



HAL
open science

SCoT intégrateur et consommation de l'espace en territoire rural

Laurie Vinel

► **To cite this version:**

Laurie Vinel. SCoT intégrateur et consommation de l'espace en territoire rural. Sciences de l'Homme et Société. 2016. dumas-01570056

HAL Id: dumas-01570056

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01570056>

Submitted on 28 Jul 2017

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.



SCoT INTÉGRATEUR ET CONSOMMATION DE L'ESPACE EN TERRITOIRE RURAL

Mémoire de stage
Master 2 Gestion Sociale de l'Environnement
et Valorisation des Ressources Territoriales



Mémoire présenté et soutenu par
Laurie VINEL,
Le 28 septembre 2016

Tuteur de stage
M. Bernard ALET
Maître de stage
Mme Marie-Françoise LANDES

Année universitaire 2015 - 2016

Illustrations de la page de garde

De gauche à droite : Lac de la Ravière, Affleurements de granit dans le Sidobre, Lac du Laouzas

Auteur : Laurie Vinel, 2016

Remerciements

Je souhaite remercier l'ensemble des enseignants et intervenants du Master GSE VRT, qui m'ont apporté tout au long de cette années les connaissances nécessaire pour appréhender ce stage.

Je remercie plus spécialement M. Bernard Alet, qui m'a accordé de son temps, et prodigué les conseils qui m'ont permis d'avancer dans mon stage et d'aboutir à la rédaction de ce mémoire.

Je tiens à remercier M. Jean-Marie Fabre, Président du Pôle Territorial et Rural Hautes Terres d'Oc, pour m'avoir permis d'intégrer la structure.

Merci également à Mme Marie-Françoise Landes, directrice du Pôle Territorial et Rural Hautes Terres d'Oc, et Marjorie Bourdieu, chargée de mission SCoT, pour les missions confiées, leur confiance, leur soutien et leur conseil.

A l'ensemble des employés du PETR, Marie-Françoise Landes, Christine Calvet, Sonia Ricard, Noëlle Salvy, Lucie Morlais, Adrien Fournier, Marine Dayde, Christophe Caylus, et enfin Marjorie Bourdieu, pour leur chaleureux accueil.

Un remerciement tout particulier à Annaële, pour la relecture.

Enfin, à tous ceux qui m'ont soutenue et encouragée.

Sommaire

Introduction.....	7
1 Le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural Hautes Terres d'Oc : structure et territoire.....	15
1.1 Structure : historique, vocations et compétences	15
1.2 Territoire : géographie, démographie, ressources et activités	22
2 Le Schéma de Cohérence Territoriale : enjeux locaux et rapport de présentation	31
2.1 Principes du SCoT et enjeux locaux	33
2.2 Périmètre et lancement.....	39
2.3 Diagnostic et état initial de l'environnement	40
2.4 Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et Documents d'Orientation et d'Objectifs (DOO)	44
2.5 Révisions et modifications	51
3 La consommation de l'espace	54
3.1 Principes de la maîtrise de la consommation de l'espace dans le SCoT	54
3.2 Méthodologie	56
3.3 Analyse des résultats et justification des orientations.....	58
Conclusion.....	63
Bibliographie.....	65
Annexes.....	69

Table des acronymes

ADES : Association pour le Développement Économique et Social

BD ORTHO : ortho-photographie départementale, Produit par l'IGN

BD TOPO : base de données vectorielles, composante du Référentiel Géographique (RGE) à grande échelle produit par l'IGN

DOO : Document d'Orientation et d'Objectifs

DDT : Direction Départementale du Territoire

EDF : Électricité de France

GSE - VRT : Gestion Sociale de l'Environnement et Valorisation des Ressources Territoriales

HTO : Hautes Terres d'Oc

IGN : Institut national de l'information géographique et forestière français

INPN : Inventaire National du Patrimoine Naturel

OCS GE : Occupation du Sol à Grande Échelle

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

PETR : Pôle d'Équilibre Territorial et Rural

PVA : Prise de Vue Aérienne

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRU : loi Solidarité Renouvellement Urbain

Introduction

Choix du stage

Après avoir étudié la biologie - écologie pendant plusieurs années, et n'ayant pas vraiment un profil naturaliste, j'ai choisi, après avoir découvert l'aménagement du territoire, de suivre le master GSE-VRT. En effet, sa pluridisciplinarité m'a paru indispensable pour à terme travailler dans des structures publiques, par exemple sur des documents d'aménagement et de planification abordant les enjeux des territoires, en s'intéressant aux multiples aspects et problématiques de ceux-ci, qu'il s'agisse de l'environnement, de l'activité économique, du logement, du tourisme, ou encore des services.

J'ai la chance d'être aujourd'hui stagiaire au Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc et de travailler sur le diagnostic du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), au cours duquel j'apporte mon soutien sur la problématique de la consommation du foncier plus précisément.

Problématique

La gestion territoriale et l'aménagement territorial de notre époque tenaient, jusqu'à récemment, en des outils souvent catégorisés, organisés verticalement. Situation que l'on peut rapprocher de la problématique de l'empilement des normes, malheureusement fréquent dans la gestion en France, et ce quel que soit le secteur. Ces outils d'aménagement territorial, étaient observés comme interagissant peu et parfois se heurtant. Leurs éventuelles incompatibilités amenaient à des réglementations et des aménagements que l'on pouvait voir se faire, se défaire, puis être remplacés, de façon plus ou moins cyclique.

Une fois cette prise de conscience devenue effective, un outil politique a été créé en conséquence. Un outil plein de promesses : le Schéma de Cohérence Territoriale, auquel nous ferons référence pour la suite de cet écrit sous le sigle de "SCoT".

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.

En vue de la réalisation des objectifs [...], elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie¹.

Le SCoT regroupe et traite de problématiques diverses, mais qui toujours, au sein d'un territoire, interagissent, telles que la démographie, le développement économique, l'aménagement de l'espace, la biodiversité, l'agriculture, l'équilibre social de l'habitat, les transports, les équipements et les services, et tient également compte de la qualité des paysages et du patrimoine architectural ²; tout cela dans le but d'établir puis de maintenir une cohérence territoriale, c'est à dire pour atteindre une planification territoriale plus efficace, que l'on pourrait également qualifier de "systémique territoriale".

Cet outil est prometteur, mais également fastidieux à élaborer et à mettre en application. D'une part quant au nombre relativement important d'acteurs qui interviennent, que ce soit de façon passive ou active, qu'ils soient techniciens, décisionnaires ou non spécialistes, et ce tout au long de l'élaboration puis de l'acceptation du SCoT.

D'autre part, une des principales difficultés de création et de mise en place du SCoT n'est autre que la multiplicité des axes pris en compte dans le document, car de ce fait, les réglementations préexistantes le sont également, et apparaissent parfois comme difficilement compatibles, voire incompatibles.

De plus, selon le territoire, et pour diverses raisons, les priorités peuvent varier de façon importante. Par exemple, si le développement économique est un axe important pour un secteur, il peut arriver que l'aspect écologique ou l'aspect de maîtrise foncière en pâtissent.

¹ Code de l'Urbanisme - Article 101 - Modifié par Loi n°2009-967 du 3 août 2009

² Code de l'Urbanisme - Article L141-3 - Créé par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - Modifié par Loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015.

Le principe même du SCoT est donc de travailler en associant les différents axes en interaction, et en articulant les différents documents d'urbanisme et de développement du territoire.

Dans un aspect plus technique, il intègre des documents de rangs supérieurs et devra à son tour encadrer des documents de rangs inférieurs.

Le rôle du SCoT dans son ensemble est d'établir des objectifs et des directives pour mettre en place et maintenir un équilibre, mais également de favoriser l'attractivité et le développement du territoire.

Plus précisément, lorsque l'on considère l'aspect de la consommation foncière, cet équilibre est à établir entre les choix de protection (patrimoine, écologie, etc.), qui nécessitent une limitation de l'étalement urbain, et les options de développement (économie, habitat, collectivités, etc.), pour lesquelles la consommation du foncier s'avère indispensable.

La consommation du foncier dans le document du SCoT correspond à une analyse de la consommation passée, la tendance sur une période de dix ans, pour évaluer les besoins et ensuite fixer les objectifs d'optimisation et les moyens de satisfaire ceux-ci.

En effet, il ne s'agit pas tant d'une volonté de limitation absolue et/ou drastique de la consommation du foncier et de l'étalement urbain. Ces phénomènes étant indispensables en termes d'accueil de population ou encore de développement économique, tout repose sur une optimisation de la consommation foncière, ainsi seront faits des choix quant aux orientations stratégiques de la consommation de l'espace.

Structure d'accueil et territoire d'étude

Ma structure d'accueil pour ce stage est le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) Hautes Terres d'Oc, dont M. Jean-Marie Fabre est le président, et Mme Marie-Françoise Landes la directrice.

Le territoire couvert par le PETR Hautes Terres d'Oc est aujourd'hui localisé au cœur de la nouvelle région Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon, récemment nommée Région Occitanie. Il s'étend du Sidobre, à l'est de Castres, dans le département du Tarn (81), jusqu'à la commune de Rosis, dans l'Hérault (34) (Figure 1 ; Figure 2). Il regroupe 4 communautés de communes, pour un total de 36 communes : Sidobre Val d'Agout (11 communes), Vals et Plateaux des Monts de Lacaune (6 communes), Monts de Lacaune (11 communes) et Montagne Haut Languedoc (8 communes) (Figure 3).

La majorité des communes du territoire (exception faite des 3 le plus à l'ouest) se trouve également sur le territoire du Parc Naturel Régional du Haut Languedoc (Annexe 4 - Carte 9).

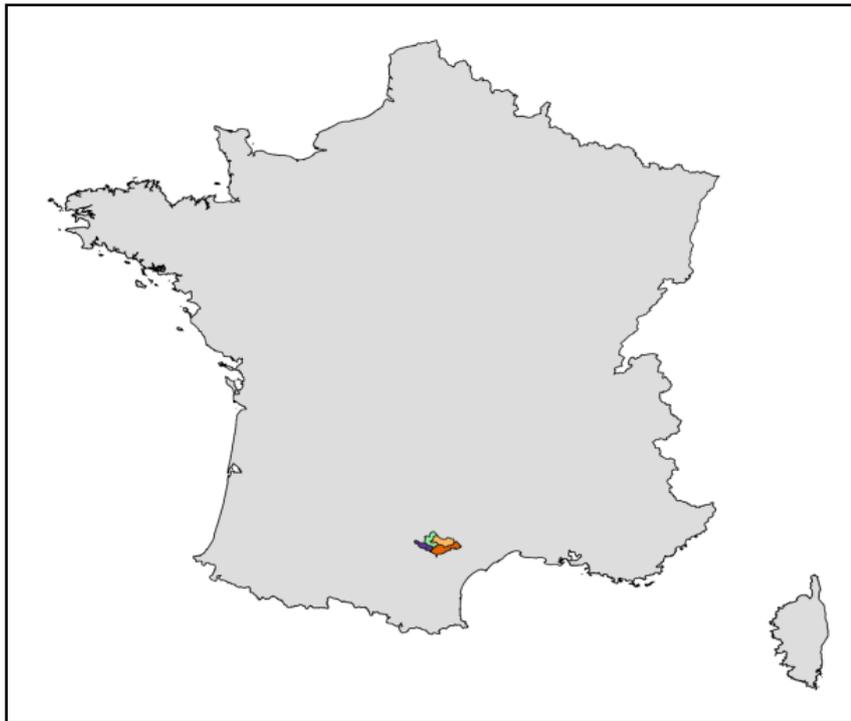


Figure 1 : Carte de France - Localisation du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc

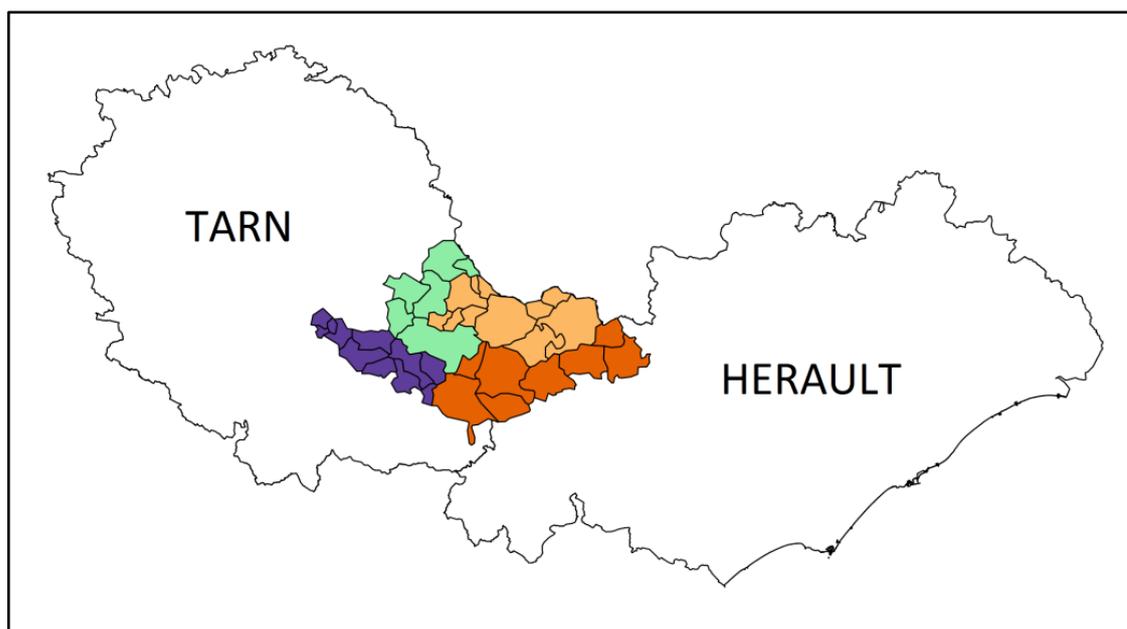


Figure 2 : Carte des départements du Tarn et de l'Hérault - Localisation du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc

Le territoire des hautes Terres d'Oc quant à lui, est diversifié. En effet, on peut distinguer différentes dynamiques de fonctionnement, d'une part la périphérie de Castres, correspondant au secteur ouest du territoire, qui s'organise en lien avec l'attractivité et l'activité de l'agglomération ; et d'autre part la partie "Montagne", pour laquelle on considère une dynamique caractéristique du territoire. Celle-ci est structurée par les activités d'élevage, de transformation agro-alimentaire (charcuterie-salaison), d'exploitation des ressources majeures comme le bois ou l'eau (eau de sources, hydroélectricité, tourisme), et également l'activité touristique, importante et variée.

Si par le passé, les Hautes Terres d'Oc ont pu être considérées comme un territoire enclavé, à faible potentiel, ce n'est plus le cas. Elles possèdent un important potentiel d'attractivité pour les populations, qu'elles soient permanentes ou touristiques, et également en termes de ressources.

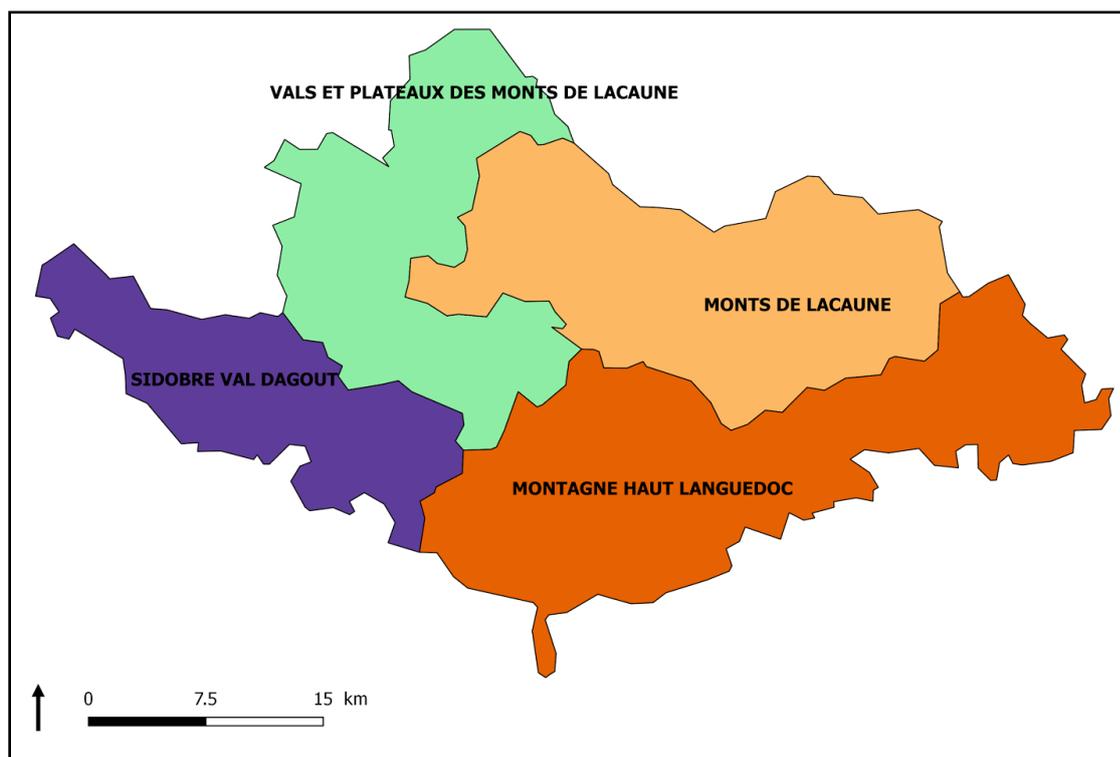


Figure 3 : Carte du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc, avec ses quatre communautés de communes : Sidobre Val d'Agout, Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, Monts de Lacaune et Montagne Haut Languedoc

Le PÉTR Hautes Terres d'OC, au travers des différents services qu'il regroupe, est en charge du tourisme et de la culture, de l'accueil de nouvelle population, du schéma de cohérence territoriale, etc.

Parmi les missions du PÉTR Hautes Terres d'Oc se trouve donc le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), dont est responsable Marjorie Bourdieu, chargée de mission SCoT, et en compagnie de qui j'ai travaillé.

Le SCoT, "est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents"³, sur un territoire dont les limites doivent être "d'un seul tenant et sans enclave [...]". le document du SCoT Hautes Terres d'Oc s'applique donc à la totalité du territoire des quatre communautés de communes qu'englobe le PÉTR.

³ Code de l'Urbanisme - Article L143-1 - Modifié par Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

Le SCoT

L'élaboration du SCoT nécessite une méthodologie aux multiples facettes, entre technique, connaissance du territoire, capacité d'analyse, de communication et de synthèse.

Le SCoT se déroule en plusieurs étapes et nécessite généralement entre 1 et 3 ans pour être finalisé (Annexe 7).

Dans un premier temps, il s'agit d'établir le périmètre d'application du document, puis de lancer les phases d'analyse et de diagnostic des différentes problématiques qui le composent, avec un état initial de l'environnement. Dans un second temps, un rapport de présentation est rédigé, puis validé, cette étape pouvant suivre une logique itérative. Puis est produit le Projet d'Aménagement et de Développement durables (PADD), qui traduit les choix de positionnement et d'objectifs stratégiques, accompagné du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), qui lui précise les actions techniques d'urbanismes et d'aménagement nécessaires à mettre en œuvre pour concrétiser les objectifs du PADD et donc du SCoT.

Enfin, la validation du SCoT est un processus progressif, puisqu'au cours de son élaboration se tiennent des réunions concernant les choix d'orientation du document. Ce fonctionnement traduit la logique itérative qui caractérise le schéma de cohérence territoriale.

La consommation foncière

La consommation foncière, ou plus précisément l'évolution et la maîtrise de celle-ci, est une des problématiques travaillées dans le SCoT. Tout comme les autres, elle est abordée en plusieurs phases successives, à commencer par le diagnostic, qui servira ensuite de point de référence ("t0") à partir des données collectées, la présentation de résultats concis, qui peuvent être mis en relation et explicités par les dynamiques du territoire, et les objectifs, perspectives d'évolution qui sont déclinées dans le document du SCoT et seront repris ensuite dans celui du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), ainsi que du DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs) toujours en tenant compte du fait que la problématique de la consommation foncière est interdépendante des autres problématiques.

Un SCoT est propre à un territoire et se décline en fonction des objectifs d'orientation spécifiques à celui-ci. Ainsi, un SCoT peut aussi bien, dans le cas d'une métropole, être axé sur la maîtrise de l'étalement urbain, avec toutes les dimensions que cela implique, ou, comme dans le cas des Hautes Terres d'Oc, être orienté sur le développement socio-économique et démographique du territoire, tout en préservant ses multiples ressources.

1 Le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural Hautes Terres d'Oc ; structure et territoire

1.1 Structure : historique, vocations et compétences

1.1.1 Historique de la structure

Sur le territoire, une forme de coopération associée à une volonté de développement existe depuis de nombreuses années. En effet, en 1977 est d'abord créée l'Association pour le Développement Économique et Social (ADES) des Monts de Lacaune, portée par "une forte cohérence géographique, économique, socioprofessionnelle, vécue par les habitants à travers un sentiment de forte appartenance à la "Montagne"."⁴, qui a pour périmètre les actuelles communautés de communes Sidobre Val d'Agout, Vals et Plateaux des Monts de Lacaune et Monts de Lacaune.

La création de l'ADES repose donc sur une initiative locale, alors soutenue par le ministère de l'agriculture, qui trouve son impulsion dans les prises de conscience qui concernent l'exode rural et la responsabilité de production de denrées alimentaires par l'activité agricole, dans les conditions d'après-guerre. A cela s'associe ce qui est alors perçu comme une nécessité : l'alliance des élus et économiques ruraux a pour but de "contrer" le pouvoir grandissant des agglomérations urbaines⁵.

En 2002, l'ADES obtient le statut de Pays Sidobre - Monts de Lacaune, et est chargée de l'animation du Pays, dont le périmètre est le même que celui de l'ADES.

Pour le Pays, aucune structure juridique n'est imposée, et le choix est fait de conserver le statut d'association qui concernait préalablement l'ADES. Cette acquisition de nouveau statut permet de perpétuer les habitudes de travail en coopération des acteurs locaux, avec notamment la création d'un Conseil de Développement, puisqu'aucune compétence précise n'est demandée, si ce n'est celle du développement local et ce, sur tous les aspects territoriaux.

⁴ Journal du Pays Sidobre-Monts de Lacaune n° 1, 2004.

⁵ LANDES M-F., directrice PETR Hautes Terres d'Oc, 2016.

On note tout de même une avancée, en la qualité d'un cadrage de niveau national, qui est nouveau. A cette époque, le ministre de l'aménagement du territoire apporte son appui au rural, dans une volonté de maillage des territoires.

Le Pays est alors constitué de trois collèges : économie, entreprises, tourisms, puis vie local, sociale et culturelle, et enfin les élus. Se retrouvent donc au sein de cette instance des chefs d'entreprises, des commerçants, des professionnels du tourisme, des responsables de structures d'accueil jeunesse et personnes âgées, des représentants d'associations et des élus; réunis pour travailler ensemble sur les projets menés par le Pays. En effet, il est demandé au rural de s'organiser pour contractualiser avec le Département, la Région, et d'autres instances, dans un but de responsabilisation du territoire.

La Charte du Pays, de 2004 à 2007 énonce alors la stratégie suivante : "[se] donner les moyens d'être un territoire d'accueil, en s'appuyant notamment sur l'environnement exceptionnel du Sidobre et des Monts de Lacaune, et sur l'économie locale."⁶.

Les quatre axes qui la composent sont les suivants, chacun détaillé en plusieurs mesures (Annexe 1) :

- "Axe 1 : Maintien et accueil des entreprises, de populations, accueil de touristes
- Axe 2 : Création de valeur ajoutée
- Axe 3 : Renforcement de l'identité du territoire, un souci d'authenticité
- Axe 4 : Respect et mise en valeur du cadre de vie et de l'environnement"

De 2008 à 2013, la Charte du Pays est validée, avec les mêmes lignes directrices que la précédente : "Donner au Pays les moyens d'être un territoire d'accueil"⁷, et de nouveau, quatre axes de travail et leurs mesures (Annexe 2) :

- "Axe 1 : Le développement, création ou amélioration des services à la personne
- Axe 2 : Le développement économique
- Axe 3 : Le développement touristique et la qualification des activités et équipements

⁶ Charte du Pays du Sidobre - Mont de Lacaune, 2004-2007.

⁷ Charte du Pays du Sidobre - Mont de Lacaune, 2008-2013.

- Axe 4 : L'ingénierie territoriale et expérimentation"

En 2010, la réforme des collectivités territoriales encourage les Pays existants à former des Syndicats mixtes pour pouvoir assumer la compétence du Schéma de Cohérence Territoriale, puisque l'objectif de 2017 est que l'ensemble du territoire soit couvert par des documents de ce type. Ainsi, en 2013, le Pays Sidobre - Monts de Lacaune devient le syndicat Mixte Hautes Terres d'Oc, en incluant une nouvelle communauté de communes : Montagne Haut Languedoc. Il faut ici préciser que les élus n'étaient pas à l'aise avec ce statut, notamment car contrairement à celui d'association, il est bien plus compliqué à manier voire à dissoudre en cas de divergence politique importante. Mais le statut a malgré tout convaincu, principalement car le besoin d'élaborer un SCoT a été entendu, et que la structure minimale pour assumer la responsabilité du document est celle de syndicat mixte.

En 2014, une nouvelle convention territoriale est validée, pour la période 2014-2020, qui réaffirme la stratégie de développement socio-économique et démographique engagée par le Pays en qualité de territoire d'accueil, avec un axe plus particulièrement orienté sur l'accès aux soins et à l'enseignement⁸ :

- "Axe 1 : Soutenir l'organisation pérenne des services à la population
- Axe 2 : Inscrire le territoire dans une croissance durable
- Axe 3 : Conforter la politique d'accueil : s'appuyer sur les atouts du territoire pour améliorer son attractivité
- Axe 4 : Donner au territoire une dimension d'expérimentation et d'innovation"

En 2014, après arrêté préfectoral, le territoire des Hautes Terres d'Oc a acquis de façon volontaire, comme énoncé dans l'article L. 5741-1, le statut de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR). Toujours en vigueur aujourd'hui, ce statut constitue une opportunité de contractualisation, et une responsabilité de développement local dans tous les domaines, en plus de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.

⁸ Convention territoriale Syndicat Mixte Hautes Terres d'Oc, 2014-2020.

Ce statut a été créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il correspond à une nouvelle catégorie d'établissements publics que sont les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), créée "en vue de mener des actions d'intérêt commun et d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural"⁹. Ce statut a été renforcé par la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015, puisqu'il existe toujours cette opposition entre agglomérations urbaines et territoires ruraux, face à laquelle le PETR constitue une force d'action "équivalente", permettant de conserver son indépendance face aux métropoles voisines.

Le territoire des Hautes Terres d'Oc connaît depuis de nombreuses années une logique de coopération, de travail conjoint autour d'axes qui suivent depuis tout ce temps une même logique de volonté de développement économique, d'accueil de population aussi bien permanente que touristique, et de valorisation du territoire et de ses ressources.

1.1.2 Compétences de la structure

"Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave", ici il s'agit donc des quatre communautés de communes qui le composent.

Le statut de PETR soumet la structure "aux règles applicables aux syndicats mixtes"¹⁰.

"Le projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural.

⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale applicables dans le périmètre du pôle. Il peut comporter des dispositions relatives à toute autre question d'intérêt territorial."¹¹.

Le PETR Hautes Terres d'Oc répond régulièrement à des appels à projets, parmi ceux pour lesquels il a été retenu et qui sont en cours, on retrouve :

- Le SCoT, et plus précisément celui de "l'appui à l'émergence de SCoT ruraux", en amont de l'appel à projet national concernant les SCoT, avec pour objectif de "favoriser l'émergence de projets stratégiques du territoire"¹².
- Le Programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), qui fait partie du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), et qui permet d'obtenir un soutien financier pour les "territoires ruraux dynamiques, organisés et porteurs d'une stratégie de développement."
- L'accueil de nouvelles populations du Massif Central, qui concerne les politiques et stratégies d'accueil.
- La création d'un FabLab ("fabrication laboratory" : "laboratoire de fabrication"), sur trois communes. Il s'agit d'un lieu ouvert au public avec mise à disposition d'outils (assistés par ordinateurs, mécaniques), pour permettre la conception et la réalisation d'objets.
- Cas particulier : le PETR a prodigué conseil et accompagnement aux communes de Brassac et de Lacaune pour l'appel à projet Bourg-centre (modernisation et valorisation), pour lequel elles ont été retenues.

Actuellement, le PETR prépare des candidatures pour les appels à projet suivants:

- Le Pôle de Pleine Nature du Massif Central, destiné à développer une offre touristique de qualité autour des activités de pleine nature, avec mise en valeur des ressources naturelles et patrimoniales. Cette notion pouvant être étendue et considérée comme un levier pour l'accueil de nouvelles populations.

¹¹ Code de l'Urbanisme - Article L5741-2 - Modifié par Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹² MALVY M. et COMET H-M., *SCoT rural : pourquoi et comment entrer dans la démarche ?*, DRAAF, Conseil régional, DREAL Midi-Pyrénées, 2014.

- Les énergies renouvelables thermiques (porté par l'ADEME, la Région et le Ministère), projet qui propose un soutien pour les entreprises dans les étapes de diagnostic énergétique (bois, solaire, géothermique), de recherche de solution et de mise en place de celles-ci ou de recherche et d'identification de moyens et d'intervenants si nécessaire.

Le PETR est également porteur de dispositifs tels que :

- L'OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat), une offre de services pour la revalorisation du patrimoine bâti ancien, proposant pour cela ingénierie et aides financières.
- l'OMPCA (Opération de Modernisation des Pôles Commerciaux et Artisanaux), qui permet une modernisation des structures et ainsi de renforcer le réseau d'entreprises locales et le commerce de proximité.
- Appui des initiatives locales, porteurs de projets et grands secteurs d'activité : une des actions fortes de Hautes Terres d'Oc, historique et caractéristique de la structure est celle de l'appui des initiatives locales, du soutien des porteurs de projets quels qu'ils soient, avec en parallèle l'appui aux grands secteurs d'activité du territoire tels que la charcuterie salaison ou le granit. Le but est alors de les amener à se structurer et se projeter sur leurs enjeux sur le long terme. Il s'agit ici d'une habitude de travail assez particulière car le PETR prend le parti de travailler avec tous les professionnels sans distinctions et ce de façon quasi confidentielle. Ainsi, les comptes rendus fait aux élus ne sont que globaux et ne citent ni les bénéficiaires, ni les montants précis des aides obtenues. De cette manière, d'éventuels conflits ou jalousies sont évités et une relation de confiance peut être maintenue vis à vis de PETR, permettant à la structure de perpétuer ses actions de soutien.
- Circuits courts : depuis toujours, la structure met un point d'honneur à la mise en place de circuits courts, ce qui auparavant était une vision novatrice. Aujourd'hui cette stratégie de commercialisation est bien perçue et beaucoup plus répandue, le PETR Hautes Terres d'Oc est en réflexion quant aux orientations à privilégier pour la suite.

- Place aux jeunes : en 2017 sera de nouveau mis en place l'action "Place aux jeunes", qui avait eu lieu à plusieurs reprises il y a quelques années. Celle-ci consiste à accompagner des jeunes souhaitant s'installer sur le territoire avec un projet de vie, un projet professionnel. Plusieurs ateliers sont organisés, individuels et en groupe, la volonté étant d'instaurer à la fois une dynamique d'échange, de motivation, ainsi qu'un accompagnement durable au cas par cas.
- La gamme de produits Hautes Terres d'Oc : il existe une gamme de produits, commercialisée par le PETR ainsi que par d'autres structures du territoire, composée des produits de qualité, issus de l'artisanat et de l'économie locale et confectionnés à partir de matériaux locaux.

Le pôle d'équilibre territorial et rural des Hautes Terres d'Oc est donc caractérisé par son hyper-polyvalence. Malgré tout, les moyens, tant humains que financiers sont loin d'être illimités, il faut donc trouver et maintenir un certain équilibre entre l'envie, la vocation d'aider "tout le monde", de "ne dire non à personne", et la nécessité de prioriser certaines actions par rapport à d'autres¹³.

¹³ LANDES M-F., directrice PETR Hautes Terres d'Oc, 2016.

1.2 Territoire : géographie, démographie, ressources et activités

1.2.1 Délimitation

Aujourd'hui localisée au cœur de la nouvelle région Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon, récemment nommée Région Occitanie, le territoire Hautes Terres d'Oc s'étend sur une superficie de 1 253 km² et regroupe 4 communautés de communes, soit un total de 36 communes (Figure 4 ; Figure 5). 30 de ces communes se trouvent dans le département du Tarn (81), et 6 se trouvent dans le département de l'Hérault (34). Le territoire s'étend du Sidobre, aux abords est de la ville de Castres, dans le Tarn jusqu'au massif du Caroux dans l'Hérault.

33 des 36 communes de Hautes Terres d'Oc font également partie du Parc Naturel Régional du Haut Languedoc. Les 3 communes qui n'en font pas partie sont Montfa, Saint Jean de Vals et Saint Germier.

<i>Communauté de communes</i>	<i>Sidobre Val d'Agout</i>	<i>Vals et Plateaux des Monts de Lacaune</i>	<i>Monts de Lacaune</i>	<i>Montagne Haut Languedoc</i>
<i>Communes</i>	<i>Burlats Brassac Cambounes Lasfaillades Roquecourbe Le Bez Montfa Saint Salvy de la Balme Lacrouzette Saint Germier Saint Jean de Vals</i>	<i>Fontrieu Saint Salvi de Carcavès Vabre Le Masnau Massuguiès Saint Pierre de Trivisy Lacaze</i>	<i>Escroux Espérousses Gijounet Senaux Viane Lacaune Nages Murat sur Vèbre Barre Moulin Mage Berlats</i>	<i>La Salvetat sur Agout Le Soulié Anglès Lamontélarie Rosis Castanet le Haut Fraisse sur Agout Cambon et Salvergues</i>

Figure 4 : Répartition des communes par communautés de communes pour le territoire des Hautes Terres d'Oc

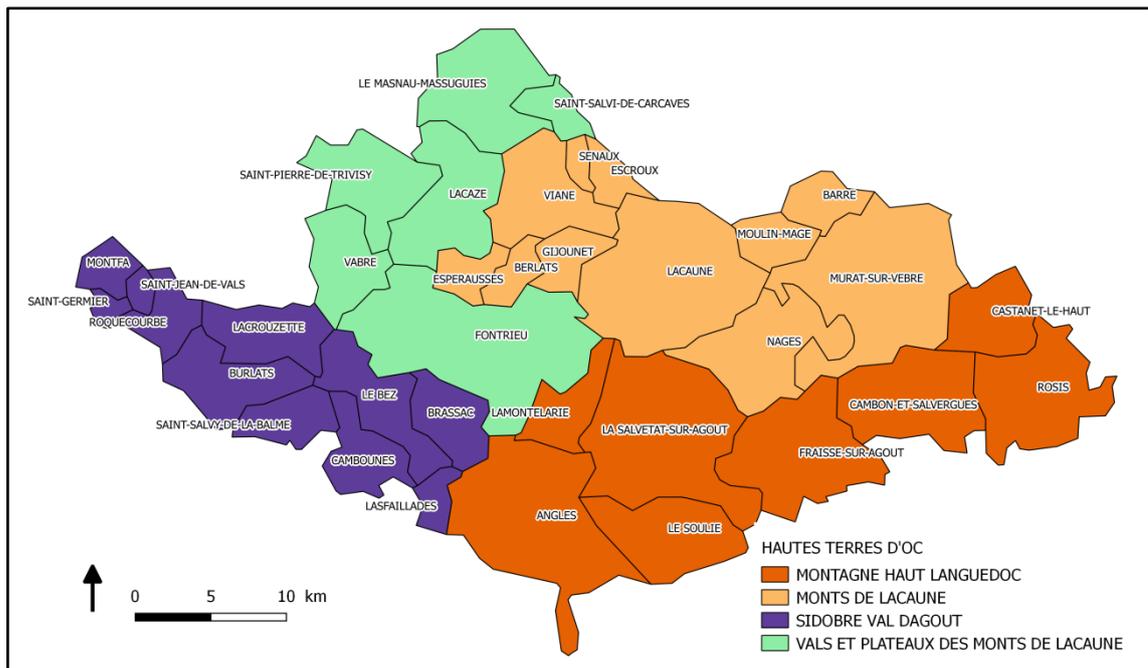


Figure 5 : Localisation des communes dans les différentes communautés de communes du territoire des Hauts Terres d'Oc

Parmi ces communes, Fontrieu est une nouvelle commune, datant du 1er janvier 2016, issue de la fusion de Ferrières, Castelnau de Brassac et Le Margnès. Au 1er janvier 2017, un regroupement de communautés de communes va avoir lieu et le territoire des Hauts Terres d'Oc n'en comptera plus que deux, après la fusion de Sidobre Val d'Agout avec les Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, et celle des Monts de Lacaune avec la Montagne Haut Languedoc (Figure 6).

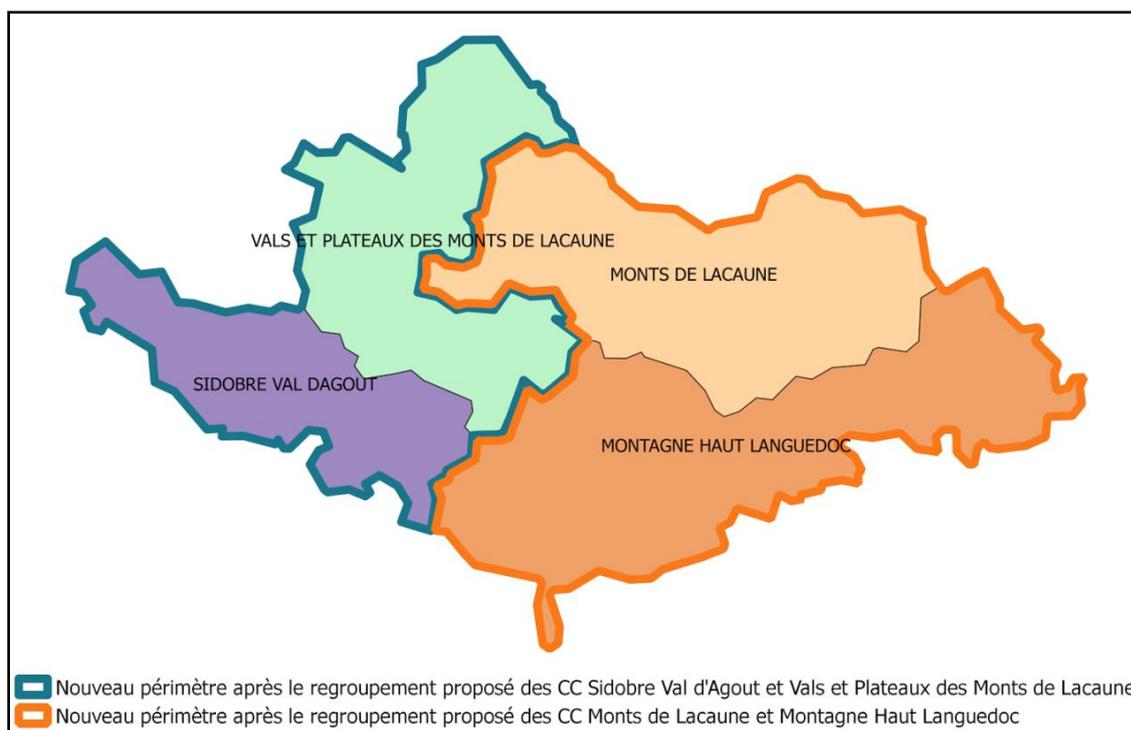


Figure 6 : regroupement proposé des communautés de communes Sidobre Val d'Agout avec Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, et de Monts de Lacaune avec Montagne Haut Languedoc

1.2.2 Population

Le territoire Hautes Terres d'Oc compte 21 436 habitants¹⁴, avec une tendance à la croissance démographique depuis 2012 (Figure 8).

On observe une densité moyenne du territoire de 17.1 hab./km², la densité moyenne du Tarn étant de 65.6 hab./km². On précise que cette densité n'est pas régulièrement répartie sur l'ensemble du territoire. Les communes les plus peuplées étant celles situées dans la proche périphérie de l'agglomération de Castres, et bénéficie de l'attractivité directe de la ville et son activité, tout en proposant un cadre de vie moins urbain et en étant accessible pour des budgets moins conséquents.

Les autres communes qui présentent les densités les plus importantes sont celles qui sont considérées comme des pôles d'activités du territoire "Montagne", parmi lesquelles nous pouvons citer Lacaune, Brassac, La Salvetat sur Agout, Murat sur Vèbre, Roquecourbe, Saint Pierre de Trivisy, etc. (Figure 7).

¹⁴ INSEE 2012 - en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Ces pôles sont caractérisés par une densité de population relativement importante certes, mais aussi et surtout par les services courants qu'elles proposent tels que les équipements scolaires et de loisir, les prestations de santé, les commerces, etc.

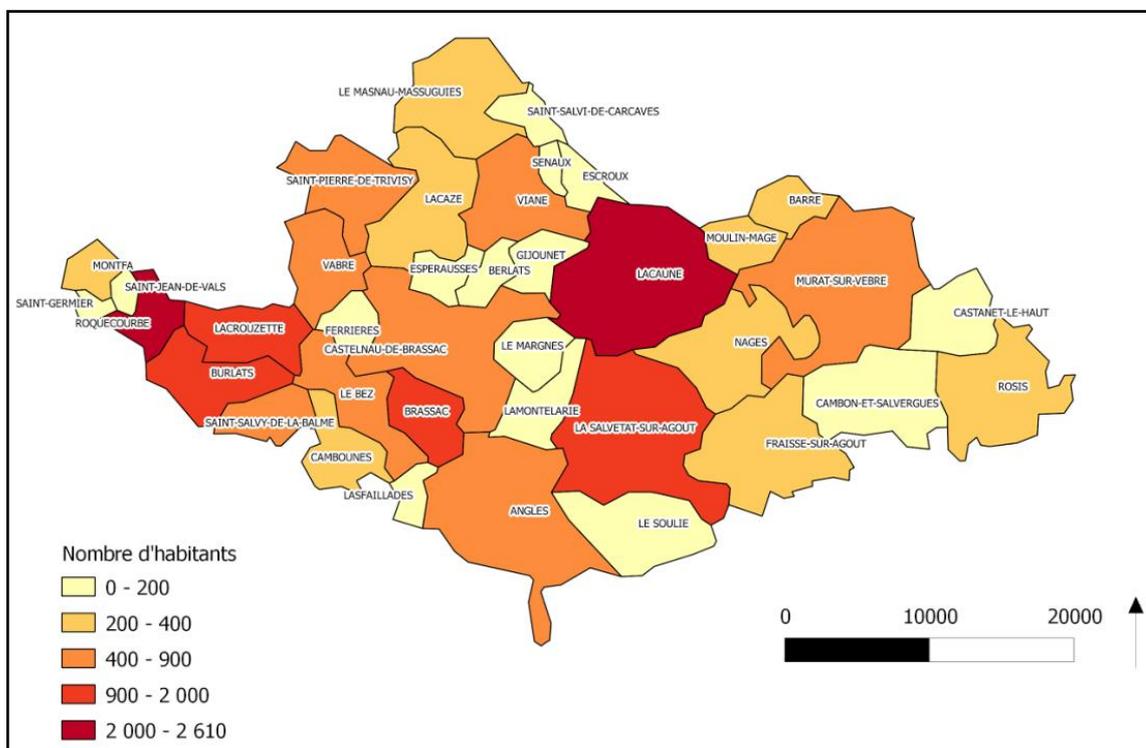


Figure 7 : Répartition de la population par commune sur le territoire Hautes Terres d'Oc (INSEE)

L'évolution de la population des Hautes Terres d'Oc, sur la période 1999 - 2016 est présentée ci-après (Figure 8). On observe une phase de croissance de la population de 1999 à 2006 puis une légère diminution, qui s'accroît par la suite en 2008. Ce phénomène s'explique principalement par la crise économique qui a eu lieu en France à cette période, et qui a eu un impact légèrement plus tardif sur le territoire, comparé au niveau national. Des phases successives de stabilité et de diminution peuvent ensuite être observées, jusqu'à la période 2012 - 2016, où la population croît de nouveau.

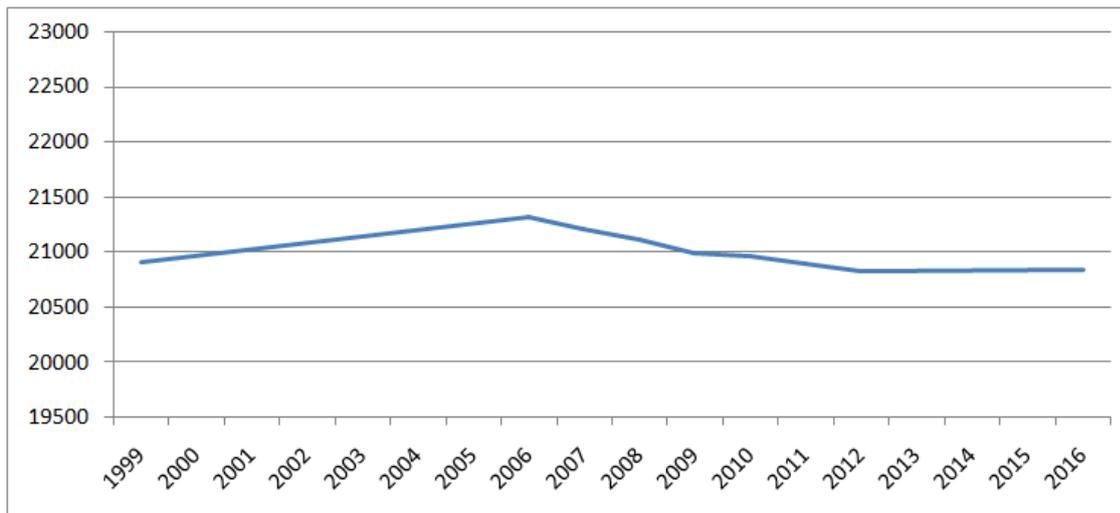


Figure 8 : Évolution de la population des Hautes Terres d'Oc sur la période 1999-2016 (INSEE) (Les chiffres entre 1999 et 2006 ne sont pas disponibles)

Les Hautes Terres d'Oc sont caractérisées par une structure de population présentée ci-dessous (Figure 9), sur laquelle on remarque une sous-représentation de la tranche 15-35 ans et une surreprésentation de la tranche 35-69 ans ainsi que de la tranche 70-89 ans.

On peut donc en déduire que le territoire fait face à un net phénomène de vieillissement de la population. Ce phénomène a beau être présent à l'échelle nationale, il est d'autant plus marqué sur les Hautes Terres d'Oc en raison de leur typologie de campagne et de montagne, avec un tiers des habitants du territoire âgés de plus de 60 ans.

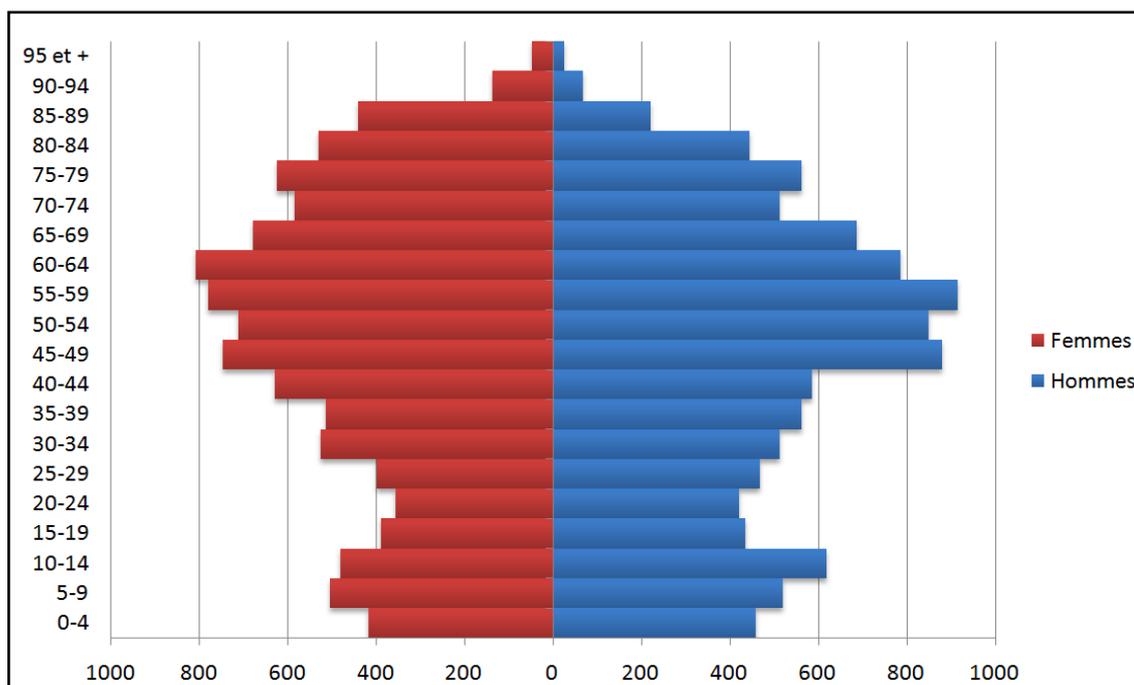


Figure 9 : Pyramide des âges pour la population des Hautes Terres d'Oc (INSEE)

Le vieillissement de la population se traduit par un solde naturel négatif pour la quasi-totalité des communes. Seules les communes de l'ouest du territoire, bénéficiant de l'influence de l'agglomération castraise ont un nombre de naissances supérieur aux décès, soit un solde naturel positif.

Pour le reste des communes le taux de variation annuel moyen de la population est de - 0,02 %, le solde naturel négatif (- 0,43%) étant en partie compensé par le solde migratoire (0,41%).

Même si ce n'est pas exclusivement le cas, la majorité des nouveaux habitants est issue du département du Tarn. Le territoire est donc concerné par ce que l'on peut qualifier de migrations résidentielles de proximité. Les communes les plus attractives sont d'abord celles situées à proximité de Castres, puis celles localisées le long de l'axe Castres-Brassac-Lacaune, qui traverse le territoire d'ouest en est, ainsi que les communes de Saint Pierre de Trivisy, Murat sur Vèbre et La Salvetat sur Agout.

De manière générale, les Hautes Terres d'Oc sont considérées comme un territoire faisant face à un vieillissement de sa population, un solde naturel négatif, un solde migratoire relativement faible, une déprise agricole et une évolution de la population impactée tardivement par la crise. Il est également caractérisé par son éloignement des principaux bassins d'emploi et pôles de services courants. L'ensemble de ces aspects ont pour résultat que les Hautes Terres d'Oc répondent à la définition de territoire hyper-rural¹⁵. Pourtant, une volonté forte existe depuis longtemps sur ce territoire, et ses acteurs majeurs lui trouvent des atouts et des qualités essentielles. Ainsi, il est possible de mettre en place des actions par le biais et le support desquelles le territoire, sa population, son économie, et son écologie peuvent non pas survivre mais vivre.

1.2.3 Ressources et activités

Pour mener ses initiatives, le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural peut se reposer sur les richesses environnantes, qui créent de nombreuses opportunités.

Le territoire des Hautes Terres d'oc est en effet caractérisé par ses paysages variés et ses importantes ressources, qui s'entrecroisent et sont la base d'une économie locale notable, avec plus de 450 entreprises de commerce et d'artisanat comptabilisées.

Dans un premier lieu, il est important de considérer le ressource en eau, avec ses sources, ses rivières et ses lacs qui traversent et alimentent le territoire. Elle permet tout d'abord l'activité d'élevage de bovins et d'ovins principalement, pour la production du lait et de viande, qui est historique pour la Montagne, et qui la structure encore aujourd'hui. Une partie de es productions est transformée par l'industrie agro-alimentaire de charcuterie - salaison des Monts de Lacaune, dont la réputation n'est plus à faire, et dont le jambon vient d'être labellisé IGP, et dont le saucisson sec le sera prochainement.

¹⁵ HILAL M. et al., *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)*, DATAR, Travaux n° 12, 2011.
BERTRAND A., *Hyper-ruralité : Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour "restaurer l'égalité républicaine"*. Rapport remis au ministère, 2014.

L'eau permet également le fonctionnement des multiples industries du territoire. Parmi elles, l'exploitation du bois des nombreuses forêts du secteur dont la majorité sont gérées et qui est destiné à des scieries locales ; le textile avec entre autres le travail de la laine mohair produite localement ; ainsi que l'extraction et la transformation du granit, dans les carrières caractéristique du Sidobre, à l'est de la commune de Castres, dans le secteur ouest du territoire des Hautes Terres d'Oc, sur la communauté de communes Sidobre Val d'Agout principalement.

A l'est du territoire, dans le département de l'Hérault, l'eau minérale de la Salvetat et de Mont Roucous est embouteillée pour être ensuite commercialisée dans toute la France.

L'activité hydroélectrique est également importante sur le territoire, puisque l'entreprise EDF exploite plusieurs rivières et barrages du territoire pour la production d'électricité. Les retenues d'eau formées par les barrages ont formé des lacs sur lesquels repose aujourd'hui une activité touristique importante, et également au fil de l'eau, avec la pratique du canoë kayak par exemple. De plus, l'entreprise EDF participe au maintien des niveaux d'eau et à la gestion de la ressource, d'une part pour le tourisme avec la côte touristique et d'autre part pour l'activité agricole avec le soutien d'étiage.

Le tourisme est une activité importante sur le territoire dans son ensemble, en association avec la culture, avec ses musées et ses expositions régulières. De nombreuses activités de tous types et pour tous âges se sont en effet développées, dans les domaines du sport et des loisirs, qu'ils soient aquatiques (canoë, kayak, canyonisme, pêche, etc.), ou de plein air, avec les circuits de promenades et de randonnées, dont certaines sont labellisées GR. L'hébergement saisonnier s'est également développé, avec les campings, les colonies de vacances et autres structures.

Les paysages du territoire des Hautes Terres d'Oc sont variés (Annexe 3) :

"La qualité des paysages tient à sa grande diversité :

- Influences climatiques : Méditerranée, Atlantique, continent, montagne
- Géologie et relief : schiste, calcaire, granit... ; plateaux, vallées, falaises, puechs...
- Omniprésence de l'eau : vallée, torrents, rivières, lacs, ruisseaux, tourbières, prairies...
- Façonnage et occupation par l'homme : agropastoralisme, foreries, barrages, exploitation de la roche... ; bâti d'habitation, agricole, vernaculaire, industriel..."¹⁶.

Le paysage peut également être considéré comme une ressource, pour l'activité touristique notamment.

Ils abritent une importante biodiversité, avec pas moins de 11 statuts de protection en place sur certains secteurs du territoire (Annexe 4).

¹⁶ PNR Haut Languedoc, *Charte architecturale et paysagère des Hautes Terres d'Oc et plateaux du Gijou*, 2016.

2 Le Schéma de Cohérence Territoriale : enjeux locaux et rapport de présentation

Définition

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un document de planification et de gestion à l'échelle supra-communale et est appliqué dans un paysage de gestion où sont déjà présents différents outils. Il a pour but d'articuler les principaux documents d'urbanisme en question, on parle de SCoT intégrateur (Annexe 6).

Il s'agit d'un document de politique publique qui représente un acte fort de décentralisation¹⁷. Le pouvoir central confie aux collectivités recevant la compétence du SCoT la responsabilité de mise en cohérence des politiques d'aménagements locales existantes, la coordination et l'articulation de l'empilement normatif des outils politiques sectoriels, à l'échelle de bassins de vie se voulant logiques, cohérents¹⁸. "Les SCoT apparaissent dès lors comme les documents d'urbanisme locaux fondamentaux pour rassembler et articuler de façon cohérente les normes s'imposant à eux, à une échelle suffisante pour être efficaces."¹⁹.

Cette décentralisation permet également une démarche itérative pour le schéma de cohérence territoriale. Entre investigations, analyses, propositions, évaluations, la logique est cyclique et complexe.

On entrevoit ici une dynamique de changement qui va provoquer ou du moins qui se veut incitatrice d'un changement de référentiel dans le domaine des politiques publiques de planification²⁰.

Le schéma de cohérence territoriale²¹ a été instauré par la loi Solidarité renouvellement urbain (SRU), en décembre 2000²².

¹⁷ FERREIRA N., *Le devenir des collectivités territoriales : la loi de réforme des collectivités territoriales (LRCT) : innovations, enjeux, complexité, contradictions*, Gualino, 2012.

¹⁸ INSTITUT MONTAIGNE, *Décentralisation : sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires*, Rapport, 2016.

¹⁹ GRIDAUH, *Écriture du SCoT*, Comptes rendus de travaux, 2012-2013-2014.

²⁰ HABERMAS J., *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1990.

²¹ Code de l'Urbanisme - Art. L141 et suivants.

²² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

A son tour, la loi Grenelle II de 2010²³, portant sur l'engagement national en matière d'environnement, renforce les objectifs du SCoT en ce qui concerne la maîtrise de la consommation de l'espace, de préservation des surfaces agricoles, naturelles et forestières, d'amélioration des performances énergétiques, d'optimisation des déplacements et des services, de préservation de la biodiversité et des écosystèmes.

Le SCoT existe pour permettre une démarche systémique dans la gestion et l'aménagement du territoire. Il n'est pas fait que de caractéristiques techniques, mais comporte de grandes subtilités de par sa qualification même. Plusieurs composantes sont importantes telles que l'identité du territoire au service duquel il est créé, les stratégies de gestion privilégiées ou encore les nombreux acteurs qui interviennent²⁴.

La logique de réflexion à l'échelle supra-communale est bien plus adaptée à la gestion et à la planification du territoire, contrairement à l'échelle communale par exemple, qui se trouve être très limitée dans des champs d'application tels que l'habitat, l'environnement, l'agriculture ou encore les transports.

L'articulation des documents préexistants et des futurs documents orientés par le SCoT n'est possible qu'à une échelle suffisamment importante pour que les champs d'action prennent tout leur sens.

De nouvelles perspectives sont ainsi ouvertes, notamment en termes de perspectives et de complexité et richesse du système auquel le document du SCoT est destiné à s'appliquer.

Dans notre cas, le SCoT est appliqué à l'échelle de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural, regroupant les quatre communautés de communes de Sidobre Val d'Agout, Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, Monts de Lacaune et Montagne Haut Languedoc. Il fixe pour cet espace les principales orientations de planification stratégique et de gestion, cohérentes pour l'ensemble du territoire.

²³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²⁴ MULLER P., *Les politiques publiques*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2013.

2.1 Principe du SCoT et enjeux locaux

Un élément important du fonctionnement du SCoT, rural ou non, est que les directives ne sont en rien préconisées par la législation.

Des lignes directrices ont été données, mais il a surtout été laissé aux créateurs de chaque SCoT, le choix des orientations de son contenu et le soin de lui donner sa substance.

Ainsi, chaque SCoT est unique et inévitablement influencé par les politiques publiques locales, mais peut surtout être adapté de façon très précise au territoire.

Les principaux axes du SCoT en territoire rural sont connus comme étant les suivants :

- "Il détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, les équilibres entre les espaces naturels, agricoles et forestiers, les objectifs d'habitat et de mixité sociale, de transports en commun ou encore d'équipements commerciaux et/ou économiques et d'environnement
- Il encadre la planification locale (rapport de compatibilité) dont le rôle et le poids ont été renforcés par les lois Grenelle (loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)²⁵.

Le SCoT rural comporte quelques spécificités qui doivent être prises en compte tels que la connexion, l'interface entre les zones urbanisées et les espaces ruraux, l'importance des ressources forestières, agricoles et naturelles pour l'économie, etc. Mais le plus important est que le SCoT rural a pour vocation de s'adapter au mieux à ces territoires, en termes d'habitat, de transport et de services de tous types. Éviter l'enclavement d'un territoire tout en préservant ses ressources et son écologie, en s'appuyant sur une logique de maillage des pôles et de dynamique locale.

²⁵ MALVY M. et COMET H-M., *SCoT rural : pourquoi et comment entrer dans la démarche ?*, DRAAF, Conseil régional, DREAL Midi-Pyrénées, 2014.

Pour permettre l'acceptation et la mise en place des SCoT ruraux, il est important que les acteurs locaux s'approprient les problématiques, dans des contextes où parfois les moyens, l'implication ou encore l'animation manquent, mais aussi et surtout qu'ils s'approprient l'outil lui-même²⁶.

Mais pour les Hautes Terres d'Oc, depuis 1977 avec l'ADES et même avant, il existe une vocation, une réelle implication pour la valorisation du territoire et le développement de celui-ci, reposant sur les secteurs porteurs qui interagissent (Figure 10).

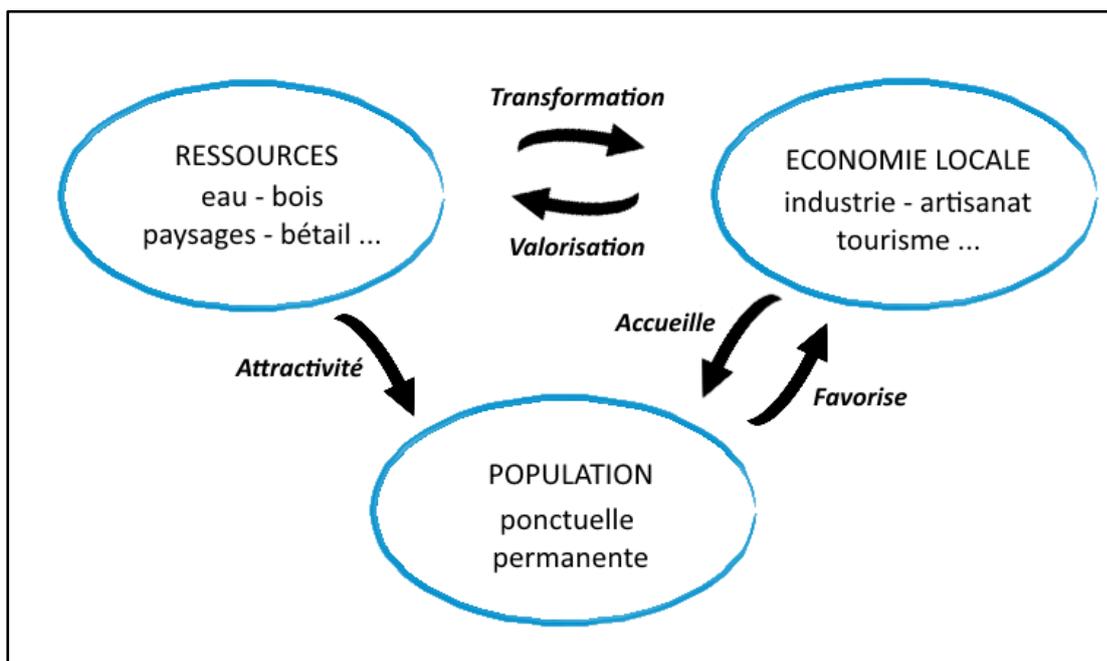


Figure 10 : Schéma systémique des orientations du Schéma de Cohérence Territoriale des Hautes Terres d'Oc

Puisque chaque territoire est différent, il est nécessaire de rappeler que celui des Hautes Terres d'Oc est un territoire rural, de moyenne montagne, avec de fortes valeurs historiques et d'importantes ressources de diverses natures.

Le choix a donc été fait par les gestionnaires d'orienter le schéma de cohérence territoriale sur différents critères qui eux encore s'entrecroisent et sont interdépendants, tels que l'accueil de nouvelles populations, touristiques ou permanentes, le maintien et le développement de l'économie locale, et l'exploitation et la valorisation de ses ressources.

²⁶ LASCOUMES P. et LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po, Collection académique, 2004.

Pour l'élaboration et la mise en place du SCoT, tout est donc une question d'équilibre, entre les priorités de développement, de valorisation et protection.

Cette orientation se traduit nettement dans le document du SCoT, qui est actuellement en cours de finalisation et dont la mission générale est de ne pas faire des Hautes Terres d'Oc un territoire progressant vers l'enclavement, comme pourrait le laisser entendre la définition d'hyper-ruralité qui peut, sous certains aspects, lui incomber²⁷.

D'autre part, les multiples acteurs qui interviennent aussi bien au cours de l'élaboration, que de la validation ou encore des futures révisions de SCoT, influent inévitablement sur celui-ci.

A commencer par les concepteurs et les décisionnaires, qui de par leurs profils professionnels variés et/ou leurs orientations politiques, entre autres, sont amenés à avoir des référentiels, des perceptions pouvant diverger et ainsi avoir des conceptions de l'aménagement nuancées.

Il peut donc en être de même pour les éventuelles prises de position et décisions. On distingue donc des types d'acteurs distincts que l'on peut qualifier de "politiques" et de "techniciens".

Il faut ensuite prendre en compte le fait que l'un des engagements du SCoT est de faire participer la population locale. Lors de son élaboration, il est soumis à plusieurs reprises à des réunions publiques et des enquêtes publiques, les unes purement informatives et les autres permettant une participation active, la population pouvant alors être force de proposition.

Cette organisation permet donc à la population de s'approprier les problématiques et illustre l'un des aspects itératifs de la démarche.

La population lambda constitue ici un nouveau groupe d'acteurs "non spécialistes", distinct de celui des techniciens et des politiques²⁸.

²⁷ BERTRAND A., *Hyper-ruralité : Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour "restaurer l'égalité républicaine"*. Rapport remis au ministère, 2014.

²⁸ COULON A., *L'Ethnométhologie* chap. 5 : *Sociologie profane et sociologie professionnelle*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2014.

Le but ici est de parvenir à une appropriation, une vision commune et donc à un référentiel commun aux différents acteurs, d'une part entre les groupes, mais également à l'intérieur même de ceux-ci puisque chaque individu possède ses propres perceptions.

Ce référentiel commun est essentiel à la planification stratégique et concertée, dont les orientations profiteront au territoire avant tout.

Projet de territoire

Tout commence avec le projet de territoire (Annexe 5), document dans lequel est ébauché, s'il n'est pas encore délimité de par l'historique de vie et de gestion du territoire, le périmètre du SCoT, à travers différents scénarii.

Le projet de territoire a pour mission principale d'exposer une vision commune, une perception partagée du territoire, qui repose sur des perspectives futures pouvant avoir été discutées lors de réunions publiques par exemple. Il présente un "portrait" du territoire, mettant en évidence de façon synthétique les enjeux du territoire avec une approche systémique²⁹.

Dans ce document sont mises en exergue les thématiques principales qui devront ensuite faire l'objet d'une analyse approfondie dans l'étude du SCoT à proprement parlé, telles que l'évolution de la consommation de l'espace, l'accueil de population, le développement de l'activité économique, etc.

Dans le cas d'un pôle d'équilibre territorial "le projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural.

Il doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale [et les chartes des parcs naturels régionaux] applicables dans le périmètre du pôle. Il peut comporter des dispositions relatives à toute autre question d'intérêt territorial.³⁰ Les documents sont donc interconnectés et doivent s'articuler.

Le projet de territoire constitue donc une première étape d'anticipation, mais doit bien être perçue comme centrale, puisqu'il doit mettre en évidence les enjeux du territoire à prendre en compte et à approfondir dans la phase d'élaboration du SCoT.

²⁹ MALVY M. et COMET H.-M., *SCoT rural : pourquoi et comment entrer dans la démarche ?*, DRAAF, Conseil régional, DREAL Midi-Pyrénées, 2014.
MULLER P., *Les politiques publiques*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2013.

³⁰ Code de l'Urbanisme - Article L5741-2 - Modifié par Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Au cours de cette étape, les premiers éléments essentiels doivent être mis en évidence, tant l'écriture des documents eux-mêmes que les procédures, interactions et jeux d'acteurs qui sont et seront nécessaires et indispensables tout au long de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. "C'est le moment privilégié pour partager une vision stratégique quant au devenir du territoire."³¹.

³¹ GRIDAUH, Op. cit.

2.2 Périmètre et lancement

Le SCoT, son élaboration et plus tard sa mise en application, ainsi que toutes les phases suivantes, est caractérisé par une situation multi-acteurs puisque lors de son élaboration, le SCoT peut être soumis à des enquêtes publiques, des réunions publiques, des réunions techniques ou encore des réunions de bureau.

La première étape, cruciale, est celle de la délimitation du périmètre du SCoT, qui repose sur des principes essentiels, législatifs et techniques d'une part, et reposant sur les perceptions d'autre part.

Premièrement, selon l'article L143-2 du code de l'Urbanisme : "Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque le périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements.". Dans le cas du territoire des Hautes Terres d'Oc, le périmètre du SCoT s'étend donc aux quatre communautés de communes qui forment le pôle d'équilibre territorial et rural, soit l'ancienne structure de l'ADES, avec en plus la communauté de communes de Montagne Haut Languedoc.

Le périmètre ici était donc "logique" au regard des actions précédemment entreprises sur le territoire, mais également des actions souhaitées. Chacune des communautés de communes porte son identité propre mais également des points communs avec les autres, ainsi que des habitudes de travail conjoint. Le choix du périmètre est donc ici cohérent, comme il doit l'être pour permettre le meilleur fonctionnement possible dans la mise en place du SCoT, tant au niveau de l'identité, de l'unicité que des compatibilités politiques du territoire.

2.3 Diagnostic et état initial de l'environnement

Le SCoT repose donc avant tout sur un projet de territoire, ainsi, les enjeux du territoire présentés dans ce premier document sont repris pour être détaillés, analysés et prospectés dans le schéma de cohérence territoriale, puis de nouveau qualifiés dans le projet d'aménagement et de développement durables et enfin normalisés dans le document d'orientation et d'objectifs. Il rend compte de la chaîne de décision présente tout au long de l'élaboration du SCoT, et de sa causalité.

Le rapport de présentation, composante importante du dossier du SCoT, doit exposer les phases d'investigation et de diagnostic, en présentant les résultats ainsi que l'analyse de ceux-ci, articulée avec les axes du projet et les mécanismes de réflexion et concertation qui ont mené à la décision d'orientation du schéma de cohérence territoriale.

L'état initial de l'environnement est ici entendu au sens large puisqu'il ne concerne pas uniquement l'écologie mais fait bien référence à toutes les problématiques qui sont abordées dans le schéma de cohérence territoriale, telles que l'habitat, les transports, l'économie, l'emploi, l'environnement, les services, la consommation de l'espace, etc., comme c'est le cas pour le territoire Hautes Terres d'Oc.

Le terme de "diagnostic" doit quant à lui être compris comme le fait de problématiser des phénomènes observés, puis d'établir des hypothèses ou des prévisions d'évolution. Ce qui est attendu est donc bien une somme d'états initiaux et de diagnostic, et ce pour chacune des problématiques traitées dans le schéma de cohérence territoriale.

Le document ne peut donc ni être neutre, ni être impartial, puisque teinté des perceptions, convictions et volontés des auteurs, ce qui impose de le soumettre aux acteurs associés, politiques ou publics, en cherchant à expliciter les hypothèses sur lesquelles reposent l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.

Une fois que le périmètre d'application a été délimité et que les orientations stratégiques ont été concertées et décidées, le travail est celui du diagnostic, puis de l'établissement de l'état initial de l'environnement, qui sera exposé dans un rapport de présentation, ensuite soumis à validation.

"Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. [...]"³². La tâche est confiée aux acteurs techniques du SCoT, qui partageront ensuite leurs investigations et résultats avec les acteurs politiques, les personnes associées et également le public.

"Le rapport de présentation doit ainsi inclure un diagnostic territorial et une évaluation environnementale et il doit justifier les choix exprimés par le PADD et le DOO"³³.

Il s'agit ici d'analyser le fonctionnement du territoire, ses dynamiques, et ce pour chacune des problématiques traitées dans le SCoT, afin d'établir un état initial, un "t0" qui servira ensuite de base d'étude pour les prochaines révisions.

La seconde étape regroupe les prévisions démographiques et économiques, dont l'influence est non négligeable sur les différentes problématiques et la détermination des enjeux du territoire. Ces éléments sont alors confrontés aux besoins de développement et/ou de préservation que le SCoT a pour vocation de satisfaire, tant au niveau de l'aménagement de l'espace que de l'environnement ou encore du développement économique, d'équipements et de services.

De plus, des perspectives d'évolution voire des scénarii, basés sur ces prévisions, doivent être proposés dans cette partie, puisque tout dans le rapport de présentation du SCoT est organisé selon une logique de réflexion prospective. Ces perspectives doivent être réalistes et tenir compte des documents s'articulant avec le SCoT et concourant avec sa mise en place.

³² Code de l'Urbanisme - Article 122-1-2 - Version abrogée au 1 janvier 2016.

³³ GRIDAUH, Op. cit.

Le rapport de présentation traduit donc tous les aspects de l'état initial de l'environnement, des besoins jusqu'aux perspectives futures, en passant par les atouts, les manques, les enjeux du territoire, etc. Il doit également tenter d'anticiper les impacts que le document du SCoT pourrait avoir sur l'environnement.

Pour établir cet état initial de l'environnement, de nombreuses structures font appel à des bureaux d'étude spécialisés pour déléguer plusieurs problématiques voire l'intégralité du diagnostic du SCoT. La structure du PETR Hautes Terres d'Oc a quant à elle prit le parti - en décision concertée - de procéder au diagnostic et à l'élaboration des documents de son SCoT en interne.

En effet, lorsqu'une structure en charge du SCoT s'oriente vers le choix d'un bureau d'étude, il lui est conseillé de le choisir avec de grande qualité d'écoute et d'adaptabilité, pour prendre connaissance du territoire et répondre au mieux à ses attentes en termes de gestion et de planification.

Ainsi, le choix qui a été fait d'élaborer le SCoT en interne est cohérent avec ce chemin de pensée, pour une bonne conduite du projet.

Il est tout de même possible au personnel du PETR chargé de la mission du SCoT de faire appel à des professionnels techniques de différents domaines tel que des urbanistes, des membres de la DDT, pour recueillir leurs avis et conseils, lors de réunions techniques ou de séances de consultation par exemple.

Le rapport de présentation se déroule donc en plusieurs étapes et ne trouve pas de date de clôture en celle de l'arrêt comme on pourrait le croire, mais il se poursuit au-delà de celle-ci, puisqu'il doit encore, une fois son élaboration terminée, rendre compte des phases de consultation postérieures à son arrêt et de la façon dont celles-ci ont été prises en compte, réunions et enquête(s) publique(s) incluses, puisque ce sont ces outils qui correspondent à la consultation du public, de la population lambda.

L'écriture du rapport de présentation doit également être finalisé par la rédaction de la définition des critères, indicateurs et modalités de suivi, accompagnée de la description de l'articulation du SCoT avec les documents, plans et programmes avec lesquels il doit être compatible (loi montagne, charte de parc naturel régional, protection et mise en valeur des paysages, etc.) et du résumé non technique.

Ce résumé non technique a pour vocation de résumer de façon synthétique l'ensemble de la démarche du SCoT qui est exposée tout au long du dossier, ainsi que la méthode selon laquelle elle a été effectuée. Il doit "permettre de prendre connaissance rapidement du dossier, de ses enjeux exprimés au diagnostic, de ses contenus et de ses effets, tout en étant accessible à un public non spécialiste."³⁴.

³⁴ GRIDAUH, Ibid.

2.4 **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et Documents d'Orientation et d'Objectifs (DOO)**

Au sein du SCoT, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO) sont deux documents qui s'articulent et se complètent, de par leurs vocations respectives, sans oublier l'état initial de l'environnement et le diagnostic, le tout au sein du rapport de présentation.

Et quand bien même les documents sont tous réunis dans le SCoT, le PADD et le DOO s'appuient sur le diagnostic pour être établis³⁵.

Dans le PADD, les orientations du SCoT sont définies et les mesures envisagées sont exposées : "Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) doit notamment fixer des objectifs relatifs à la protection et à la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la lutte contre l'étalement urbain."³⁶.

Dans le DOO, on retrouve une traduction du PADD avec les mesures à mettre en place, avec des objectifs techniques et parfois chiffrés : "Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit définir les conditions d'un développement urbain maîtrisé et arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain"³⁷.

2.4.1 **Justification**

L'écriture de ces deux documents initie une phase importante concernant les explications - ou descriptions - et justifications voulues par le code de l'urbanisme et qui impliquent une certaine solidité juridique, dépendant entre autres de la qualité et la clarté de sa rédaction.

Ces explications et justifications permettront également de clarifier la substance et les intentions du PADD et du DOO, de par une formulation différente de celle des documents en question.

³⁵ Article 122-1-2, Op. cit.

³⁶ GRIDAUH, Op. cit.

³⁷ GRIDAUH, Ibid.

Cette articulation entre ces différentes parties constitue donc d'une part une quantité d'information indispensable et de l'autre, des explications complémentaires permettant de faciliter la compréhension de chacun.

Cette partie, bien que controversée quant à sa forme, n'en est pas moins indispensable à la compréhension et à l'appropriation par les utilisateurs du dossier, des mécanismes qui jusqu'ici ont conduit à la mise en place de ce projet qu'est le SCoT ; que ces utilisateurs aient été ou non acteurs de son élaboration, qu'ils soient en charge de son instruction ou de son application.

Cette étape de justification retrace la dynamique des discussions à propos des choix d'objectifs qui ont été retenus ou non lors de l'élaboration du PADD et du DOO, le but étant que le lecteur, même s'il n'a pas été directement impliqué dans les démarches, puisse comprendre la logique et l'enchaînement de celles-ci, ainsi que les choix qui ont menés au PADD et au DOO. "[Le rapport de présentation] explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma."³⁸.

Il s'agit donc d'expliquer les choix qui ont été fait, en établissant leur connexion avec les enjeux qui ont été mis en évidence lors du diagnostic.

De plus, même s'il n'est pas exigé une justification formelle, elle doit quand même être écrite et doit rendre compte de la compatibilité ou de la prise en compte par le SCoT des documents de rangs supérieurs, en rapprochant leurs compatibilités et les volontés communes que chacun des documents exprime³⁹.

Par ailleurs, les éventuelles incidences et mesures compensatoires du SCoT doivent y être exposées, en tant que ligne directrice des choix justement effectués, toutes thématiques du SCoT confondues, avec une éventuelle mise en exergue de celles qui apparaissent prioritaires dans la logique de la démarche.

³⁸ Code de l'Environnement - Article 122-2 - Modifié par Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016.

³⁹ Article 122-2, Ibid.

Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu⁴⁰.

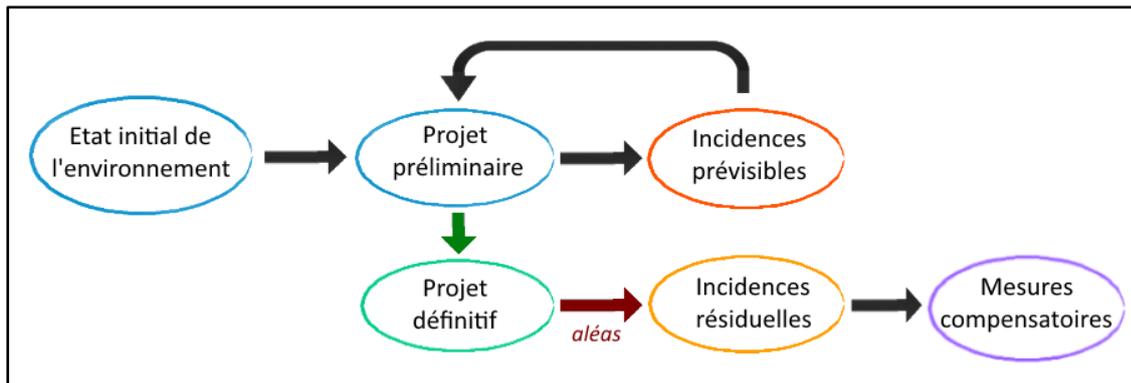


Figure 11 : Processus de réflexion itérative relatif aux mesures compensatoires au sein de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale

2.4.2 Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)

"Le schéma de cohérence territoriale [...] comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques."⁴¹

Il n'en a pas toujours été ainsi, car le projet d'aménagement et de développement durable a fait son apparition dans le schéma de cohérence territoriale avec la loi SRU, en 2004⁴², en devenant une pièce du SCoT à lui tout seul, et non plus une partie intégrée comme cela était le cas avant cette date. On traduit cela par une prise d'importance du PADD, avec les modifications successives des textes le concernant mais également du SCoT dans sa globalité.

⁴⁰ Code de l'Urbanisme - Article L104-4 - Créé par Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁴¹ Article L104-4, Ibid.

⁴² Décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 relatif aux documents d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme.

Les orientations générales du document qu'est le PADD doivent faire l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. Le but étant de "faire apparaître clairement les grandes options du PADD", durant l'élaboration du SCoT.

A mesure des lois et ordonnances modificatives concernant sa substance, la grille du PADD devient très précise, avec des thématiques de gestion toujours en étroite liaison avec les objectifs du SCoT, comme le dispose l'article suivant :

"Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques."⁴³.

L'accent est également mis sur le développement durable⁴⁴, dans l'intitulé du document certes, mais plus encore, puisqu'il est imposé de répondre de façon concomitante et cohérente à cinq finalités : "la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables."⁴⁵.

Le PADD porte la fonction intégratrice du SCoT en mettant en cohérence les différentes composantes substantielles des politiques publiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables doit constituer l'expression synthétique d'un projet complexe : celui du schéma de cohérence territoriale.

De plus, puisque le PADD porte les directions du SCoT, toute modification des orientations qu'il contient mènera à une révision du schéma de cohérence.

⁴³ Décret n° 2004-531, Ibid.

⁴⁴ LEBRETON J-P., *Les projets d'aménagement et de développement durables*, DAUH, 2002.

⁴⁵ GRIDAUH, Op. cit.

Enfin, il faut insister sur le fait que tout ce qui est écrit dans le PADD doit trouver sa traduction dans le DOO puisqu'il constitue pour celui-ci "un travail préparatoire ou encore l'étape préalable indispensable à la rédaction d'un DOO qui est, lui, le document opposable à un ensemble d'actes et d'actions qui vont se développer sur le territoire."⁴⁶.

2.4.3 Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO)

Anciennement DOG (Document d'Orientations Générales), à l'issue de la loi SRU de décembre 2000, il est aujourd'hui le Document d'orientations et d'Objectifs (DOO), depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

Le document présente un caractère double, tout d'abord il a vocation d'obligation, mais constitue également une "boîte à outils" disponible pour l'entreprise de projets de territoire. Il permet au SCoT de tenir une position plus ferme quant aux projets d'aménagement et de gestion jugés stratégiques et de renforcer leur capacité d'intervention à une échelle plus fine.

"Le DOO est écrit dans le respect du PADD, c'est-à-dire à la fois dans le prolongement de celui-ci et dans un rapport de mise en œuvre."⁴⁷.

Ainsi, chaque axe du PADD doit trouver sa correspondance et sa traduction dans le DOO, c'est à dire les éléments essentiels qui permettront leur réalisation.

Seuls quelques objectifs présents dans le PADD seront omis du DOO. Non pas par choix, mais plutôt par fatalité, puisque cela concerne les objectifs ambitieux ou innovants, pour lesquels aucune norme n'existe et n'a même parfois encore été pensée.

Le DOO doit donc définir les approches politiques, en termes d'urbanisme notamment, qui auront vocation à être déclinées dans les documents de rang inférieur qu'il encadre, c'est à dire qui doivent en répondre tels que les PLU du territoire par exemple. Il doit pour cela établir les déclinaisons locales des orientations du SCoT, décrire les objectifs et principes des grandes intentions, dans une logique d'encadrement. La définition de ces critères appartient aux auteurs, qui en jugent aussi la nécessité et la précision.

⁴⁶ GRIDAUH, Ibid.

⁴⁷ GRIDAUH, Ibid.

Il ne doit pas atteindre un niveau de précision trop important, puisque ce n'est pas la vocation du SCoT mais celle des documents qu'il encadre comme les PLU, ou encore les cartes communales.

Le DOO doit également déterminer les conditions d'un développement équilibré du territoire, entre les différentes occupations du sol et les nécessités de préservation de l'espace, en établissant "Les conditions d'un développement urbain maîtrisé."⁴⁸. Il peut aussi être un outil de protection lorsqu'il "précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques."⁴⁹.

On fait le lien entre cette vocation de protection et de restauration de continuités écologiques et l'outil qu'est la trame verte et bleue, puisque ces notions sont maintenant tenues comme obligatoires au DOO. Pour cela, le SCoT se doit de prendre en compte un document d'échelle géographique supérieure qu'est le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et maintenir une cohérence avec celui-ci.

DOO et maîtrise de la consommation de l'espace

La volonté de lutte contre l'étalement urbain, présente à l'échelle nationale, a entraîné l'obligation pour le DOO de présenter des objectifs chiffrés consacrés cette problématique. Le but de ces objectifs chiffrés est de ne plus tomber dans des discours fantasques et de privilégier des objectifs concrets, réalisables et mesurables. Les chiffres qui sont attendus ne sont pas pour autant une limite stricte des surfaces, tailles moyennes de parcelles etc., mais plutôt des chiffres fixés en faveur d'une consommation de l'espace plus vertueuse et plus économe. Une chose est sûre, ici aussi les auteurs ont une certaine liberté - sous réserve d'approbation - pour permettre à chaque territoire de se développer. Pour les Hautes Terres d'Oc, il s'agit donc d'optimiser la consommation du foncier pour continuer de favoriser le développement socio-économique et l'accueil de population qui en découle, tout en mettant en places des mesures privilégiant la densification notamment, qui seront vues plus loin⁵⁰.

⁴⁸ Code de l'Urbanisme - Article L101-2 - Modifié par Loi n°2016-925 du 7 juillet 2016.

⁴⁹ Code de l'Urbanisme - Article L141-10 - Créé par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁵⁰ cf. Partie 3.3.2

Il existe une particularité pour les territoires situés en zone de montagne, comme les Hautes Terres d'Oc, en ce qui concerne les équipements touristiques. Les unités touristiques nouvelles (UTN), doivent être qualifiées en fonction de leur consistance, leur localisation et leur capacité d'accueil. Il s'agit ici d'une entrée pour la maîtrise de la consommation du foncier pour les territoires à caractère particulier⁵¹.

2.4.4 Approbation du dossier

Enfin, le dossier du SCoT est clôturé par un chapitre dans lequel sont exposées les méthodes de suivi du dossier du SCoT, concernant son application et ses effets, puisqu'au plus tard à l'échéance des six ans suivant sa mise en application, le SCoT doit subir une évaluation.

Il ressort de façon évidente que l'écriture du SCoT doit se faire tout au long de son élaboration et doit être enrichie de chaque étape de sa réalisation. De plus, l'écriture se doit d'être progressive en raison de la démarche itérative de la procédure, qui ne peut être qu'enrichissante pour le contenu.

Le rapport n'est donc formalisé et définitif qu'en tout dernier lieu, une fois les discussions au sujet du PADD et du DOO closes, précèdent tout juste son approbation, pour garantir sa cohérence.

L'approbation du SCoT se veut consensuelle, de par la démarche itérative et concertée de son élaboration, qui fait place aux discussions et aux éventuels débats sur son contenu au cours de son écriture et donc en amont de sa finalisation (Annexe 7).

⁵¹ Code du Tourisme - Article L342-6 - Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

2.5 Révisions et modifications

L'approbation ne peut néanmoins pas être considérée comme un point final au SCoT puisque pour celui-ci, l'immobilité n'est pas prescrite, bien au contraire.

En effet, des évaluations et des révisions doivent avoir lieu six ans au plus après la délibération qui aura porté approbation du SCoT⁵². Elles consistent en une analyse des résultats d'application, et doivent être un moyen de faire l'appréciation, au regard des prévisions et besoins à satisfaire, des effets des choix d'orientation en termes de gestion du territoire.

Le suivi en question porte sur plusieurs champs d'application du SCoT, tels que l'environnement, les transports et déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace, etc., se basant sur les modalités, critères et indicateurs de suivi exposés dans le rapport de présentation. Il peut également s'agir de juger si l'anticipation a été suffisante en ce qui concerne les incidences du document et si les effets attendus du SCoT, dont il est fait état dans le rapport de présentation, se sont bien produits.

Une révision du SCOT est également nécessaire et peut avoir lieu dans un délai inférieur à celui des six ans, en cas de changements relatifs aux orientations définies par le PADD, aux dispositions du DOO relatives à la protection des espaces fragiles et aux dispositions du DOO concernant la politique locale de l'habitat, si cette dernière réduit l'objectif de nouveaux logements.

Les révisions peuvent engendrer des modifications du SCoT, ainsi que du PADD et du DOO si celles-ci sont substantielles⁵³. La modification du SCoT est une procédure prévue par le code de l'urbanisme qui exige une enquête publique ainsi qu'une délibération de l'organe délibérant du PETR.

Après révision et en cas de modification effective, les documents dépendants du SCoT doivent cette fois encore être mis en conformité avec celui-ci dans un certain délai.

⁵² Code de l'Urbanisme - Art. 143-28 - Créé par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁵³ Code de l'Urbanisme - Art. L143-28 à 143-39 - Créés par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

On peut rapprocher cette nécessité de modification après révision de la causalité d'aléas imprévisibles, de nature variable, qu'ils soient internes ou externes au territoire. Ces aléas sont difficiles voire impossibles à anticiper et donc à planifier.

L'incertitude doit évidemment être prise en compte pour tout ce qui concerne les directives de planification. Le but étant de tenter d'intégrer cette incertitude plutôt que d'essayer de la maîtriser au point d'espérer la faire disparaître, et surtout ne pas considérer l'aléa dû à l'incertitude comme un échec lorsque celui-ci se manifeste, puisqu'il est laissé aux documents de planifications des possibilités d'adaptation au travers des révisions et des modifications. Le SCoT et son fonctionnement peuvent ainsi être qualifiés de politique publique rationnelle.

Résumé de la partie

Pour résumer, le schéma de cohérence territoriale est un document intégrateur, puisqu'à compter de son approbation, tous les documents qui s'y réfèrent se trouvent face à une obligation de mise en conformité, dans des délais variables⁵⁴, en se référant au DOO (Annexe 6). Ce fait traduit une claire volonté de mise en cohérence, d'articulation normative, pour pallier à cette situation que l'on pouvait qualifier "d'empilement normatif"⁵⁵. Une fois approuvé, il encadre à son tour des documents de rang inférieur (Annexe 6).

Le schéma de cohérence territoriale est un document de planification qui s'applique à un territoire possédant une identité propre qu'il se doit de guider, d'organiser. Le SCoT n'est pas uniquement un document de planification, de gestion et de valorisation, il est le territoire. Le fait qu'une certaine liberté est laissée aux décideurs locaux quant aux orientations à donner à leur documents a pour conséquence que chaque SCoT est unique et en adéquation avec son territoire.

⁵⁴ Code de l'Urbanisme - Article L142-2 - Créé par Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁵⁵ LEROUSSÉAU N. et MANSON C., *schéma de cohérence territoriale et articulation juridique des planifications*, Université François Rabelais de Tours, 2009.

Il ne faut pas oublier que le SCoT est un instrument relativement jeune et qu'il est surtout encore modelable, dans une certaine mesure, par ses principaux acteurs. De plus, il n'est pas un document figé, il a au contraire la possibilité de s'adapter aux changements, puisqu'il est modifiable, afin de s'adapter au mieux à la conformation du territoire sur lequel il intervient. Le SCoT maintient un équilibre dynamique entre planification et gestion des aléas.

3 La consommation de l'espace

3.1 Principe de la maîtrise de la consommation de l'espace dans le SCoT

"Le comité opérationnel sur l'urbanisme du Grenelle a souhaité notamment revaloriser le rôle des Schéma de Cohérence Territoriale pour maîtriser cette consommation de terres agricoles et d'espaces naturels."⁵⁶.

En France, la volonté de maîtrise de la consommation du foncier repose sur le fait que "la surface des villes augmente et le rythme de l'artificialisation du territoire est plus rapide que celui de la seule croissance démographique."⁵⁷.

Le code de l'urbanisme n'a pas attendu le Grenelle de l'Environnement pour exprimer la volonté d'économie de consommation de l'espace, même s'il a par la suite été reformulé en cohérence avec celui-ci, réaffirmant cet engagement :

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, **de gérer le sol de façon économe**, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, **les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace**. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement⁵⁸.

⁵⁶ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat.

⁵⁷ GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Le Moniteur, 2015.

⁵⁸ Code de l'Urbanisme - Article 101 - Modifié par Loi n°2009-967 du 3 août 2009

Les principes du SCoT, en ce qui concerne la consommation de l'espace sont :

- "la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, pour laquelle, après définition d'indicateurs de consommation d'espace, les collectivités territoriales doivent fixer des objectifs chiffrés
- la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, pour laquelle les collectivités territoriales peuvent notamment conditionner la création de nouveaux quartiers d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement des infrastructures de transport ou prescrire des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques renforcées."⁵⁹.

La partie du SCoT concernant la consommation du foncier présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma de cohérence territoriale. C'est donc cette analyse qui représentera l'état initial en matière de consommation de l'espace. Elle a pour rôle d'une part d'établir des résultats chiffrés et d'autre part de contribuer à une prise de conscience des élus, lorsque cela est nécessaire.

Mais ces éléments sont à nuancer. En effet, dans un cas comme celui des Hautes Terres d'Oc, la Maîtrise pour la diminution drastique de la consommation du foncier n'est pas prônée. Ce qui est souhaité en revanche, c'est éviter l'enclavement et privilégier le développement du territoire et par conséquent l'attractivité de celui-ci.

Ainsi la limitation de la consommation d'espace ne correspond pas nécessairement à une réduction du nombre d'hectares soustraits aux espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à l'état initial établi en t0.

C'est bien ici qu'il faut insister sur la logique d'optimisation, qui s'oppose à celle de réduction. Dans les documents de planification et plus particulièrement le PADD et le DOO, c'est sur la manière d'artificialiser qu'il faudra donc insister, plutôt que sur la quantité.

⁵⁹ GRIDAUH, Op. cit.

3.2 Méthodologie

L'analyse de la consommation de l'espace sur le territoire des Hautes Terres d'Oc s'est déclinée en plusieurs étapes. Tout d'abord, il a été nécessaire de recueillir les données auprès de différentes sources, telles que les registres des communes du territoire, l'IGN, l'INSEE, la base de données Sit@del2, etc. (Annexe 8)

Premièrement, les données fournies par les communes ont été vérifiées et triées à l'aide du logiciel SIG : les bâtiments ont été contrôlés comme étant effectivement construits sur les parcelles mentionnées, par localisation sur le parcellaire et comparaison avec les prises de vues aériennes. De plus, seuls les permis de construire ayant une surface supérieure ou égale à 30m², et parmi ceux-ci les bâtiments ont été retenus, pour chacune des destinations d'habitat, d'agriculture, d'économie et de bâtiments publics (ont été exclus les abris, vérandas, garages, etc.).

Enfin, sont considérées comme artificialisées les parcelles nouvellement occupées, c'est à dire celles qui présentent pour la première fois un bâtiment correspondant aux critères ci-dessus.

Chaque parcelle a été renseignée dans la table attributaire avec les informations concernant la date de dépôt du permis de construire et la nature de la construction (habitat, agricole, économique, etc.).

D'une part, il a été possible d'établir plusieurs résultats chiffrés à partir de ces données, tels que la surface totale et la surface moyenne d'une parcelle artificialisée en fonction de la catégorie de construction, de la commune, de la communauté de commune ou encore du PETR.

Une analyse des dynamiques d'artificialisation a également été possible à partir de ces mêmes résultats et des cartes élaborées à partir des registres des communes.

D'autre part, le SCoT doit établir les surfaces d'espaces agricoles, naturels et forestiers consommées par l'artificialisation.

Il a donc tout d'abord fallu délimiter dans les surfaces agricoles, naturelles et forestières à partir de l'outil d'occupation du sol à grande échelle pour le département de Midi-Pyrénées (OCS GE), et à partir de l'outil d'occupation du sol créé par le PNR Haut Languedoc pour le département de l'Hérault. En parallèle, une comparaison des chiffres obtenus a été faite sur le territoire couvert par les deux outils pour vérifier qu'il n'existait pas un biais trop important créé par de possibles divergences entre eux.

Il a donc été possible de calculer la surface totale de terres agricoles, naturelles et forestières pour 2004 et pour 2014.

Il a également été déterminé quelle proportion d'artificialisation avait consommé des surfaces agricoles, naturelles et forestières, ou d'autres types, sur cette période de dix ans.

Une tâche urbaine a été élaborée, pour rendre compte de l'étalement du bâti à l'échelle de territoire des Hautes Terres d'Oc. Cet outil servira ensuite de t0, principalement pour guider, voire évaluer l'orientation de densification.

Ces résultats sont présentés et analysés dans la partie du rapport de présentation du SCoT relative à la consommation de l'espace, en cours de rédaction au moment où est écrit ce mémoire (Annexe 9).

Le but de cette partie du SCoT est d'établir un état initial, un t0 de la consommation du foncier (tendance établie sur la période 2004-2014), puis de décliner les objectifs de maîtrises et d'optimisation de consommation du foncier sur le territoire, en adéquation avec les volontés de développement socio-économique et démographique. Ces objectifs seront ensuite repris et détaillés dans le PADD ainsi que le DOO.

Le t0 établi ici sera repris pour permettre une analyse de l'évolution de la situation dans les futures révisions du SCoT.

3.3 Analyse des résultats et justification des orientations

3.3.1 Analyse et explication

Nous sommes ici dans le cas d'un territoire à forte dominante rurale et de montagne, avec ses particularités et les nécessités d'approches que cela implique.

Les politiques du territoire veulent à tout prix éviter une organisation des communes hiérarchique, avec d'un côté Lacaune en pôle principal et les autres, secondaires, qui graviteraient autour et en seraient dépendants, et de l'autre côté Castres, qui happerait les communes voisines, celles du secteur ouest du territoire. La volonté forte est que le territoire s'organise en un maillage des pôles principaux, tissé en incluant les communes secondaires, pour que celles-ci ne soient pas laissées à l'abandon et puissent interagir de façon efficace.

Pour ce faire, le développement économique doit être encouragé en insistant sur la distribution des services qui ne doivent en aucun cas être centralisés sur un ou deux pôles uniquement.

De plus, l'organisation des communes est généralement positive car elles n'ont pas de structure tentaculaire, conformation dans laquelle il faut sans cesse "étirer" les services pour une meilleure desserte ou simplement une desserte des constructions. En effet, les communes du territoire sont organisées de façon concentrique autour des centre-bourgs, des commerces et des infrastructures si elles existent, et ne s'étendent pas en formant des enclaves ni des quartiers "détachés", éloignés de la logique du village.

Bien sûr, les Hautes Terres d'Oc présentent un nombre relativement important de constructions isolées voire très isolées, mais il s'agit là d'une structuration influencée par les activités d'agro pastoralisme notamment, caractéristique à la fois historique et contemporaine des territoires de moyenne montagne comme celui-ci.

3.3.2 Orientation

Les choix d'orientation se dirigent vers une logique d'optimisation de la consommation du foncier afin de ne pas enrayer les vocations de développement économique et d'accueil de nouvelle population qui y sont directement liées et sont indispensables non pas à la survie mais au développement du territoire, et de ce fait, à son attractivité.

Une des orientations phare de cette optimisation consiste en l'organisation des constructions, qui doivent avoir lieu à l'intérieur du tissu existant, et donc à l'intérieur de la tâche urbaine.

Densification et expansion

On en arrive donc au principe majeur qui est celui de densification, par opposition à celui d'expansion, toujours de la tâche urbaine. Cela correspond à privilégier les constructions dans des situations de "comblement de dents creuses", qui consiste à construire dans les espaces laissés libres entre les constructions existantes, souvent non exploités, à quelque fin que ce soit. Cette confirmation se présente la plus fréquemment dans les centre-bourgs et les villages, ou en proche périphérie. Elle peut également avoir lieu dans les lotissements dont certains lots n'ont pas encore été pourvus.

Renouvellement (réhabilitation, rénovation)

Un autre principe s'opposant à l'expansion est celui du renouvellement, que ce soit de l'habitat ou d'autres catégories de bâti comme l'agricole ou le commercial. Il s'agit ici de privilégier les rénovations, changements de destinations, réhabilitations ou encore démolitions puis reconstructions aux nouvelles créations.

Exprimés localement et en fonction des besoins, ils sont parmi les principes les plus faciles à contrôler mais paradoxalement des plus difficiles à satisfaire. En effet, il faut tenir compte d'un autre paramètre qui a une importance notable, puisque ces situations ne correspondent en général pas à ce que la population vient chercher lorsqu'elle vient s'installer sur le territoire, en termes de

conditions et de qualité de vie (grand jardin, grand terrain, grande surface habitable, tranquillité, non proximité des voisins, etc.).

Comme mentionné plus haut, on retrouve sur le territoire des Hautes Terres d'Oc une volonté d'optimisation de la consommation de l'espace en faveur du développement démographique et socio-économique.

Dans notre cas, la consommation de l'espace n'est pas une dimension critique et il en est de même pour la diminution des espaces naturels, forestiers et agricoles, qui n'est pas significative (Annexe 9).

Il impératif de tenir compte de la notion de potentiel d'artificialisation du territoire, qui correspond à la proportion du territoire potentiellement aménageable, au regard des conditions et caractéristiques naturelles de celui-ci.

Il n'est pas de grande proportion par rapport à la surface totale des Hautes Terres d'Oc. On explique cela par la géographie, la topographie et la nature et densité du peuplement végétal en place. En effet, le territoire est caractérisé par sa qualité de basse montagne, avec des pentes marquées et des forêts denses. Les plaines et vallées accessibles sont aménagées et habitées, c'est dans ce type de conformation que se situent la majorité des villages du territoire.

Par conséquent, le SCoT du territoire des Hautes Terres d'Oc n'inclut pas de mesure de limitation de la consommation d'espace, ni de densité minimale de construction, mais va bien insister sur l'organisation et l'optimisation de la consommation du foncier par l'artificialisation dans le rapport de présentation ainsi que dans le PADD. Pour ce qui est d'éventuels encadrements chiffrés dans le DOO, cela nécessitera proposition puis discussion. En effet, ils seront "le sujet de débats locaux, entre les élus, avec les personnes publiques associées, et plus largement, avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire et la population."⁶⁰, le document étant en cours de rédaction. Auquel cas, ces chiffres constitueront l'un des "outils" essentiels du projet de cohérence territoriale.

⁶⁰ Article 122-1-2, Op. cit.

3.3.3 Justification

Pour ce qui est de la justification des orientations, celle-ci s'organise selon les principes de prévision et de besoins répertoriés. La consommation du foncier repose à la fois sur des prévisions économiques et démographiques.

Cependant, les prévisions pour le secteur économique ne peuvent être fiables, en particulier à une échelle aussi restreinte que le territoire des Hautes Terres d'Oc, et en raison des revirements réguliers de la conjoncture actuelle. Cet exercice fait tout de même parti des contenus obligatoires du SCoT et consiste en l'expression d'une "vision de futur probable", en fonction des actions que la structure et d'autres acteurs souhaitent ou prévoient de mener, ainsi que les conséquences espérées de celles-ci. On insiste sur le terme "probable", que l'on peut traduire par l'importance d'une crédibilité de ces prévisions, qui en fait une justification de la consommation du foncier qui doit être vraisemblable⁶¹.

Les prévisions démographiques quant à elles, sont considérées comme un phénomène temporel lent et relativement prévisible⁶², et surtout un aspect indispensable du SCoT, et de tout diagnostic territorial, puisqu'interagit de façon systémique avec les problématiques de logement, d'emploi, d'économie, d'équipement, de transport, etc.

Pour ce qui est des besoins répertoriés, le SCoT doit considérer ceux établis lors du diagnostic relatif au SCoT mais également intégrer ceux établis par les documents de rang supérieur si tel est le cas. Les besoins en question peuvent concerner chacune des problématiques abordées par le SCoT en tant que document de planification et de gestion territoriale, et seront ensuite traduits dans le PADD quant à la réponse qui sera donnée à ces besoins. Le DOO exposera ensuite les moyens techniques nécessaires et les orientations à prendre pour apporter de ces réponses.

Pour ce qui est de la consommation du foncier, cette problématique renvoie alors plus largement à l'aménagement de l'espace et du territoire, puisqu'il s'agit à ce stade d'établir un équilibre entre l'existant, le souhaité et le nécessaire.

⁶¹ Article 122-1-2, Ibid.

⁶² GRIDAUH, Op. cit.

Il apparaît donc assez clairement que le diagnostic de la consommation de l'espace sert à la fois d'éclairage pour les choix à faire et d'élément appuyant les explications et les justifications des objectifs et orientations retenus.

Conclusion

De par sa vocation d'outil à la fois intégrateur et encadrant, le SCoT permet une articulation règlementaire des documents existants, de rangs supérieurs et inférieurs. Il rend ainsi possible un fonctionnement systémique de la planification et de la gestion territoriale.

Le SCoT n'est cependant pas un outil purement technique et se limiter à sa fonctionnalité serait réducteur⁶³. Le choix de cet instrument a été fait dans un souci de cohérence, pour qu'enfin, les divers documents de planification et de gestion préexistants puissent fonctionner ensemble, en s'articulant plutôt qu'en se heurtant.

Dans ses premières versions, le SCoT était qualifié de "document d'aménagement et d'urbanisme". Aujourd'hui, il est bien plus que cela car il intervient dans tous les aspects de gestion et de valorisation du territoire qu'il concerne. C'est pourquoi il est indispensable d'adopter une démarche à la fois itérative, progressive et systémique.

La réussite du SCoT repose en grande partie sur la maîtrise des aspects techniques mais d'autres facteurs entrent en jeu. En effet, l'humain, la communication entre les acteurs et groupes d'acteurs, la volonté de collaboration ainsi que l'acquisition d'un référentiel commun - et ce malgré des perceptions divergentes, voire contradictoires -, sont des éléments à prendre en compte pour parvenir à un consensus. Sans ce consensus, les orientations de gestions ne peuvent être efficacement planifiées, ni mises en œuvre de façon optimale pour le territoire.

De plus, la réussite du SCoT est caractérisée non pas par son aboutissement mais par sa pérennisation. On peut donc considérer que le but du SCoT est d'entretenir un équilibre dynamique. Il sera à adapter à mesure d'éventuels changements, quelle que soit la nature de ceux-ci. Il s'agira aussi de maintenir un équilibre entre maîtrise (planification et gestion) et incertitude, ce processus pouvant être traduit par la notion d'optimisation. Il s'agit ici d'une évolution des politiques et des rationalités qui les influencent, en somme, d'un changement de référentiel⁶⁴.

⁶³ Lascoumes P. et Le Gales P., Op. cit.

⁶⁴ HABERMAS J., Op. cit.

Le SCoT possède des vocations de valorisation et de développement, propres au territoire pour lequel il a été créé et par conséquent des orientations adaptées à celui-ci. La problématique de la consommation du foncier vue par le prisme du SCoT en Hautes Terres d'Oc n'a donc rien d'une directive de limitation drastique : elle repose sur un principe d'optimisation. La consommation d'espace reste possible mais d'autres modes d'artificialisation sont valorisés, tels que la densification et le renouvellement des espaces urbanisés.

Ainsi, des possibilités d'artificialisation existent, sous certaines conditions de cohérences. Elles sont même encouragées pour permettre le développement de l'économie locale et l'accueil de nouvelles populations, clés de l'attractivité du territoire.

De manière générale, les acteurs, aussi bien politiques que techniques, trouvent dans ce document un fonctionnement nouveau mais retrouvent une fois de plus la notion de travail en commun, qui constitue une habitude de longue date sur le territoire.

Les nombreuses problématiques sont à mettre en relation avec les orientations souhaitées pour ce territoire qui se veut non enclavé et qui malgré son caractère rural refuse de se laisser déperir. Pour traiter cet aspect et la multiplicité des enjeux, la vision systémique est indispensable.

Ces cinq mois m'ont permis d'appréhender les enjeux de la planification, de la gestion territoriale et du développement local, avec leurs missions variées et stimulantes. Malgré des moyens financiers limités, ces territoires porteurs d'une identité forte montrent une réelle motivation.

Au cours de ce stage, l'importance du SCoT a pris à mes yeux toute son ampleur. Son mode de fonctionnement n'est pas encore figé, il laisse la place aux préoccupations locales et à l'action.

Il ne faut pas perdre de vue que le document du SCoT reste relativement jeune, et qui plus est pour le territoire des Hautes Terres d'Oc, où il est en cours de rédaction. On ne sait encore s'il fera ses preuves, mais il mérite sans doute d'être suivi avec intérêt.

Bibliographie

Ouvrages et documentation technique

- AdCF (Assemblée Des Communautés de France), *Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques*, juin 2012.
- BERTRAND Alain, *Hyper-ruralité : Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour "restaurer l'égalité républicaine"*. Rapport établi par M. Alain BERTRAND, Sénateur de Lozère, remis à Mme Sylvia PINEL, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, dans le cadre de la mission confiée par M. Manuel Valls, Premier ministre, 30 juillet 2014.
- COULON Alain, *L'Ethnométhologie* chap. 5 : *Sociologie profane et sociologie professionnelle*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2014.
- CREPON Etienne, *SCoT et dynamiques de territoires au 1er janvier 2013*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Arche Sud, 2013.
- DAVEZIES Laurent et TALANDIER Magali, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, CGET, Travaux n° 19, 2014.
- FERREIRA Nelly, *Le devenir des collectivités territoriales : la loi de réforme des collectivités territoriales (LRCT) : innovations, enjeux, complexité, contradictions*, Gualino, 2012.
- GRIDAUH (Groupe de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Le Moniteur, 2015.
- GRIDAUH (Groupe de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat), *Écriture du SCoT*, Comptes rendus de travaux, 2012-2013-2014.
- HABERMAS Jürgen, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1990.

- HILAL Mohamed, BARCZAK Aleksandra, TOURNEUX François-Pierre, SCHAEFFER Yves, HOUDART Marie, et al., *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)*, DATAR, Travaux n° 12, 2011.
- INSTITUT MONTAIGNE, *Décentralisation : sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires*, Rapport, janvier 2016.
- LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po, Collection académique, janvier 2004.
- LEBRETON Jean-Pierre, *Les projets d'aménagement et de développement durables*, DAUH, 2002.
- LEROUSSEAU Nicole et MANSON Corinne, *schéma de cohérence territoriale et articulation juridique des planifications*, Université François Rabelais de Tours, 2009
- MALVY Martin et COMET Henri-Michel, *SCoT rural : pourquoi et comment entrer dans la démarche ?*, DRAAF, Conseil régional, DREAL Midi-Pyrénées, 2014.
- MICHEL Jean-Marc, *La démarche "SCoT - Grenelle" : La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCoT*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, journée d'échanges du 30 septembre 2009.
- MERLIN Pierre, *L'aménagement du territoire*, Broché, 2002.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2013.
- PINSON Gilles, *Projets de ville et gouvernance urbaine*, Revue française de science politique, vol. 56, n° 4, août 2006.
- STREBLER, Jean-Philippe, *Le SCoT : régime juridique, contenu, élaboration, gestion*. Antony, Le Moniteur 2016.

Journaux de Pays :

- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 1, 2004
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 2, 2005
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 3, 2007
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 4, 2009
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 5, 2010
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 6, 2012
- Le Journal du Pays Sidobre - Monts de Lacaune n° 7, 2013
- Le Journal des Hautes Terres d'Oc n° 1, 2014

Table des annexes

Annexe 1 : Axes et mesures de la Charte du Pays du Sidobre - Monts de Lacaune, 2004-2007	70
Annexe 2 : Axes et mesures de la Charte du Pays du Sidobre - Monts de Lacaune, 2008-2013	71
Annexe 3 : Grands ensembles paysagers du territoire Hautes Terres d'Oc, Charte Architecturale et Paysagère Hautes Terres d'Oc et Plateaux du Gijou, 2016	72
Annexe 4 : Zones protégées du territoire des Hautes Terres d'Oc	73
Annexe 5 : Axes et mesures du Projet de Territoire des Hautes Terres d'Oc, 2015-2020	78
Annexe 6 : Le SCoT intégrateur et encadrant	81
Annexe 7 : Les étapes du SCoT	82
Annexe 8 : Sources et données techniques pour la consommation du foncier ..	83
Annexe 9 : État initial de l'environnement - La consommation du foncier	84

Annexe 1 : Axes et mesures de la Charte du Pays du Sidobre - Monts de Lacaune, 2004-2007

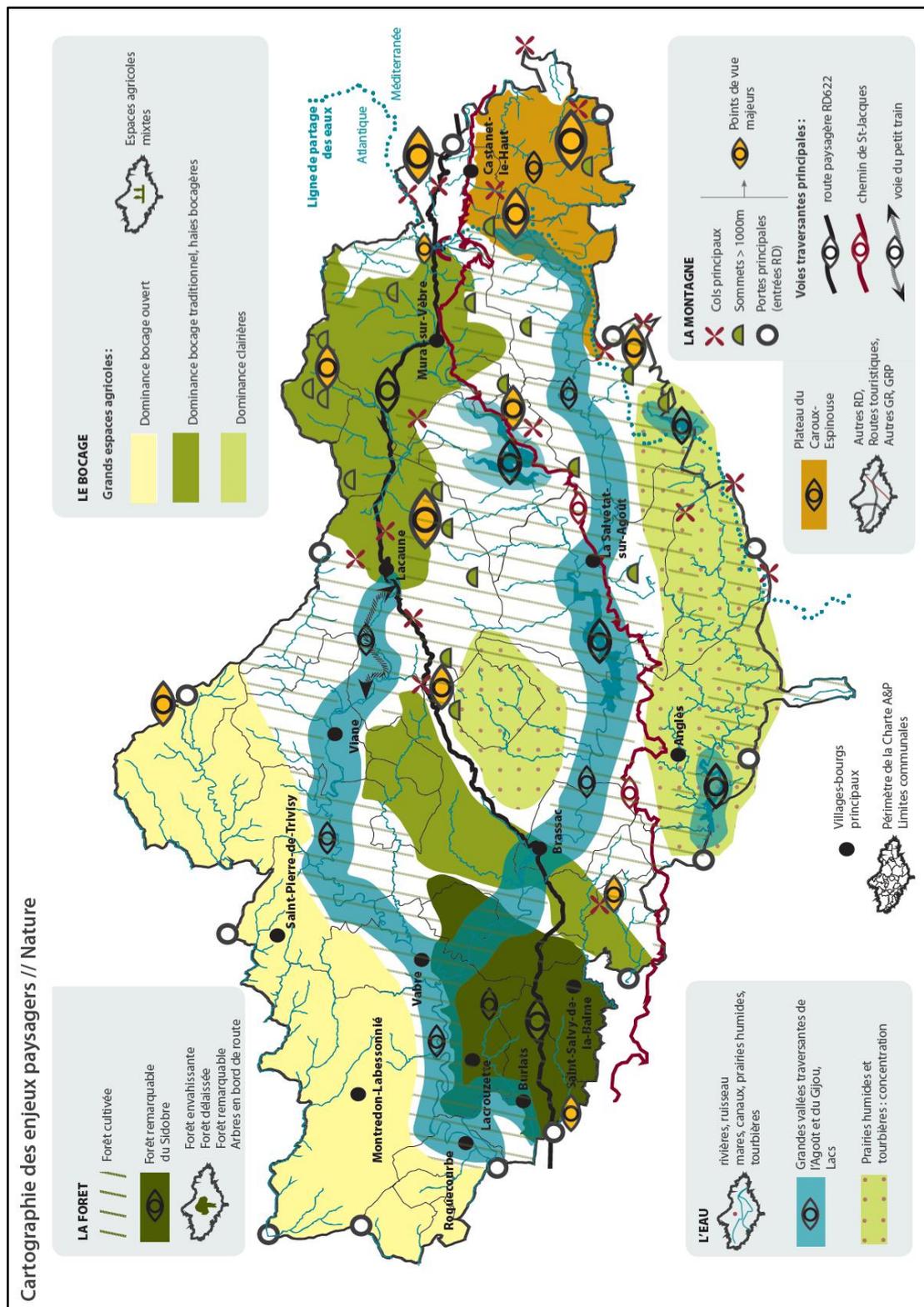
AXE 1 - Maintien et accueil d'entreprises, de population, accueil de touristes
<p>Mesure 1 - Accompagner les porteurs de projets Mesure 2 - Favoriser l'accueil et la transmission d'entreprises Mesure 3 - Maintenir les services à la population et mettre en place les services manquants Mesure 4 - Améliorer les conditions de vie des habitants Mesure 5 - Améliorer l'accueil des touristes Mesure 6 - Promouvoir l'image du territoire</p>
AXE 2 - Création de valeur ajoutée
<p>Mesure 1 - Favoriser les actions visant à améliorer l'image de marque et la notoriété des productions locales Mesure 2 - Soutenir et développer des entreprises et en particulier des grands secteurs d'activité Mesure 3 - Soutenir les activités innovantes Mesure 4 - Développer des activités de productions locales (produits du terroir...) Mesure 5 - Améliorer les conditions de l'exploitation forestière par la mise en place notamment de plans de développement de massif forestier Mesure 6 - Réalisation d'un parc à bois pour les résineux sur le secteur de Brassac - Le Bez</p>
AXE 3 - Renforcement de l'identité du territoire, un souci d'authenticité
<p>Mesure 1 - Restaurer le patrimoine bâti, favoriser le style traditionnel, l'embellissement des villages et des habitations Mesure 2 - Reconquérir et développer les savoir-faire traditionnels Mesure 3 - Développer et caractériser une offre culturelle identitaire et favoriser la connaissance de la langue d'Oc</p>
AXE 4 - Respect et mise en valeur du cadre de vie et de l'environnement
<p>Mesure 1 - Préserver et mettre en valeur des paysages, villages et hameaux Mesure 2 - Promouvoir les ressources renouvelables et matériaux sains Mesure 3 - Soutenir la gestion, le traitement et la valorisation des déchets Mesure 4 - Promouvoir une gestion de l'eau durable Mesure 5 - Promouvoir les activités respectueuses de l'environnement Mesure 6 - Améliorer les connaissances de la ressource naturelle</p>

Annexe 2 : Axes et mesures de la Charte du Pays du Sidobre - Monts de Lacaune, 2008-2013

AXE 1 - Le développement, création ou amélioration des services à la personne
<p>Mesure 1 - Création ou développement de maisons pluridisciplinaires de santé</p> <p>Mesure 2 - Mise en place de structures d'accueil pour la petite enfance</p> <p>Mesure 3 - Etudes d'opportunité et de faisabilité pour la création d'équipements d'accueil pour différents publics dont personnes âgées, handicapées, enfance...</p> <p>Mesure 4 - Création ou développement d'équipements d'accueil pour personnes âgées, handicapées, jeunes et autres publics</p> <p>Mesure 5 - Mise en place de pôles de services à la population</p> <p>Mesure 6 - Mise en place des actions du schéma culturel</p> <p>Mesure 7 - Embellissement des coeurs de villages</p> <p>Mesure 8 - Couverture numérique du territoire</p> <p>Mesure 9 - Actions des collectivités en matière d'environnement</p>
AXE 2 - Le développement économique
<p>Mesure 1 - Accompagnement des grands secteurs d'activité de la montagne dans leurs démarches de développement et dans les projets innovants</p> <p>Mesure 2 - Mise en place d'une IGP pour le jambon, la saucisse sèche et le saucisson sec</p> <p>Mesure 3 - Commerce et artisanat de qualité</p> <p>Mesure 4 - Réalisation des zones d'activité prévues dans le schéma des infrastructures économiques et création d'immobilier d'entreprises</p> <p>Mesure 5 - Transfert de connaissances et pratiques pour favoriser l'activité agricole</p> <p>Mesure 6 - Investissements matériels sur la diversification des exploitations agricoles et soutien à la création d'activité dans le domaine de l'économie solidaire "circuits-courts"</p> <p>Mesure 7 - Soutien aux actions de valorisation de la forêt dans ses composantes économique, sociale, touristique, et environnementale</p> <p>Mesure 8 - Actions liées à la biodiversité</p> <p>Mesure 9 - Mise en place de pré diagnostics ou diagnostics énergétiques dans les exploitations agricoles, les entreprises</p>
AXE 3 - Le développement touristique et la qualification des activités et équipements
<p>Mesure 1 - Développement et qualification des équipements de restauration</p> <p>Mesure 2 - Hôtellerie de plein air</p> <p>Mesure 3 - Développement, création et qualification des hébergements de groupe</p> <p>Mesure 4 - Création, modernisation, qualification d'équipements d'activité physique de pleine nature pouvant comporter de l'hébergement, équipements structurants, plus produits ou équipements complémentaires</p> <p>Mesure 5 - Création et aménagements de circuits thématiques</p> <p>Mesure 6 - Restauration ou sauvegarde du patrimoine bâti, inscrit, classé ou non classé</p>
4 - L'ingénierie territoriale et expérimentation
<p>Mesure 1 - Ingénierie territoriale</p> <p>Mesure 2 - Expérimentation</p>

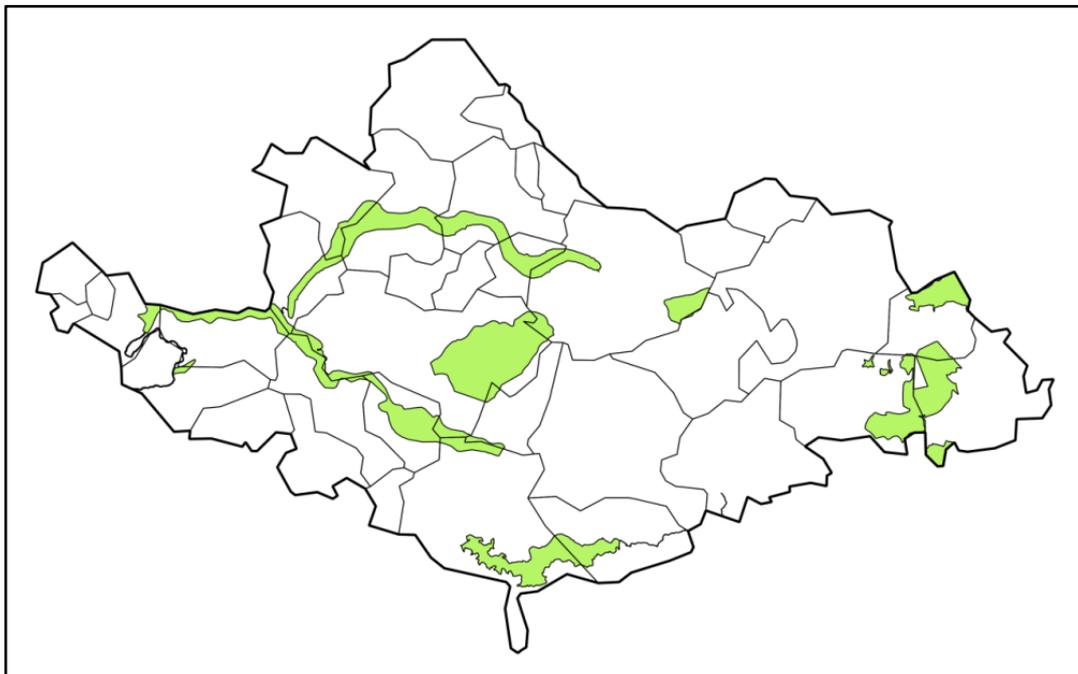
Annexe 3 : Grands ensembles paysagers du territoire Hautes Terres d'Oc, Charte Architecturale et Paysagère Hautes Terres d'Oc et Plateaux du Gijou, 2016

(Source PNR Haut-Languedoc)



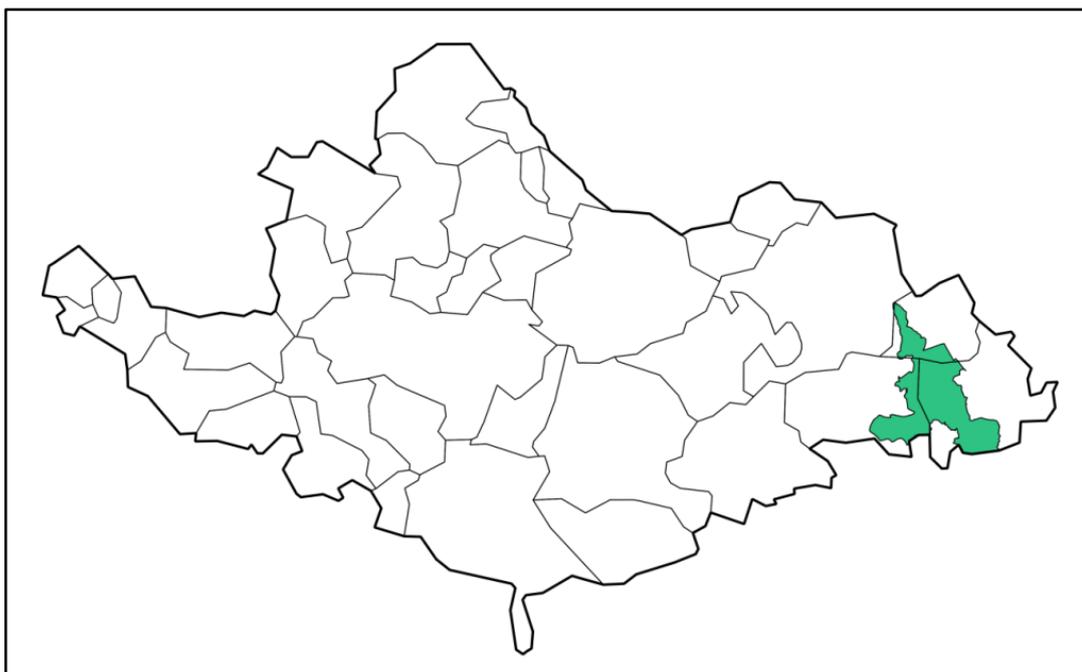
Annexe 4 : Zones protégées du territoire des Hautes Terres d'OC

(Source INPN et IGN - Auteur Laurie Vinel)

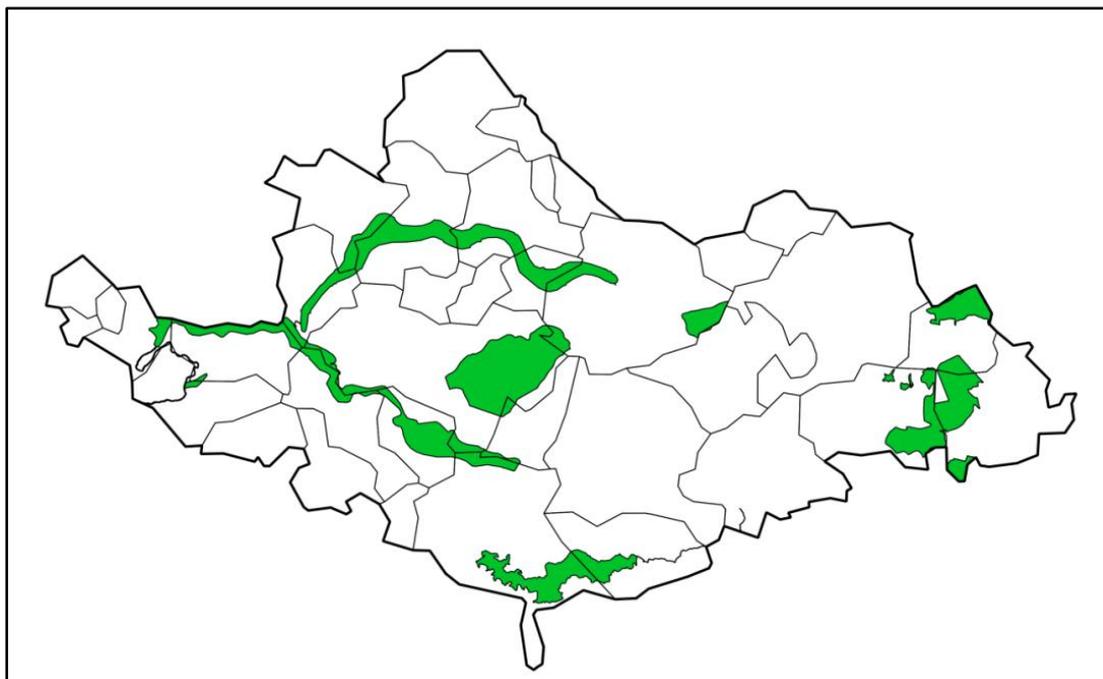


Carte 1 : Natura 2000

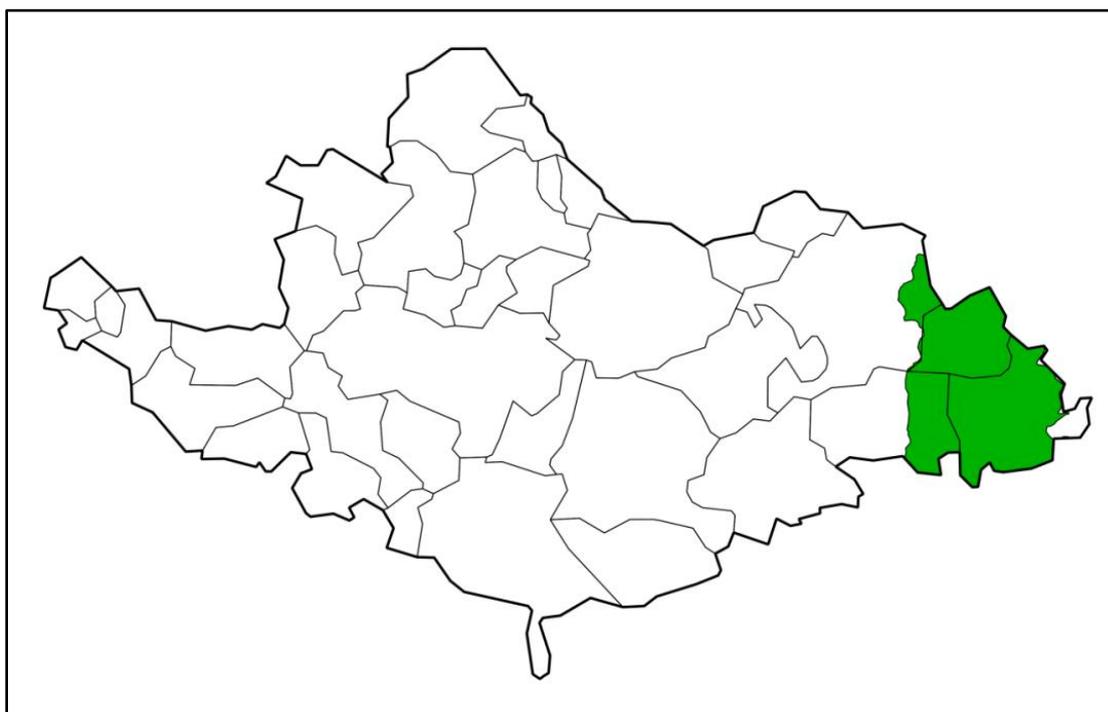
"Ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques." (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Natura-2000,2414-.html>)



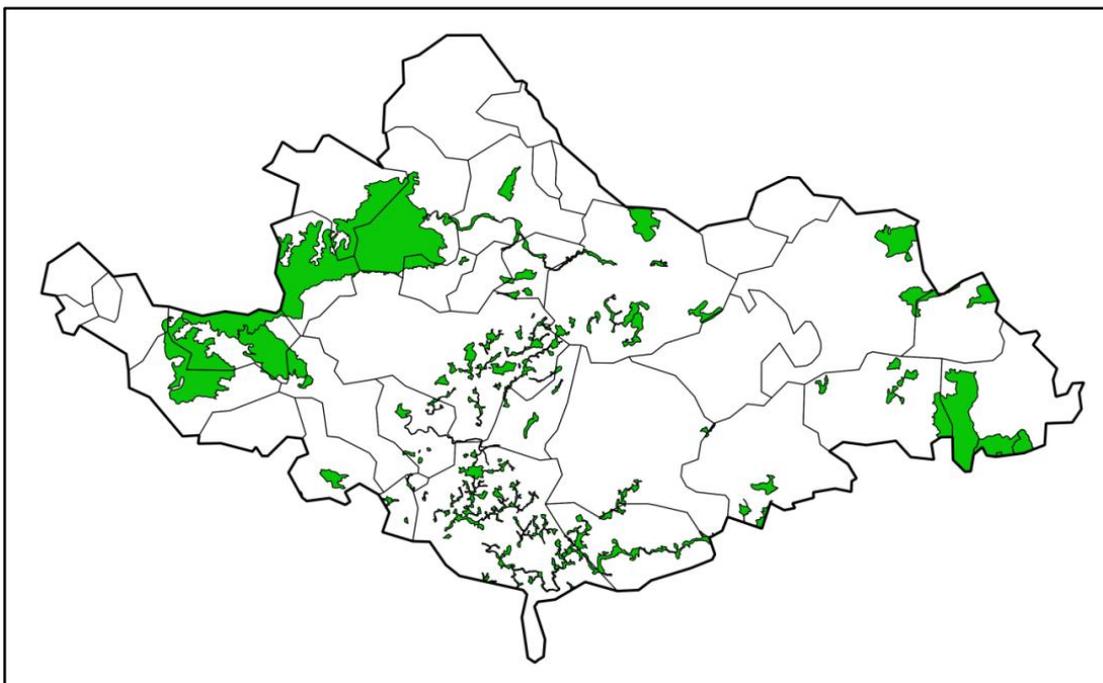
Carte 2 : ZPS - Zones de Protection Spéciale pour les oiseaux (*in* Natura 2000). (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Natura-2000,2414-.html>)



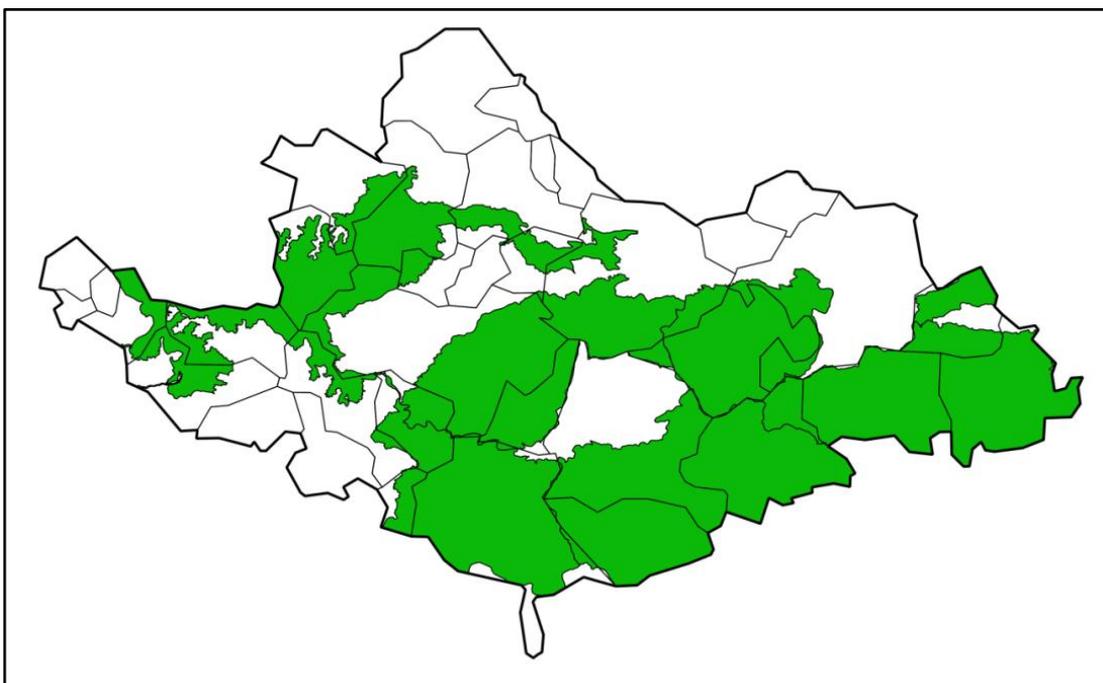
Carte 3 : ZSC - Zone Spéciale de Conservation (*in Natura 2000*).
(<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Natura-2000,2414-.html>)



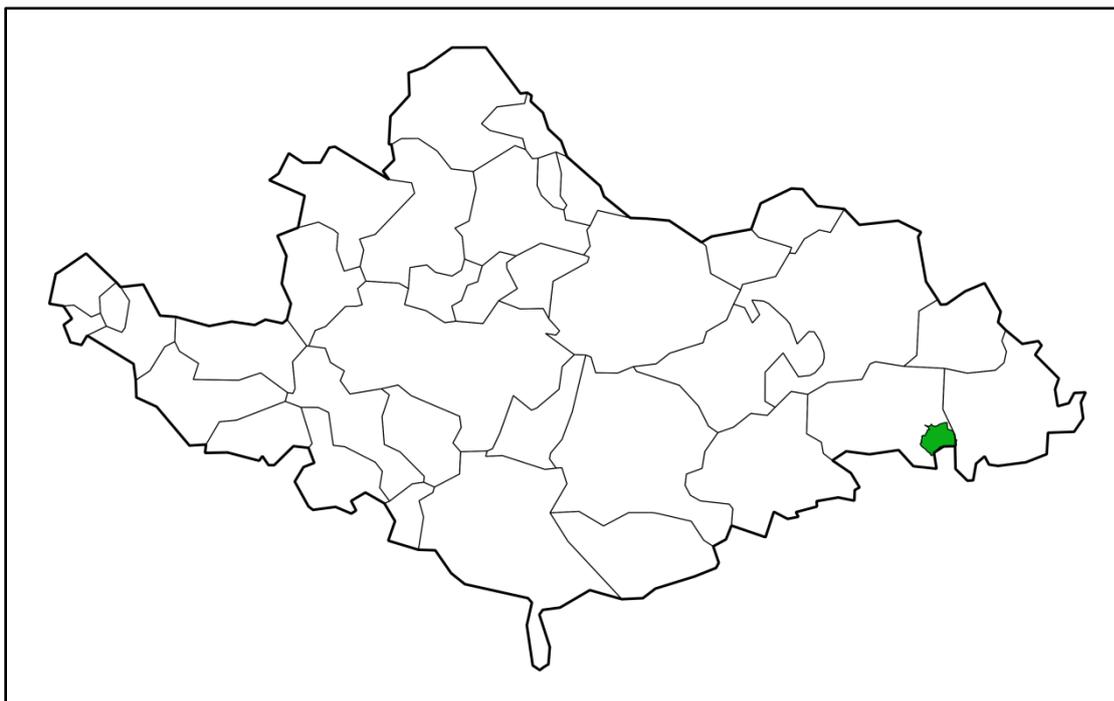
Carte 4 : ZICO - Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux
"Sites d'intérêt majeur qui hébergent des effectifs d'oiseaux sauvages jugés d'importance communautaire. (Deviennent des ZPS si importance notable)"
(<http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/les-zico-r5946.html>)



Carte 5 : ZNIEFF - Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique
ZNIEFF type 1 : "De superficie réduite, espaces homogènes d'un point de vue écologique, qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares ou menacés, d'intérêt local que régional, national ou communautaire."

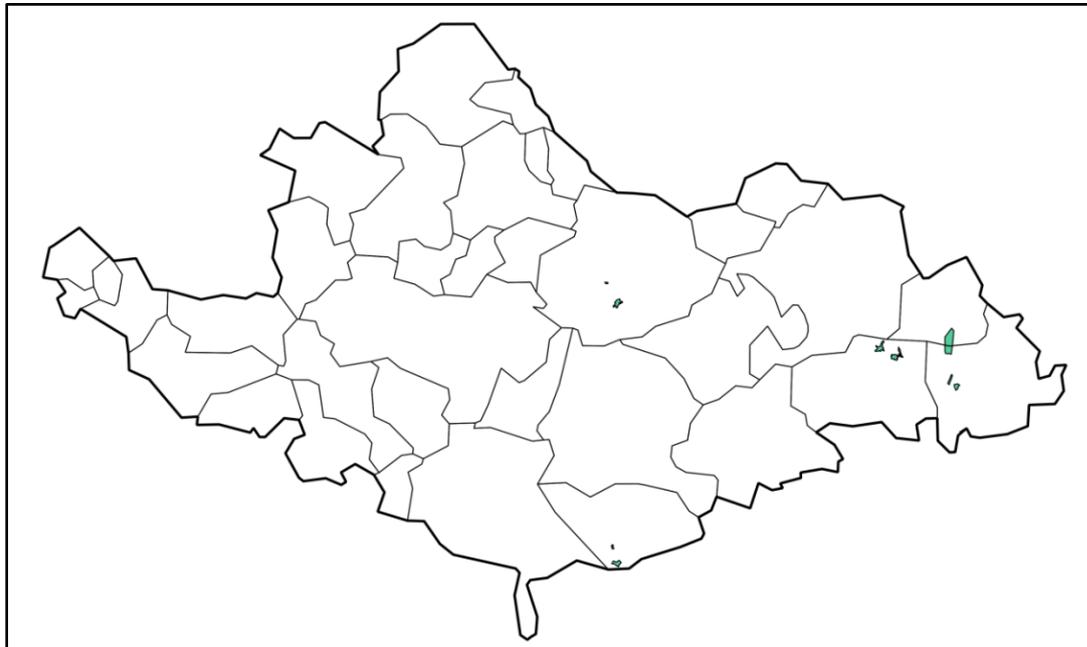


Carte 6 : ZNIEFF type 2 : "Grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes ; peuvent inclure des zones de type 1 et possèdent un rôle fonctionnel ainsi qu'une cohérence écologique et paysagère." (<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/253/1115/znieff-zones-naturelles-dinteret-ecologique-faunistique.html>)



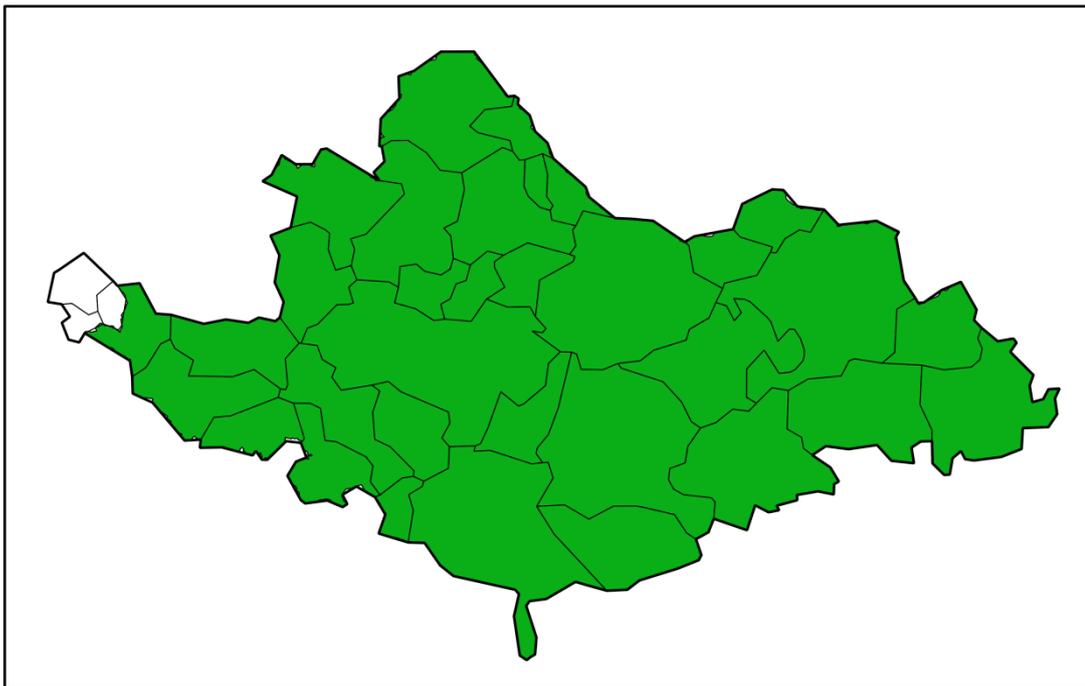
Carte 7 : Arrêté de Protection du Biotope

"Essentiels à la survie de certaines espèces animales et végétales, ils ont pour objectif de prévenir la disparition d'espèces protégées. Protection mesures réglementaires (arrêtés préfectoraux)." (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-mesures-de-protection.html>)



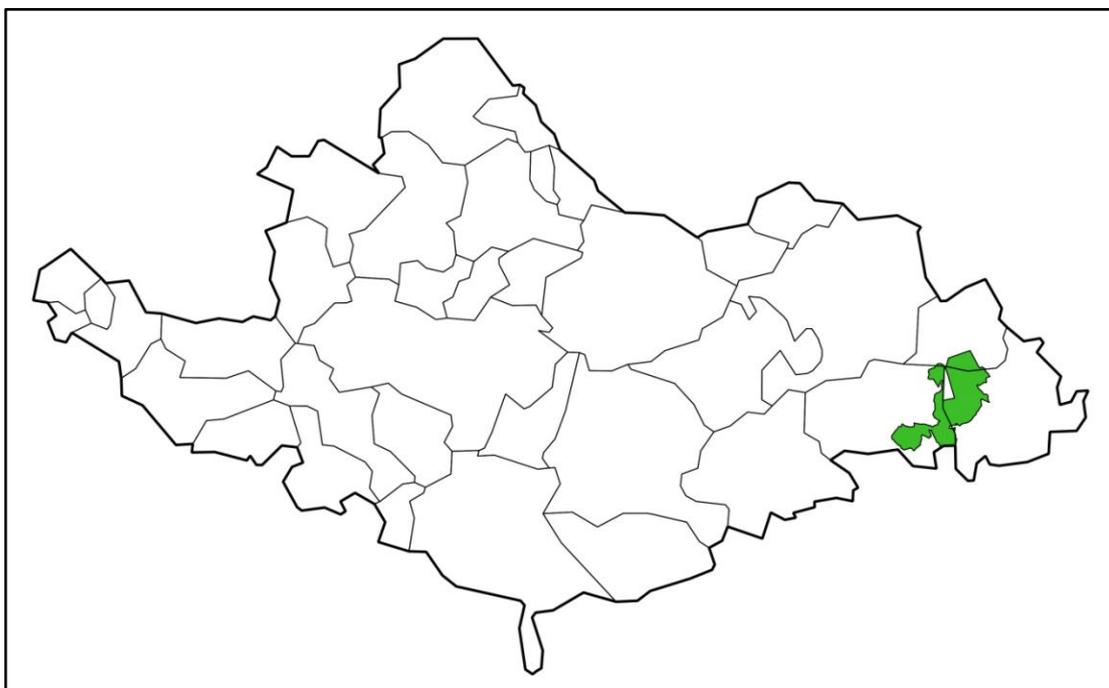
Carte 8 : réserves biologiques

"Permettre une meilleure connaissance du milieu naturel, en servant de sites privilégiés d'étude pour les scientifiques et de réaliser des actions de sensibilisation et d'éducation du public." (<http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/reserves-biologiques-reserves-biologiques-r5960.html>)



Carte 9 : PNR - Parc Naturel Régional

"Territoire rural fragile au patrimoine naturel, culturel et paysager remarquable, où les acteurs locaux s'engagent autour d'un projet pour concilier protection et gestion du patrimoine avec le développement économique local." (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/LES-PARCS-NATURELS-REGIONAUX,24751.html>)



Carte 10 : RCFS - Réserve de Chasse et de Faune Sauvage

"La pratique de la chasse y est interdite ainsi que toute autre activité susceptible de déranger la faune sauvage." (<http://www.oncfs.gouv.fr/Espaces-protéges-Reserves-ru274>)

Annexe 5 : Axes et mesures du Projet de Territoire des Hautes Terres d'Oc, 2015-2020

Sommaire

I - Présentation de Hautes Terres d'Oc

1 - La gouvernance

2 - Les évolutions du territoire

II - Le lien du projet avec les schémas territoriaux et les procédures et dispositifs mobilisés sur le territoire

1 - Les schémas territoriaux réalisés et/ou engagés

2 - Procédures et dispositifs mobilisés

III - Bilan de la période 2007 - 2013 - Analyse des maquettes

1- Coût total des projets

2 - Répartition par axe

3 - Répartition par maître d'ouvrage, par territoire et par axe (2007 à 2013)

4 - Répartition par année et par axe

5 - Répartition des financements par financeur

6 - Analyse au regard des ambitions affichées en 2007 pour la période 2007-2013

7 - Les différents partenariats du Pays Sidobre - Monts de Lacaune devenu PETR Hautes Terres d'Oc

IV - Stratégie de développement 2015 - 2020

1 - La situation du PETR en 2015

2- Les enjeux pour le développement du territoire

3 - La stratégie de développement par axes et mesures pour la période 2015 - 2020

AXE 1 - Soutenir l'organisation pérenne des services pour la population

AXE 2 - Inscrire le territoire dans un développement économique durable

AXE 3 - Conforter la politique d'accueil : s'appuyer sur les atouts du territoire pour améliorer le cadre de vie

AXE 4 - Donner au territoire une dimension d'expérimentation et d'innovation

V - Plan d'actions

AXE 1 : Soutenir l'organisation pérenne des services pour la population

AXE 2 - Inscrire le territoire dans un développement économique durable

AXE 3 - Conforter la politique d'accueil : s'appuyer sur les atouts du territoire pour améliorer le cadre de vie

AXE 4 - Donner au territoire une dimension d'expérimentation et d'innovation

VI - Les liens de la stratégie de développement de Hautes Terres d'Oc et du PNR du Haut Languedoc

VII - Articulation et complémentarité avec la stratégie de la candidature LEADER

Annexe 5

AXE 1 - Soutenir l'organisation pérenne des services pour la population

- Mesure 1 - Mise en place d'un schéma de santé à l'échelle du territoire
- Mesure 2 - Création d'un système d'information partagée entre les professionnels de santé
- Mesure 3 - Mise en place de maisons de santé pluridisciplinaire à Vabre, Roquecourbe-Lacrouzette et sur le secteur de La Salvetat-sur-Agout
- Mesure 4 - Mise en place d'une plateforme d'emplois et de formation pour les établissements d'accueil de personnes âgées, de personnes handicapées et de structures pour le maintien à domicile
- Mesure 5 - Études pour la mise en place de services innovants pour la population
- Mesure 6 - Mise en place de systèmes innovants favorisant l'accès aux services
- Mesure 7 - Études d'opportunité et de faisabilité pour la création d'équipements d'accueil pour personnes âgées, publics fragiles, petite enfance, enfance-jeunesse et autre population de plus de 60 ans
- Mesure 8 - Création ou développement d'équipements d'accueil pour personnes âgées, publics fragiles, petite enfance, enfance-jeunesse et autre population de plus de 60 ans
- Mesure 9 - Permettre aux collectivités de développer une offre d'équipements sportifs, culturels et de loisirs et notamment dans les domaines des sports de pleine nature
- Mesure 10 - Élaboration de schémas de desserte du très haut débit (fibre optique ou autre technologie).

AXE 2 - Inscrire le territoire dans un développement économique durable

- Mesure 1 - Accompagner les entreprises des filières du bois, agroalimentaire, textile, granit, dans les démarches qualité et l'économie circulaire
- Mesure 2 - Plan granit
- Mesure 3 - Favoriser la mise en place de services utiles aux grands secteurs d'activité (plateformes logistiques, équipements pour mutualiser certaines tâches...)- création de chaînes de valeur
- Mesure 4 - Favoriser l'émergence de projets et de création d'activités
- Mesure 5 - Accompagner les commerçants et artisans pour améliorer l'accueil et les services à la clientèle
- Mesure 6 - Poursuivre et développer un système d'offre qualifiée pour faciliter la création d'entreprises, le développement et la transmission
- Mesure 7 - Favoriser la transmission des exploitations agricoles notamment en imaginant de nouvelles formes juridiques
- Mesure 8 - Favoriser la diversification agricole, la vente directe et, plus généralement, les démarches de circuit court.
- Mesure 9 - Mettre en place des groupes d'entreprises autour des thématiques de l'innovation, du partenariat, de l'exportation / groupes d'innovation et de créativité inter-filières
- Mesure 10 - Favoriser la création d'hôtels d'entreprises
- Mesure 11 - Aider les entreprises dans les démarches innovantes et l'export
- Mesure 12 - Travailler avec les entreprises sur l'accès aux marchés publics
- Mesure 13 - Favoriser le développement d'une offre touristique de qualité, mutualisation des offices de tourisme, création de circuits
- Mesure 14 - Développer une communication coordonnée sur le territoire en matière de tourisme.

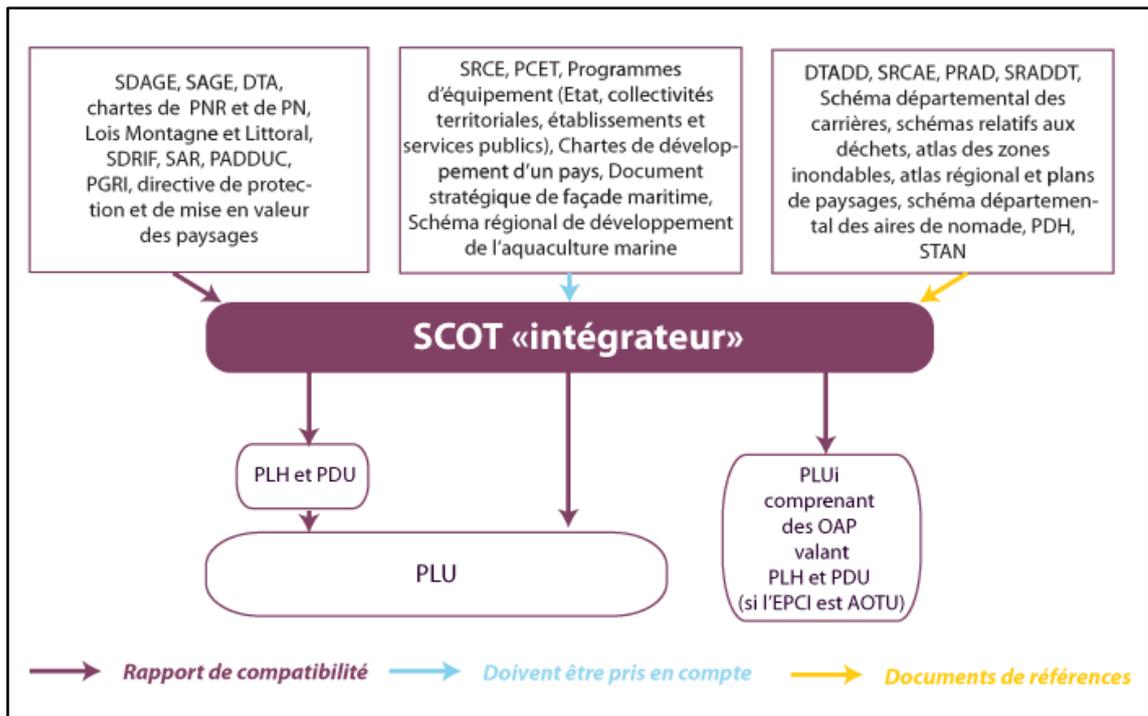
AXE 3 - Conforter la politique d'accueil : s'appuyer sur les atouts du territoire pour améliorer le cadre de vie

- Mesure 1 - Favoriser la mise en valeur des coeurs de villages
- Mesure 2 - Mettre en place des opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH)
- Mesure 3 - Développer des opérations de sensibilisation, conseil, incitations à la maîtrise de l'énergie pour les particuliers et les collectivités, visant à l'autonomie énergétique
- Mesure 4 - Mettre en place le programme d'actions issu de la charte paysagère et architecturale en cours d'élaboration
- Mesure 5 - Mettre en oeuvre des projets de valorisation du patrimoine bâti (et notamment du petit patrimoine bâti) et immatériel et des savoir-faire industriels
- Mesure 6 - Développer une offre culturelle de qualité pour la population et les touristes (en y associant l'Occitan)
- Mesure 7 - Aider les collectivités à résoudre les points noirs paysagers
- Mesure 8 - Connaître, préserver, valoriser l'environnement
- Mesure 9 - Mettre en place une stratégie partagée entre collectivités, entreprises et associations pour communiquer une image positive du territoire
- Mesure 10 - Développer une culture de l'accueil et notamment par la possibilité de communiquer en langues étrangères

AXE 4 - Donner au territoire une dimension d'expérimentation et d'innovation

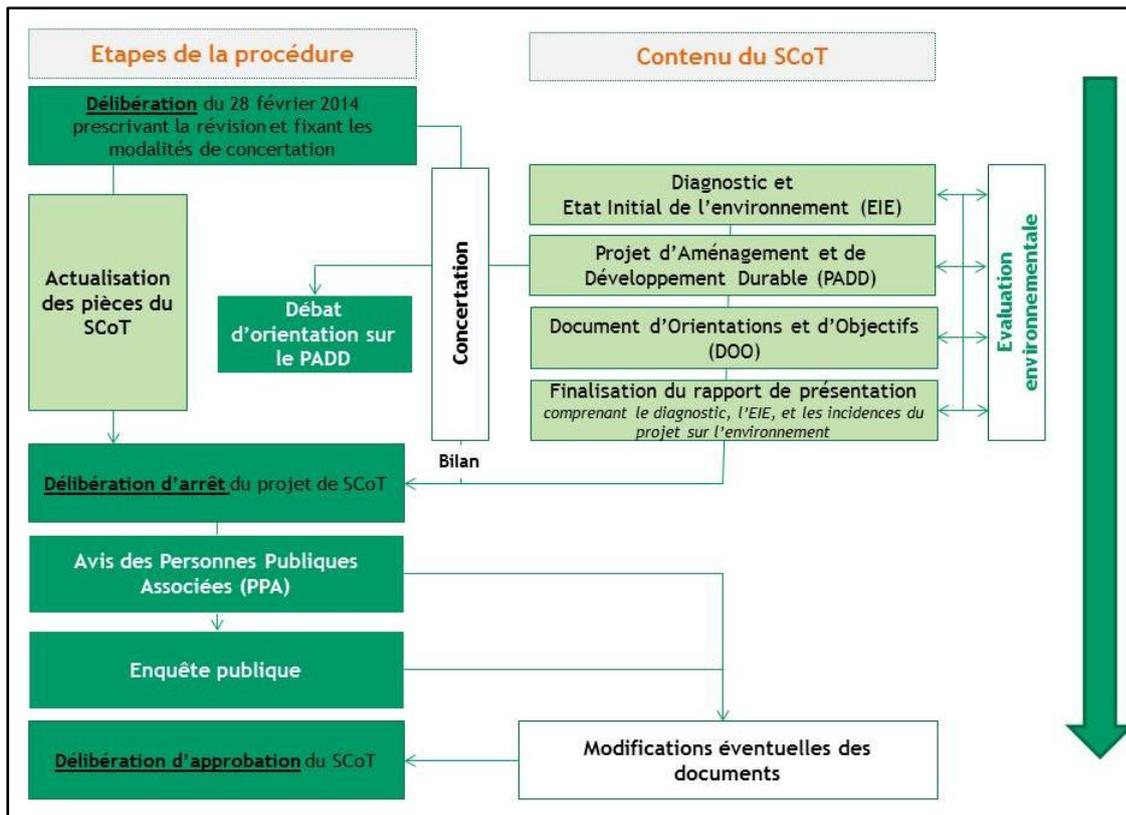
- Mesure 1 - Mettre en place une ingénierie territoriale thématique et impliquée dans une démarche de prospective et d'innovation
- Mesure 2 - Favoriser la création d'un lieu de créativité et d'innovation pour les entreprises et acteurs du territoire.

Annexe 6 : Le SCoT intégrateur et encadrant



Source : SCoT Saumurois

Annexe 7 : Les étapes du SCoT



Source : sCoT Nord-Isère

Annexe 8 : Sources et données techniques pour la consommation du foncier

Registre des communes - permis de construire

IGN : BD Topo, BD Ortho, OCS GE

Sit@del2 : logements commencée 2005-2014

PNR Haut Languedoc : Occupation du sol, Charte Architecturale et Paysagère

Annexe 9 : État initial de l'environnement - La consommation du foncier (en cours de rédaction)

État initial de l'environnement - La consommation du foncier (*en cours de rédaction*)

Introduction

- rôle du SCoT au regard de la consommation de l'espace : faire référence à la loi Grenelle (analyse sur 10 ans et objectifs chiffrés) / Citer article loi

Après la loi Grenelle II, le rôle du SCoT est orienté sur "l'économie de la consommation foncière et la lutte contre la réduction des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain". La loi Montagne doit également être intégrée par le SCoT en ce qui concerne le territoire des Hautes Terres d'Oc.

Il se doit de faire l'analyse de la situation de la consommation de l'espace sur le territoire pour une période de 10 ans, ici de 2004 à 2014. Ces résultats correspondent à un "t0", état de référence qui pourra être pris comme référence pour les futures analyses lors des révisions prochaines du SCoT.

1. Méthodologie

Détail des opérations principales

- Nature des données, sources des données

Pour l'analyse de la consommation de l'espace, plusieurs données, provenant de plusieurs sources ont été utilisées : la BD Topo (limites administratives, parcellaire, etc.) et BD Ortho (prises de vue aériennes) de l'IGN, les registres des communes pour les détails des permis de construire, les données logements de Sit@del2.

- Utilisation des données, calculs des surfaces etc.

Les permis de construire ont été vérifiés un a un.

Les parcelles de grande taille ont été tronquées en suivant une technique d'observation des prises de vues aériennes au cas par cas, qui a permis de déterminer la surface réellement artificialisée, en se basant sur des principes simples d'utilisation de la parcelle tels que l'emplacement de la construction, la présence d'une clôture, la surface entretenue et utilisée en tant que jardin, etc.

La surface totale artificialisée ainsi que la taille moyenne de la parcelle artificialisée et la densité d'habitat à l'hectare ont été calculées pour le territoire, pour chaque commune, permettant d'effectuer un sous-total par communauté de communes.

Ont également été calculées les surfaces de terres agricoles ainsi que les surfaces naturelles et forestières qui ont été artificialisées durant la période 2004 - 2014.

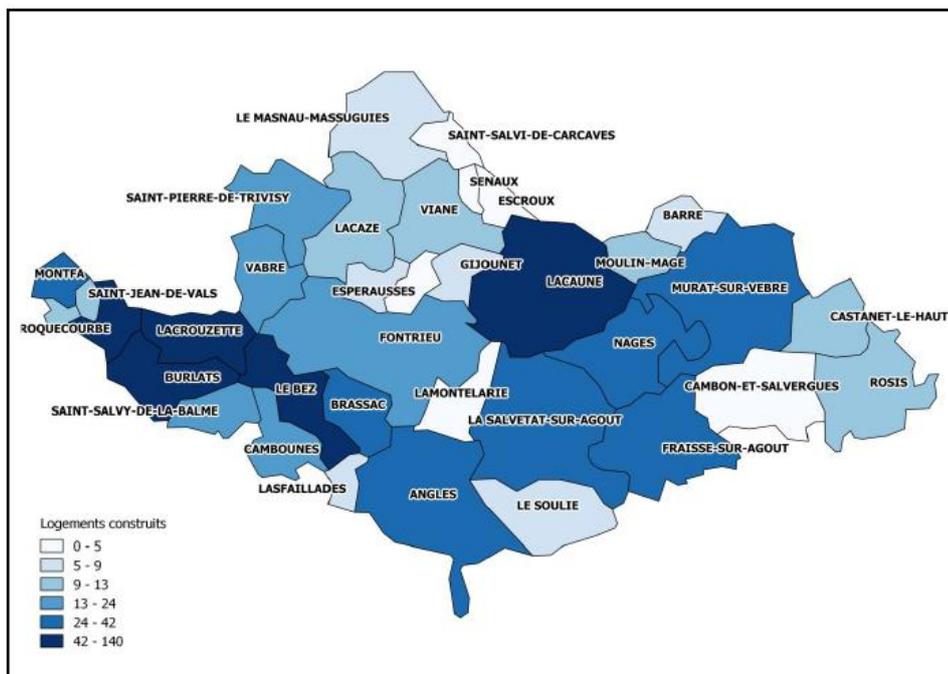
2. Résultats (bilan, t0 de la période 2004-2014) & analyse quantitative et qualitative

- Résultats des surfaces consommées par catégorie (habitat, agricole, éco, etc.)

> Inégalement réparti sur le territoire (dynamique et vocation propre à chaque commune (pôles, agricole, etc.) + s'il n'y a pas d'habitat, il y a au moins de l'agricole)

Annexe 9

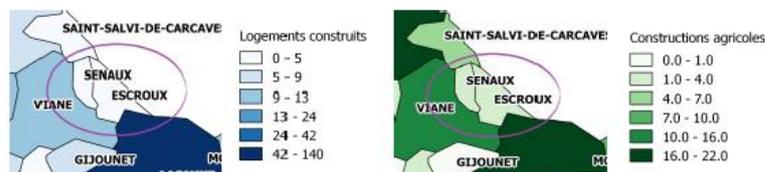
Entre 2004 et 2014, la surface artificialisée s'élève à 520 ha pour le territoire des Hautes Terres d'Oc, avec une part de 28.8% d'habitat, qu'il soit principal ou secondaire. Ces 520 ha artificialisés correspondent à 0.4% de la surface totale du territoire (1 253 km²) qui a été consommé.



Carte : Nombre de logements construits par communes

	Surface	Surface par an	%
Habitat	150 ha	15 ha/an	28.8 %
Activité agricole	303 ha	30.3 ha/an	58.3 %
Activité industrielle et artisanale	53 ha	5.3 ha/an	10.2 %
Bâtiments et services publics	14 ha	1.4 ha/an	2.7 %
Total	520 ha	52 ha/an	100 %

Le pourcentage élevé représenté par l'activité agricole s'explique par le fait que celle-ci est relativement importante sur le territoire, mais surtout que les parcelles considérées comme artificialisées sont de très grande taille, ce qui est généralement le cas des parcelles agricoles, surtout en territoire de montagne.



Cartes : communes de Senaux et Escroux

Annexe 9

Lorsque la part de construction allouée au résidentiel est nulle, comme c'est le cas pour les communes d'Escroux et de Senaux (cerclées de violet), on constate tout de même la construction de bâtiments destinés à l'activité agricole. Cette information témoigne du fait que même dans les secteurs peu peuplés, ou éventuellement peu attractifs en termes d'habitat, une activité subsiste, gage de la dynamique du territoire.

- Focus sur l'habitat

- nombre de permis

	Nombre de permis de construire	%
Habitat	881	74.9 %
Activité agricole	214	18.2 %
Activité industrielle et artisanale	52	4.4 %
Bâtiments et services publics	29	2.5 %
Total	1 177	100 %

Entre 2004 et 2014, 150 ha ont été consommé pour la construction d'habitat, pour un total de 881 permis de construire. La densité moyenne de nouveaux logements à l'échelle du territoire est de 6 logements par hectare (7 logements/ha pour les pôles et 5 logements/ha pour les villages).

Communauté de commune	Surface artificialisée	Nombre de logements	Densité de logement
Sidobre Val d'Agout	87 ha	504	6 logement/ha
Vals et Plateaux des Monts de Lacaune	16 ha	81	5 logement/ha
Monts de Lacaune	29 ha	186	6 logement/ha
Montagne Haut Languedoc	19 ha	110	6 logement/ha
Total	151 ha	881	6 logement/ha

- Surface totale consommée

- Taille moyenne de la parcelle

Sur le territoire Hautes Terres d'Oc, la taille moyenne de la parcelle artificialisée pour l'habitat entre 2004 et 2014 est de 0.7 ha (1 706 m²).

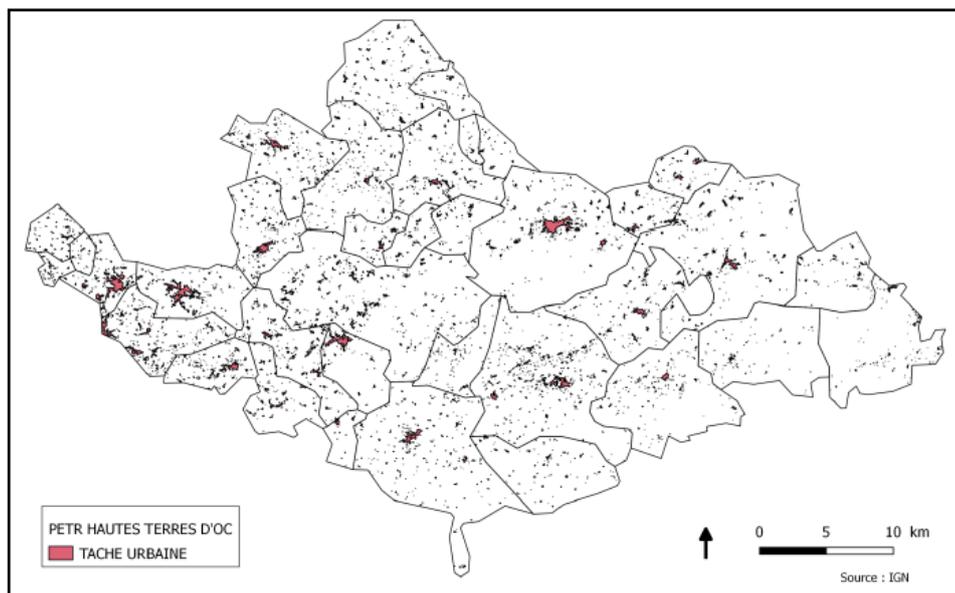
Mais cette surface moyenne varie en fonction de la catégorie (habitat, agricole, etc.) mais également en fonction de la localisation, c'est-à-dire selon que le logement est situé dans un pôle, un village, un lotissement ou s'il est isolé. En effet, le nombre de constructions, ainsi que la densité de logements à l'hectare, sont plus importants dans les pôles que dans les villages. On explique cela par le fait que les pôles, caractérisés par les services de proximité qu'ils proposent, sont plus attractifs.

Annexe 9

La conformation des groupements d'habitat qualifiés de "lotissement" est particulière, puisqu'il s'agit de secteurs exclusivement destinés à la construction de logement, avec une densité relativement importante, et peu voire pas de services proposés à proximité. (Se référer à la typologie en annexe)

Typologie	Nombre de logements	Surface artificialisée	Taille moyenne de la parcelle	Densité de logements
Pôle	235	34 ha	1437 m ²	7 logements/ha
Village	87	17 ha	1948 m ²	5 logements/ha
Lotissement	81	9 ha	1088 m ²	9 logements/ha

- Évolution de la "tâche urbaine"



Carte : tâche urbaine

La tâche urbaine est établie à partir des données du bâti du territoire, relatif à toutes les catégories. Elle permet de visualiser l'étendue de la (les) zone(s) artificialisée(s), et correspond également à un t0 qui pourra ensuite être utilisé pour faire des comparaisons et analyser de façon globale l'implantation du bâti pour les constructions postérieures à 2014.

- Surface de terres "agricoles" ou "naturel et forestier" consommée (surface totale + pourcentage correspondant), pour tout type de construction (habitat, agricole, économique et équipements publics)

Nature	Surface 2003	Surface 2014	Surface consommée	% surface consommée
Naturel et forestier	858 002 368 ha	857 631 101 ha	371 267 ha	0.043 %
Agricole	363 844 333 ha	361 089 941 ha	2 754 392 ha	0.76 %

Annexe 9

La surface de terres agricoles consommées par les constructions s'élève à 0.76%, et la surface d'espaces naturels et forestiers consommés à 0.043%.

On note par ailleurs que ces chiffres concernent tous les types de constructions (habitat, agricole, économique et équipements publics), et que la part de l'habitat est de 28%, et celle des constructions destinées à une activité économique est de 10% de cette surface consommée.

On considère donc ces réductions d'espace comme minimales [...]

Ajouter la proportion de logements qui se sont construits en situation de densification de l'habitat plutôt qu'en expansion.

3. Objectifs pour le futur

- Le territoire porte une volonté forte d'organisation en un maillage des pôles principaux, tissé en incluant les communes secondaires. La consommation du foncier doit être répartie en fonction de l'importance des communes dans un premier, mais aucune ne doit être négligée (et les communes secondaires doivent être privilégiées dans un second temps).

- L'organisation des communes est généralement positive, car elles n'ont pas de structure tentaculaire (conformation dans laquelle il faut sans cesse "étirer" les services pour une meilleure desserte ou simplement une desserte des constructions). En effet, les communes du territoire sont organisées de façon concentrique, autour des centre-bourgs, des commerces et des infrastructures si elles existent, et ne s'étendent pas en formant des enclaves ni des quartiers "détachés".

- Un nombre relativement important de constructions isolées voire très isolées, mais il s'agit là d'une structuration influencée par les activités d'agro pastoralisme notamment, caractéristique à la fois historique et contemporaine des territoires de moyenne montagne comme celui-ci > cet aspect de construction "isolée" souvent connotée négativement, ne doit donc pas l'être dans le cas du territoire.

- Les choix d'orientation se dirigent, pour les constructions en configuration de pôle ou village, vers une logique d'optimisation de la consommation du foncier afin de favoriser les vocations de développement économique, et d'accueil de nouvelle population qui y est directement lié, indispensable à son attractivité.

DENSIFICATION vs. Expansion

"Comblement de dents creuses". Densification en priorité pour les nouvelles constructions.

RENOUVELLEMENT (réhabilitation, rénovation, etc.)

Privilégier les rénovations, changement de destinations, réhabilitations, ou encore démolitions puis reconstructions aux nouvelles créations.

Annexe 9

--> Ces principes sont des plus faciles à contrôler mais paradoxalement des plus difficiles à satisfaire, car ils ne correspondent à première vue pas à ce que la population vient chercher lorsqu'elle vient s'installer sur le territoire, en termes de conditions et de qualité de vie

Problématique des hameaux : les hameaux considérés comme structurant seront développés.
Hameaux structurants : importance relative (densité, nombre de logement/de construction?), accès aux réseaux (& possibilité technique de densification des réseaux si nécessaire), isolement (éloignement par rapport aux pôles les plus proches), etc.

Hameaux en zone de montagne :

- groupe d'au moins 10 constructions (habitations et autres destinations)
- ou groupe d'au moins 5 habitations quasiment accolées.

Annexe 9

Annexe - État initial de l'environnement - La consommation du foncier

Typologie des communes

Pôles Densité d'habitat Avec services	Lacaune (23) Brassac (2) La Salvetat sur Agout (29) Murat sur Vèbre (25) Viane (22) Vabre (14) Lacrouzette (9) Anglès (31) Saint Pierre de Trivisy (16) Roquecourbe (5)
Villages Densité d'habitat Sans services	Barre (26) Nages (24) Moulin Mage / Latrivalle (27) Fraïsse sur Agout (35) Saint Salvy de la Balme (8) Le Bez / Guyor (6) Burlats / Les Salvages (1) Bertats (28) Cambounes (3) Saint Germier (10) Lacaze (17) Espérausses (19) Castanet Le Haut (34) Montfa (7) Le Masnau Massuguiès (15)
Petits bourgs >= 15 logements Densité limitée Sans services	Lasfaillades (4) Senaux (21) Escroux (18) Fontrieu (12) Gijounet (20) Saint Jean de Vals (11) Saint Salvi de Carcavès (13) Le Soulié (30) Lamontelarié (32) Rosis (33) Cambon et Salvergues (36)
Lotissements Habitat dense, resserré, petit périmètre Pas de proximité de services	Rives de lacs - tourisme (La Salvetat etc.) Les Salvages etc. (Burlats...)
Hameaux - groupe d'au moins 10 constructions (habitations et autres destinations) - ou groupe d'au moins 5 habitations quasiment accolées.	À reprendre

Annexe 9

Méthodologie

- Recueil des données auprès des différentes sources (Communes, IGN, PNR Haut Languedoc, etc.)

Calcul des surfaces :

Constructions prises en compte :

- Neuves
- >30 m²
- Habitat, agricole, économique, équipements publics. Exclusion des vérandas, garages, abris, etc.
- Intégration des PVA (prises de vue aériennes), BD ORTHO
- Analyse des permis de construire via BD (parcellaire, limites administratives, etc.) et BD ORTHO (photos aériennes), recherche des parcelles via la table attributaire de la couche du parcellaire IGN.
 - Vérification de la présence du bâtiment, digitalisation de la parcelle.
 - Permis de construire de 2013 et 2014, la parcelle est digitalisée même si le bâtiment n'apparaît pas encore (durée autorisée de 3 ans pour commencer les travaux après la déclaration).

- Données manquantes

Données de surfaces complétées par outil de calcul d'aires sous Qgis si manquantes dans les registres des communes.

- Parcelles de grande taille

Parcelles de grande taille tronquées en suivant une technique d'observation des prises de vues aériennes au cas par cas. Surface effectivement artificialisée déterminée en fonction de l'utilisation de la parcelle : emplacement de la construction, clôture, la surface entretenue et utilisée en tant que jardin, etc.

Occupation du sol :

Libellé SCoT	Libellé OCS GE - ocs x usage	Libellé OCS Parc
NATUREL	"NATUREL" - Formations arbustives et sous arbrisseaux - Peuplements de feuillus x - Sans usage	"NATUREL" - Forêt de feuillus - Forêt et végétation arbustive en mutation - Forêts mélangées - Jachère - Landes et broussailles - Pelouses et pâturages naturels - Prairies avec bocage - Prairies humides - Prairies permanentes naturelles/de fauche ou de longue rotation - Ripisylve ou autres forêt rivulaire -Rives exondées - Tourbières -Végétation clairsemée -Végétation sclérophylle

Annexe 9

FORET	"FORET" - Autres formations ligneuses - Peuplements de conifères - Peuplements mixtes x - Sylviculture	"FORET" - Coupes dans tourbières arborées (non représentées) - Coupes forestières - Cultures forestières (non représentées) - Peupleraie - Plantation de résineux et reboisement de résineux
AGRICOLE	"AGRICULTURE" - Formations herbacées x - Agriculture	"AGRICULTURE" - Cultures bocagères - Cultures de plein champ - Systèmes culturaux et parcellaires complexes - Vergers - Vignobles (non représentées)

- Calcul de surface (aires) à partir des données ci-dessus sous Qgis, puis calcul de la surface consommée par l'artificialisation sur les deux catégories suivantes: "naturel et forestier" et "agricole". Données en ha, et pourcentage artificialisé sur la période 2004-2014.

Calcul des surfaces artificialisée, toutes catégories confondues (habitat, agricole, économique, services) : extrapolation à partir de la part de chaque catégorie par rapport à l'artificialisation totale, connue.

Table des figures

Figure 1 : Carte de France - Localisation du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc	10
Figure 2 : Carte des départements du Tarn et de l'Hérault - Localisation du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc	11
Figure 3 : Carte du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc, avec ses quatre communautés de communes : Sidobre Val d'Agout, Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, Monts de Lacaune et Montagne Haut Languedoc.....	12
Figure 4 : Répartition des communes par communautés de communes pour le territoire des Hautes Terres d'Oc	22
Figure 5 : Localisation des communes dans les différentes communautés de communes du territoire des Hautes Terres d'Oc	23
Figure 6 : regroupement proposé des communautés de communes Sidobre Val d'Agout avec Vals et Plateaux des Monts de Lacaune, et de Monts de Lacaune avec Montagne Haut Languedoc	24
Figure 7 : Répartition de la population par commune sur le territoire Hautes Terres d'Oc (INSEE)	25
Figure 8 : Évolution de la population des Hautes Terres d'Oc sur la période 1999-2016 (INSEE)	26
Figure 9 : Pyramide des âges pour la population des Hautes Terres d'Oc (INSEE).....	27
Figure 10 : Schéma systémique des orientations du Schéma de Cohérence Territoriale des Hautes Terres d'Oc	34
Figure 11 : Processus de réflexion itérative relatif aux mesures compensatoires au sein de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.....	46

Table des matières

Remerciements	1
Sommaire	3
Table des acronymes	5
Introduction.....	7
Problématique	7
1 Le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural Hautes Terres d'Oc ; structure et territoire	15
1.1 Structure : historique, vocations et compétences	15
1.1.1 Historique de la structure	15
1.1.2 Compétences de la structure.....	18
1.2 Territoire : géographie, démographie, ressources et activités	22
1.2.1 Délimitation.....	22
1.2.2 Population	24
1.2.3 Ressources et activités.....	28
2 Le Schéma de Cohérence Territoriale : enjeux locaux et rapport de présentation	31
2.1 Principe du SCoT et enjeux locaux	33
2.2 Périmètre et lancement.....	39
2.3 Diagnostic et état initial de l'environnement	40
2.4 Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et Documents d'Orientations et d'Objectifs (DOO)	44
2.4.1 Justification.....	44
2.4.2 Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)	46
2.4.3 Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)	48
DOO et maîtrise de la consommation de l'espace	49
2.4.4 Approbation du dossier.....	50
2.5 Révisions et modifications	51
3 La consommation de l'espace.....	54
3.1 Principe de la maîtrise de la consommation de l'espace dans le SCoT ...	54
3.2 Méthodologie.....	56
3.3 Analyse des résultats et justification des orientations.....	58
3.3.1 Analyse et explication.....	58
3.3.2 Orientation	59

3.3.3 Justification	61
Conclusion.....	63
Bibliographie	65
Table des annexes.....	69
Table des figures	93

SCoT INTÉGRATEUR ET CONSOMMATION DE L'ESPACE EN TERRITOIRE RURAL

Le document du SCoT fait sa première apparition sur le territoire du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural des Hautes Terres d'Oc, en plein coeur de la nouvelle Région Occitanie, à cheval sur les départements du Tarn et de l'Hérault. Territoire rural porteur d'une identité forte, riche de ses ressources, il se refuse à dépérir.

Nous nous intéresserons au fonctionnement du SCoT en tant que document intégrateur et encadrant et son utilité.

Nous verrons également en quoi la maîtrise de la consommation de l'espace foncier à travers le prisme du SCoT peut constituer non pas un frein mais un outil au développement territorial.

Mots clés :

SCoT - planification - gestion - aménagement - développement - territorial