques sociodémographiques et la consommation de l'espace sur les pôles d'équilibre du SCoT</u>	28
<u>1- La méthodologie mise en place pour répondre à la problématique</u>	28
2.1.1 Les outils méthodologiques mobilisés.....	28
2.1.2 Le bilan de la méthodologie.....	30
<u>2- Le bilan du diagnostic mené sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot</u>	32
2.2.1 Le bilan sociodémographique des pôles d'équilibre.....	32
2.2.2 Le bilan des surfaces consommées sur les pôles d'équilibre.....	40
2.2.3 La surface consommée par permis de construire en m ²	44
2.2.4 La surface consommée par rapport à la dynamique démographique.....	47
<u>III- Les préconisations et les enjeux de la mission du stage</u>	52
<u>1- Les préconisations issues du bilan du diagnostic</u>	52

3.1.1 Les préconisations sur les surfaces consommées.....	52
3.1.2 Les préconisations sur la localisation de la dynamique du bâti.....	56
3.1.3 La revitalisation des centres-bourgs.....	58
3.1.4 La prospective sur les pôles d'équilibre.....	61
2- <u>L'intérêt du stage pour mon futur parcours professionnel</u>	69
3.2.1 L'insertion du stage au sein du master 2 IDVPM.....	69
3.2.2 Les compétences acquises à l'issue du stage.....	70
3.2.3 L'exploitation de mon travail au sein de la structure d'accueil.....	70
<u>Conclusion</u>	71
<u>Bibliographie</u>	72
<u>Liste des sigles</u>	75
<u>Annexes</u>	76
<u>Analyse du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Prayssac</u>	91
<u>I/ La bande de constructibilité sur la commune de Prayssac</u>	92
<u>II/ Les orientations d'aménagement et de programmation de Prayssac</u>	93
<u>III/ La consommation du foncier entre 2000-2012</u>	94
<u>Conclusion</u>	97
<u>Table des illustrations</u>	107
<u>Table des matières</u>	109
<u>Résumé et mots clés</u>	111

Résumé et mots clés

Ce mémoire professionnel, à l'échelle du SCoT de Cahors et du Sud du Lot a pour objectif de porter un regard sur la consommation du foncier et de croiser cette dynamique avec la dynamique démographique afin de démontrer que l'offre foncière n'est pas le facteur déterminant pour attirer des nouveaux habitants.

A travers cette approche, les différents documents d'urbanisme en vigueur sur les pôles d'équilibre du SCoT de Cahors et du Sud du Lot sont analysés dans une perspective de mise en compatibilité avec le Document d'Orientation et d'objectifs du SCoT. En somme, le fil conducteur de ce mémoire est de savoir dans quelle mesure les documents d'urbanisme peuvent-ils influencer les dynamiques territoriales (démographique, économique, sociale, etc.).

Ainsi, après un travail d'analyse, des préconisations sont établies afin de répondre aux différents objectifs de contrôle de la consommation du foncier mais également la volonté du territoire de créer de l'activité, de la richesse, de l'emploi tout en maintenant un cadre de vie privilégié afin de pouvoir rivaliser et exister d'un point de vue régional.

La problématique de ce mémoire professionnel est la suivante : dans quelles mesures, les documents d'urbanisme peuvent-ils influencer les dynamiques territoriales ?

Mots clés : stratégie territoriale, planification territoriale, urbanisme réglementaire, espace urbain / rural, document d'urbanisme, développement territoriale.