



**HAL**  
open science

## Faire territoire au Pays de Salers

Marc Letaconnoux

► **To cite this version:**

Marc Letaconnoux. Faire territoire au Pays de Salers. Sciences de l'Homme et Société. 2023. dumas-04360023

**HAL Id: dumas-04360023**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04360023>**

Submitted on 26 Jan 2024

**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.

Copyright

**MEMOIRE DE MASTER**  
**UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR**  
SSH  
Laboratoire TREE

**Marc LETACONNOUX**  
Sous la direction du Pr. Frédéric TESSON

**FAIRE TERRITOIRE AU PAYS DE SALERS**



Année universitaire 2022-2023

Mémoire de Master 2

Géographie et aménagement des territoires

*Figure 1. Paysage du Pays de Salers, à Saint-Cernin. La route départementale n°922 sépare la Zone d'Activité du lotissement. Au second plan, vue sur les pâturages omniprésents sur le territoire. ML, Juillet 2023.*

**MEMOIRE DE MASTER 2**  
**UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR**  
SSH, Géographie  
Laboratoire TREE UMR 6031

**Marc LETACONNOUX**

**Sous la direction du Pr. Frédéric TESSON**

**FAIRE TERRITOIRE AU PAYS DE SALERS**

Année universitaire 2022-2023

Mémoire de master 2

Spécialité : Géographie et aménagement des territoires

Stage de 4 mois (du 01/04/2023 au 31/07/2023)

Structure d'accueil du stage :

Communauté de Communes du Pays de Salers

Adresse :

Place du Château, 15140 SALERS

Maître du stage :

Lionel Bourgeois, Directeur Général des Services



## AVANT-PROPOS

*« Ces lieux façonnent des gens un peu verticaux, austères et tenaces... (...) ; ce nord du Cantal, ce pays perdu à mille mètres d'altitude, est fondateur ; et le sauvage n'est jamais loin ; il palpète sous l'écorce des choses »*

Marie Hélène Lafon, (2019) « Le pays d'en haut »

Grâce à l'immersion nécessaire pour l'étude qui suit, j'ai pu vérifier la citation de Marie-Hélène Lafon, mise à part l'austérité des gens. Je tiens à les remercier pour leur accueil chaleureux.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

**CC** : communauté de communes

**CCPS** : Communauté de Communes du Pays de Salers

**CEREMA** : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

**DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

**ENAF** : Espace Naturel, Agricole, Forestier

**EPCI** : Etablissement public de Coopération Intercommunal

**HCD** : Haut-Cantal-Dordogne

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLU** : Plan local d'Urbanisme

**PLUi** : Plan Locale d'Urbanisme Intercommunal

**PnRVA** : Parc naturel Régional des Volcans d'Auvergne

**SCoT** : Schéma de Cohérence Territorial

**SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d' Egalité des Territoires

**SRU** : Solidarité et Renouvellement Urbain (loi)

**ZAN** : Zéro Artificialisation Nette

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	6
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	8
PARTIE 1 : LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SALERS DANS LES MONTS DU CANTAL : UNE ORGANISATION DU BATI MODELE SANS PLANIFICATION ? .....	13
PARTIE 2 : QUELLE POLITIQUE POUR FAIRE TERRITOIRE ?.....	65
CONCLUSION.....	82
BIBLIOGRAPHIE.....	84
SITOGRAFIE.....	86
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	88
TABLE DES ANNEXES.....	91
ANNEXES.....	92
TABLE DES MATIERES.....	98
RESUME.....	100
MOTS-CLES.....	100



## INTRODUCTION

46,5% des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne sont pas compétents en urbanisme<sup>1</sup> et ce, malgré la loi ALUR du 24 mars 2014 qui rend obligatoire le transfert de compétence en plan local d'urbanisme (PLU) des communes vers les EPCI.

Cela ne signifie pas qu'elles sont hors-la-loi dans la mesure où une voix qui laisse la place à une *minorité de blocage* a été prévue. Le transfert de la compétence est en effet impossible si au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population de la communauté s'y opposent<sup>2</sup>. Les municipalités devaient manifester ce blocage pendant les 3 mois précédant le 1er juillet 2021<sup>3</sup>, sinon le transfert s'opérait automatiquement. Le taux d'EPCI compétent en matière de PLU est ainsi passé de 50,8% à 53,5%. Ce sont 670 communautés (concernant 20143 communes, 57,6%) qui étaient finalement compétentes en urbanisme au 31 décembre 2021. Cette loi n'a donc eu qu'un effet limité sur le passage à une échelle de réflexion intercommunale censée faciliter l'émergence de projet de territoire.

Dans ces EPCI sans compétence en matière d'urbanisme, et plus particulièrement ceux des territoires ruraux, voire hyper-ruraux, ou selon la classification de l'INSSE en contexte rural isolé<sup>4</sup>, il n'est pas rare de compter des communes qui ne possèdent pas non plus de document d'urbanisme. Celles-ci ne sont alors soumises qu'au plus strict Règlement Nationale d'Urbanisme (RNU). En 2023, elles sont 8965. Plus de 5000 d'entre-elles sont actuellement en conversion vers un PLU ou PLU intercommunal (PLUi) (400 autres vers une *carte communale*). C'est donc 11% des communes (3945) qui n'ont pas prévu de sortir du RNU. Précisons que la part de communes sans document d'urbanisme est plus importante en territoire de montagne. En 2023, 18 % des communes en zone de Montagne sont au RNU, contre 11% à l'échelle de la France métropolitaine.

Il est possible de raisonner de plusieurs façons et de se perdre en chiffres et données. Parle-t-on de compétence PLU par l'EPCI ou de création de PLUi ? Ce PLUi est-il validé ou prescrit ? Ou encore est-il total, partiel ou sectoriel ? Il est également perturbant de passer des chiffres par communes aux chiffres par EPCI. C'est autant de cartes possibles à présenter pour nuancer des propos. De plus, l'évolution rapide et récente des politiques publiques nécessite des données fraîches. Les données du Géoportail de l'urbanisme sont censées permettre d'avoir accès

---

<sup>1</sup> D'après la lettre d'information du Club PLUi de mai 2022

<sup>2</sup> Cette minorité de blocage n'est valable que pour les communautés de communes. L'objectif de la loi visait à contraindre les communautés d'agglomération à passer à une planification intercommunale. Les communautés de communes et à plus forte raison, le milieu rural allait être plus difficile à convaincre.

<sup>3</sup> Pour cause de pandémie, notamment, un délai de 6 mois avait été accordé.

<sup>4</sup> L'utilisation de ce terme paraît moins connotée, et introduit la notion d'indépendance à un pôle.

à toutes les données et ainsi disposer de statistiques sur la couverture en documents d'urbanisme notamment, mais la mise à jour obligatoire par les collectivités est parfois tardive. Dans la limite du possible, le maximum de données accessibles seront donc présentées, pour la France métropolitaine uniquement afin de garder un référentiel unique.

La tendance de l'évolution du nombre de communes est à la baisse. Issue d'une politique de simplification de l'échelon communal, la relance du processus de fusion avec la mise en place de *communes nouvelles* en 2010 notamment, a permis de réduire (faiblement) le nombre de communes. Au 1<sup>er</sup> Janvier 2023, 34816 communes sont dénombrées en métropole et 1254 établissements EPCI à fiscalité propre (21 métropoles, 14 communautés urbaines, 227 communautés d'agglomération et 992 communautés de communes). Les nombres de communes et d'EPCI semblent s'être aujourd'hui stabilisés.<sup>5</sup>

Bien que le transfert de compétence en urbanisme à l'EPCI n'entraîne pas automatiquement la création d'un PLUi, ce changement d'échelon permet de dépasser les limites communales pour un aménagement du territoire avec une vision davantage collective. Le transfert de compétence et la création d'un PLUi doivent se faire avec une prise de conscience de l'intérêt communautaire et d'un regard sur un plus long terme du territoire.

Il faut dissocier les deux aspects de l'*urbanisme* dont il s'agit dans cette compétence : l'urbanisme « pur » (règlementation, instruction, autorisation) et la planification. Cette dernière est un fort atout de cette compétence, en particulier dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi. Bien qu'il soit censé définir le projet du territoire et lui donner une orientation organisée, il est souvent perçu comme un document coûteux, restrictif et sans intérêt dans les territoires qui ne l'ont pas encore mis en place. Il apparaît encore plus inutile pour les élus des communes sans document d'urbanisme, où des pratiques *alternatives*<sup>6</sup> sont régulières voire normalisées. La création d'un PLUi suscite l'inquiétude des maires qui craignent de perdre leur pouvoir décisionnel sur les autorisations délivrées dans leur commune. Bien que cette crainte puisse être motivée par une réelle idée du service public, elle est paradoxale quand les maires qui ne veulent pas perdre cette compétence l'ont déjà confiée à l'État en restant soumis au RNU.

---

<sup>5</sup> Selon le Bulletin d'information statistique de la DGCL (2021), une stabilité seulement constatée depuis 2020.

<sup>6</sup> Le recours aux dérogations permet aux communes soumises au RNU de faciliter ou freiner des projets d'aménagement. Une pratique d'autant plus efficace quand elle est éprouvée et qu'elle défend un dossier *plein de bon sens*.

Il apparaît que les communes rurales sans document d'urbanisme et, par conséquent, sans réelle capacité de planification, sont celles qui auraient tout intérêt à œuvrer de manière collective pour identifier les besoins et partager ingénierie et autres frais. L'idée de *Faire territoire* au travers d'un PLUi, est relativement vague et complexe, surtout lorsqu'elle est imposée à des communes d'EPCI dont la constitution peut avoir été difficile. Ces périmètres n'ont pas toujours laissé indifférent. Bien que les compétences dont les EPCI disposent impactent visiblement la vie des habitants, ses limites en sont principalement administratives et ne doivent pas nécessairement répondre à des besoins d'appropriation culturelle. Le périmètre des intercommunalités a d'ailleurs suscité davantage de problèmes que celui des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Pour les élus et les habitants, l'échelon du SCoT est vu comme un niveau supplémentaire flou et mal compris. Son périmètre passe donc relativement inaperçu alors qu'il est censé être fondé sur une logique de bassin de vie.

L'étude réalisée ici, s'intéresse plus particulièrement à la Communauté de Communes du Pays de Salers (CCPS). La dénomination *Pays* doit faire écho au découpage de la fin du XXème siècle et qui a été régulièrement repris pour le contour des EPCI lorsqu'il a fallu les élargir<sup>7</sup>. Le *pays* avait la réputation d'une « *entité fondée sur une homogénéité (culturelle, géographique ou historique) et dotée d'une capacité à s'autodéterminer* »<sup>8</sup>. La CCPS se situe au cœur du Cantal, où l'appartenance au département est forte et visible à plusieurs égards, notamment par la création (et le succès) de la marque « Cantal Auvergne » porté par le Conseil Départemental du Cantal, et la marque privée « *Cantal-shop, la marque du 15* ». En lien avec ces marques territoriales, F. TESSON (2011) écrivait que « *le département jouit sans doute aujourd'hui d'une connaissance et d'une reconnaissance bien plus fortes que n'importe quel autre territoire infranational (sauf peut-être la commune)* ».<sup>9</sup> Dans le Cantal, l'échelon infra-communal est également un repère fort pour les habitants. En effet l'une des particularités de l'ancienne Région Auvergne réside dans l'organisation de son bâti rural. Elle est en effet maillée par des bourgs et de nombreux hameaux (nommés *villages* localement, ainsi rendus plus importants par ce décalage d'échelon). Cette organisation déjà décrite par FEL en 1953, est historiquement due à la présence de familles entières qui vivaient ensemble entourées par une exploitation agricole<sup>10</sup>. Ces hameaux sont donc resserrés en petits agrégats. Cette organisation a été préservée notamment par la Loi montagne, mais également par un *bon sens paysan*<sup>11</sup>. En effet dans les territoires où l'agriculture traditionnelle familiale perdure (c'est notamment le cas en CCPS), il semblerait contre-productif d'empiéter sur

<sup>7</sup> E. Bonerandi, 2005. « Les pays ont dix ans ... retour sur expérience »

<sup>8</sup> F. Tesson, 2006. « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » »

<sup>9</sup> F. Tesson. 2011. Quand le numéro de département devient une marque vestimentaire : un allié inattendu et involontaire dans la résilience de l'institution départementale.

<sup>10</sup> A. Fel.1953. « Les villages d'Auvergne. Notes de géographie humaine »

<sup>11</sup> Bien sûr, la faible population présente joue un rôle majeur.

ces terres, que l'on nomme aujourd'hui communément ENAF (espace naturel, agricole et forestier), des terres qui permettent aux agriculteurs de travailler et de vivre. De plus, ces hameaux de 4 à 15 habitations, sont en général articulées autour d'un espace commun (*couderc*), une autre particularité rurale et auvergnate intéressante. On comprend donc ce sentiment d'appartenance à l'échelon communal plutôt qu'au *pays* accompagné d'un rapport fort à la terre. Il s'agit peut-être davantage d'un rapport particulier à la propriété foncière, un rapport encore palpable grâce au remembrement agricole arrivé tardivement dans le Cantal, et même non effectué dans certaines communes.

La CCPS, totalement rurale selon l'INSEE et intégralement en zone montagne (au sens de la loi Montagne), est marquée par la prédominance de l'agriculture, plus particulièrement, de l'élevage bovin extensif, et encore plus particulièrement de la race Salers. Quelques exploitations produisent encore les fromages qui ont fait la renommée du territoire (le Cantal et Salers), mais de nombreux élevages produisent aujourd'hui des *broutards*<sup>12</sup> qui finissent leur engraissement en Italie dans la plaine du Po<sup>13</sup>. Une spécialisation qui est visible dans un paysage accidenté mais largement ouvert.

La Communauté de Communes du Pays de Salers est donc un territoire rural, peu, voire très peu dense, où l'élevage extensif traditionnel est visible jusque dans le logo et le nom de l'EPCI. Le territoire est historiquement maillé de petites agglomérations denses limitant le mitage agricole et soumis à la loi montagne qui oblige à une « construction limitée » (bâtir en continuité).

Le contexte législatif national actuel en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire prévoit de tendre vers la Zéro Artificialisation Nette, c'est-à-dire une consommation d'ENAF nulle d'ici 2050, en passant par un palier en 2031 avec une consommation divisée par deux. Cette orientation largement médiatisée, issue de la loi climat et résilience<sup>14</sup> a produit plusieurs décrets (notamment celui concernant la « garantie rurale<sup>15</sup> ») qui peuvent laisser penser que les dernières communes rurales réfractaires au transfert de compétence et au PLUi, vont finalement céder face aux incitations, toujours plus pressantes<sup>16</sup>, et aux nouvelles contraintes. Les élus de la Communauté de Communes du Pays de Salers avaient jusqu'ici activé la minorité de blocage (qui

---

<sup>12</sup> Veaux nourris au lait et à l'herbe.

<sup>13</sup> J.-B. Grison, L. Ménadier, D. Ricard, L. Rieutort. 2015, « Le pastoralisme dans les montagnes cantaliennes : entre enjeux fonciers et ressources territoriales : l'exemple de la haute vallée du Mars »

<sup>14</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

<sup>15</sup> La garantie rurale assure aux communes peu consommatrices d'ENAF sur la période 2011/2021 (moins de 2 ha) une enveloppe minimale de 1 ha à consommer d'ici 2031, à condition d'inscrire le projet dans un document d'urbanisme d'ici 2028.

<sup>16</sup> Les services de l'État insistent largement pour que les EPCI adoptent des documents d'urbanisme intercommunaux. Par exemple, un PLUi est actuellement financé à 80% dans le Cantal. (Source DDT 15)

se révèle d'ailleurs être une majorité de blocage), mais l'obligation de posséder un document d'urbanisme pour profiter de la garantie rurale semble avoir rebattu les cartes.

Au vu de ce contexte national parachuté aux pieds des volcans d'Auvergne, il est intéressant de s'interroger sur la manière dont les spécificités locales ont conduit à un blocage pour penser l'aménagement à l'échelon communautaire jusqu'à maintenant. En poursuivant dans cette démarche, il semble que de rédiger un PLUi sous la contrainte, dans le seul objectif de profiter d'un hectare constructible, vide la substance même du document. Voyons alors quels leviers peuvent être mobilisés lorsque les pratiques locales ne permettent pas réellement aux élus de travailler dans une vision intercommunale ? Et puisque *faire territoire* est avant tout une affaire d'êtres humains qui doivent s'entendre, quelles stratégies peuvent-elles permettre de surmonter les obstacles liés à une découpe territoriale subie ?

L'hypothèse qui a guidé cette étude réside dans la possibilité que le Pays de Salers, un territoire rural d'Auvergne, impacté par la loi montagne et habité par un « bon sens rural », apparait aujourd'hui comme un territoire où l'aménagement non planifié a produit un modèle d'organisation spatiale actuellement plébiscité. Ce résultat n'encouragerait donc pas les élus à changer leurs habitudes de travail et à œuvrer pour un réel projet territorial.

L'histoire du territoire de la CCPS est complexe et permet de comprendre en partie les difficultés pour passer à un PLUi. En effet la politique locale semble expliquer des choix. La faible démographie aidant, les mandats d'élus locaux sont statistiquement pratiqués par un nombre important d'habitants, et il arrive que des hameaux soient habités par plusieurs anciens maires et conseillers municipaux. Le portrait de territoire illustré par de nombreuses cartes sera donc systématiquement, dans la mesure de nos connaissances, précisé par des éléments plus sensibles récupérés lors d'entretiens semi directifs ou libres auprès d'acteurs de l'aménagement local, d'élus et d'habitants. Une observation davantage participante a été menée par une présence assidue (pendant quatre mois) dans les lieux de vie du bourg de Besse notamment.

Ce mémoire est basé sur les recherches menées lors d'un stage de Master 2 en géographie effectué au sein de la CCPS portant sur l'opportunité de la création un PLUi pour son territoire. La rédaction de ce document d'urbanisme intercommunal est devenu d'actualité à la suite de la promulgation de décrets d'application (Juillet 2023, à la fin de ce stage). Cette étude a été portée par la présidence de la communauté de communes, initialement sans le soutien des mairies du territoire. Sur la base de ces observations il sera présenté des outils mobilisables pour entrer dans la logique de « faire territoire » adaptés aux spécificités de la CCPS. Enfin des préconisations plus particulières sur la participation seront mises en parallèles à partir de travaux menés sur d'autres territoires ruraux où les élus locaux se sont prêtés au jeu des ateliers participatifs.

## PARTIE 1 : LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SALERS DANS LES MONTS DU CANTAL : UNE ORGANISATION DU BATI MODELE SANS PLANIFICATION ?

### 1. UN TERRITOIRE DANS UN DEPARTEMENT RURAL EN ZONE DE MONTAGNE

Un bref rappel de géographie administrative de la France métropolitaine permet de situer le département du Cantal dans le cœur du Massif Central, aux confins Sud/Ouest de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA). La densité moyenne du département est relativement faible : 25 habitants au km<sup>2</sup> pour 106 en moyenne française. (Insee, 2020)

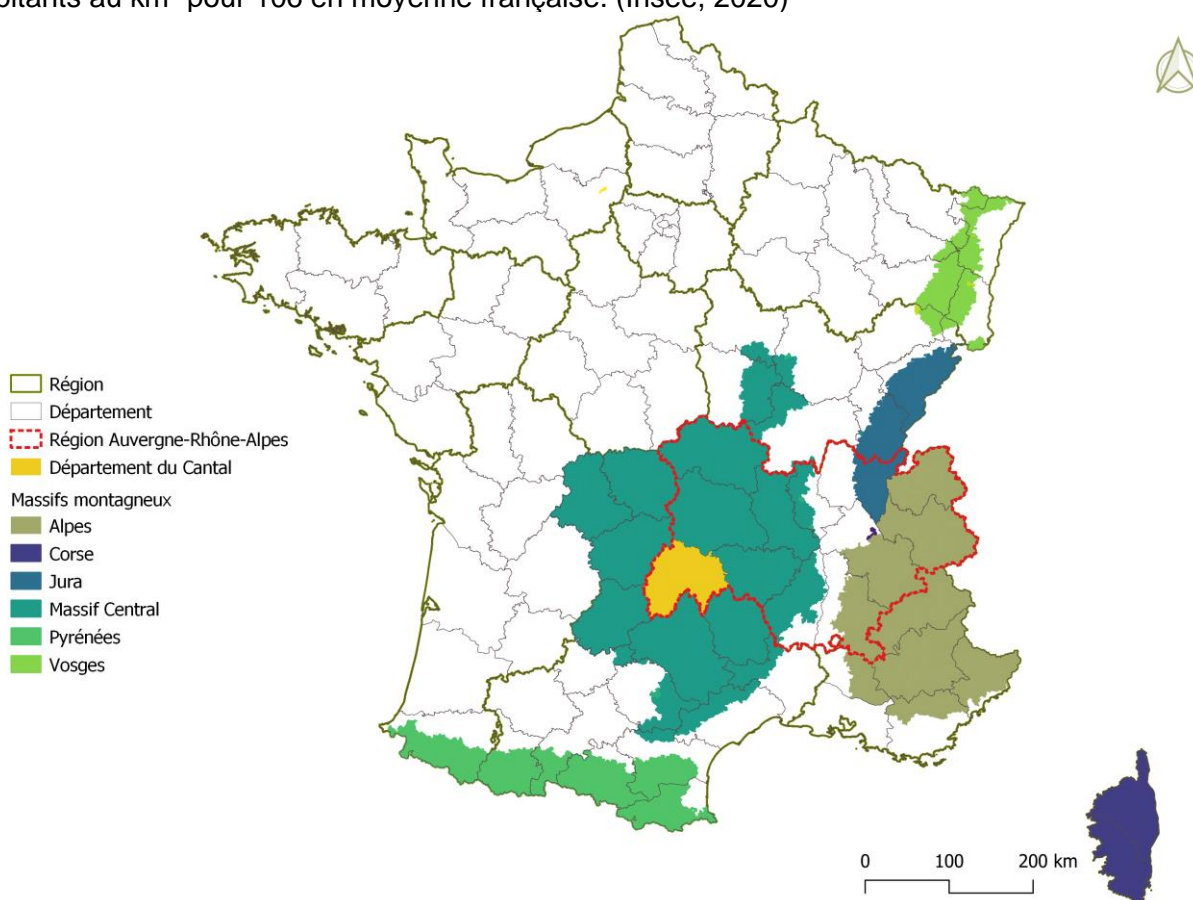


Figure 3. Carte des Zones de Massif en France métropolitaine. Le Cantal apparaît au centre du Massif Central. ML 2023.

#### 1.1. La montagne, loi et règles d'urbanisme

La loi du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, dite *loi Montagne*, constitue en France, le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne. Cette loi constitue un point fort de la politique d'aménagement du territoire en France, préfigurant en quelque sorte la pratique du développement territorial.

Cette loi est modifiée en décembre 2016. Elle devient *la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, dite loi Montagne II. Elle renforce la volonté d'associer les thématiques axées sur des objectifs productifs historiquement associés aux massifs français (industrie, sport d'hiver et agriculture) à d'autres, plus résidentiels, tournés vers les habitants (démographie, culture, tourisme vert, urbanisme).

Globalement, cette loi dicte des principes d'équilibre entre la gestion maîtrisée et durable des territoires de montagne. Les règles d'urbanisation appliquées dès la loi montagne I consistait déjà à limiter le mitage en ne consommant de nouvelles terres que si celles-ci étaient dans la continuité du bâti existant. L'emprise de ce bâti est appelée tâche urbaine et sera remobilisée plus loin.

### *Zones de montagne*

Les zones de montagne en France métropolitaine délimitent les communes ou parties de communes, pour lesquelles l'utilisation de l'espace implique des investissements onéreux dus, soit à des conditions climatiques difficiles liées à l'altitude, soit à des pentes rendant l'utilisation de la mécanique techniquement ou économiquement impossible.

Chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel. Elles repose largement sur un découpage de 1961 censé encadrer l'attribution des indemnités compensatoires pour l'agriculture de montagne.

La loi Montagne s'appuie donc sur des politiques antérieures rappelant l'historique agraire de la montagne, mais elle cherche désormais à concilier le couple protection / valorisation (culturelle et environnementale) au développement économique par tous les secteurs d'activité. Cependant, sa modernisation ne modifie pas profondément les dispositions initiales et se concentre davantage sur le volet touristique et plus particulièrement les problématiques liées aux stations de ski. Cette loi apparaît donc relativement stable concernant un droit de l'urbanisme particulier à la montagne.<sup>17</sup> La maîtrise de l'urbanisation est donc toujours un point majeur de cette loi. Elle incite également les collectivités à s'impliquer dans l'aménagement des territoires, trop complexe à planifier nationalement.

---

<sup>17</sup> J.F. JOYE, « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : Les communes face à leurs responsabilités » 2017.

Dans cette loi, la *zone de montagne* est doublée du découpage en *zone de massif*.

## Les zones de massif et de montagne en France métropolitaine

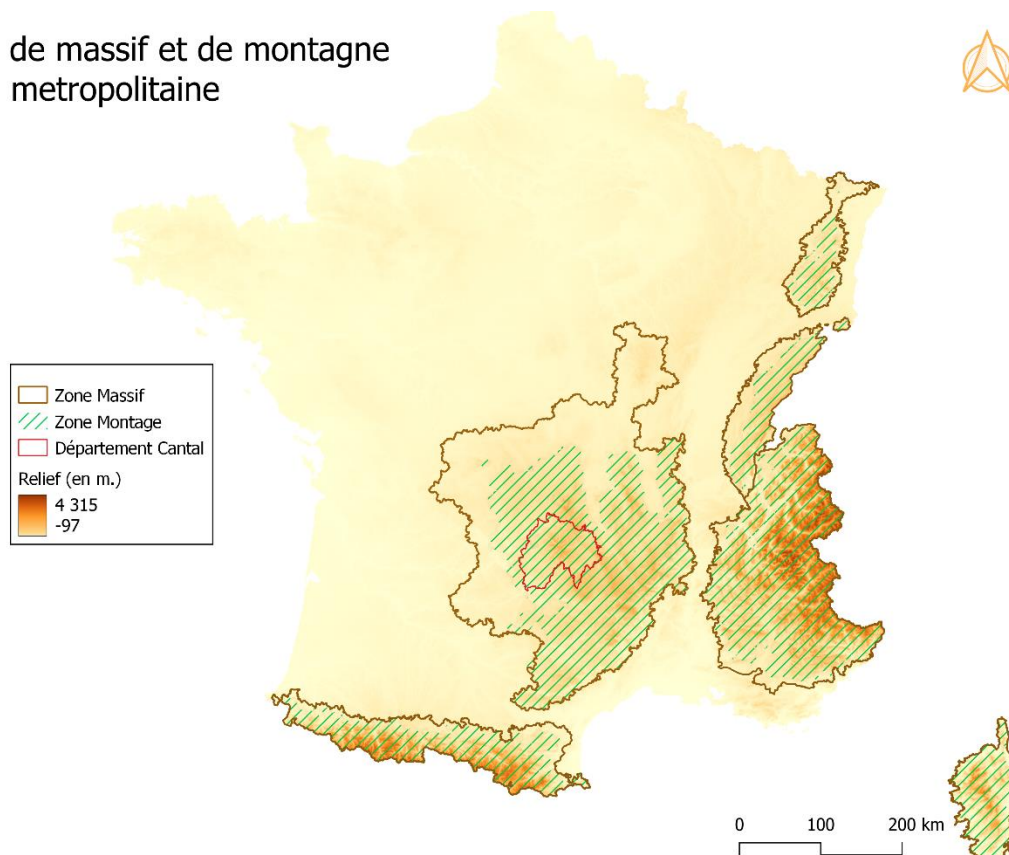


Figure 4. Il ne faut pas confondre deux découpages réglementaires : les zones de massif et les zones de montagne. ML 2023.

### Zone de massif

Celle-ci englobe les zones de montagne et les territoires jugés complémentaires sur le plan géographique, économique, social, voire administratif. Des *comités de massif* organisent la concertation des projets de développement souhaités par les élus locaux, le Conseil national de la montagne et l'État.

Trois zonages se superposent donc en milieu de montagne :

- les *zones de montagne* au titre du droit de l'urbanisme, qui définissent les communes ou parties de communes assujetties au code de l'urbanisme et aux dispositions spécifiques à la montagne.
- les *zones agricoles défavorisées de montagne*, plus sectorielle, elles sont dédiées aux parcelles agricoles assujetties à la reconnaissance et la compensation liées aux difficultés de l'agriculture en montagne.
- les *zones des massifs*, servant notamment de base légale pour la création de structures consacrées par la loi montagne comme les comités de massif.



Cette loi montagne reste générale et appelle une traduction territoriale notamment par le biais des documents de planification urbaine (et rurale) afin de permettre la prise en compte des caractéristiques propres de chacun des territoires.

#### *Documents d'urbanisme en zone de montagne*

Si la couverture des territoires de montagne par des documents d'urbanisme est inférieure à la moyenne nationale, l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) tente d'y remédier en incitant à accentuer la dynamique de planification engagée sur ces territoires. Un accompagnement par les services de l'État des communes et des intercommunalités sur des questions d'aménagement de la montagne est proposé et régulièrement rappelé. Dans une instruction du Ministère de la cohésion des territoires de 2018, la consigne est d' « Assurer une meilleure intégration des dispositions de la loi Montagne dans les documents d'urbanisme »<sup>18</sup>. Dans ce but et afin de clarifier les dispositions réglementaires de la loi, des fiches techniques (Montagnes et Urbanisme) ont d'ailleurs été rédigées<sup>19</sup>.

Cet accompagnement est d'autant plus insistant que les documents d'urbanisme sont actuellement, en zone de montagne, majoritairement communaux et relativement anciens. En 2022, 18 % des communes en zone de Montagne sont au RNU, (16 % dans la zone de Massif ) contre 11% à l'échelle de la France métropolitaine.

Les territoires de montagnes, davantage ruraux, sont donc soumis à des contraintes géographiques qui perturbent un aménagement aisé et sont également concernés par des contraintes urbanistiques réglementaires supplémentaires. Cependant les documents d'urbanisme y sont en moyenne moins nombreux que sur le reste du territoire métropolitain.

---

<sup>18</sup> Instruction gouvernementale du 12 octobre 2018 : dispositions particulières montagne et code de l'urbanisme.

<sup>19</sup> Lien en sitographie

## Documents d'urbanisme et zonage de montagne en France métropolitaine

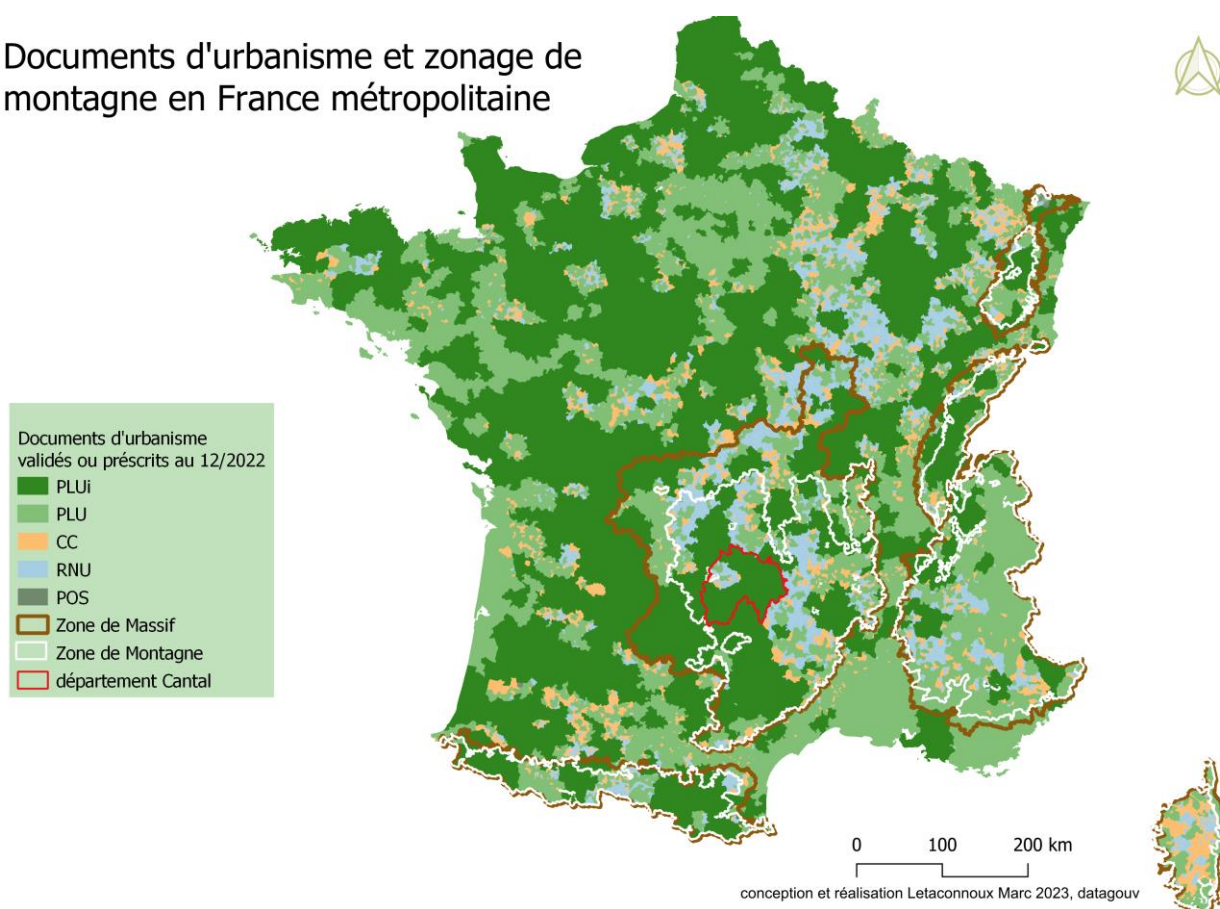


Figure 5. Les zonages de montagne comportent davantage de communes sans document d'urbanisme, à plus forte raison dans le Massif Central. ML 2023.

La récente loi climat et résilience vise à limiter la tâche urbaine et à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Cette loi et son objectif ZAN, peut certainement se révéler comme un outil incitant à la création de documents d'urbanisme, au moins communaux au mieux intercommunaux. Cependant, ce levier pourrait être davantage efficace en « plaine » qu' en zone de montagne. En effet, ces territoires particuliers sont déjà légalement rompus à l'exercice depuis 1985, date d'apparition de la loi Montagne qui semblait préfigurer les règles d'urbanisation que nous connaissons dans le contexte de la loi climat et résilience. Cette pression pourrait donc n'avoir qu'un impact limité sur les territoires de montagne.

## 1.2. Le paysage rural et ses nuances

### Les catégories de l'urbain et du rural en France métropolitaine

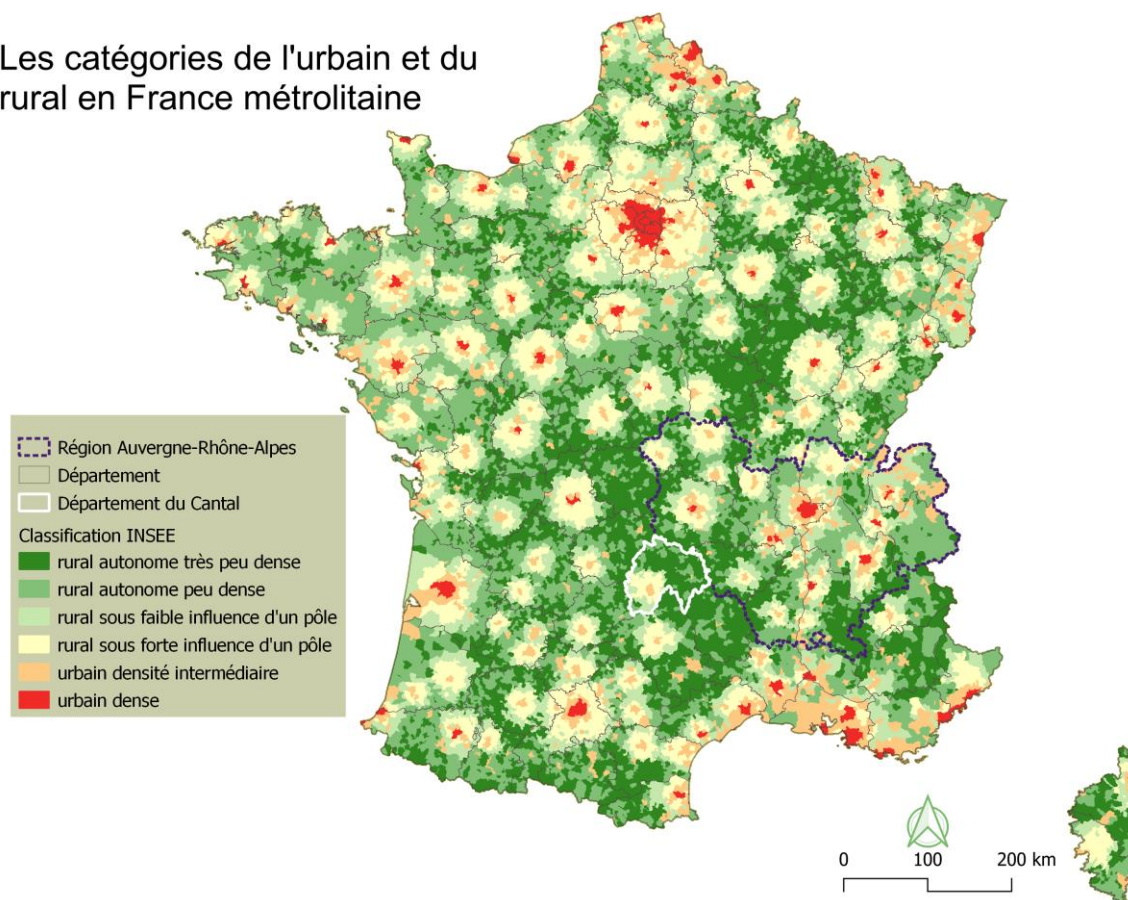


Figure 6. La France métropolitaine représentée au travers de la classification du rural et de l'urbain (INSEE 2020). ML 2023.

Depuis 2020, une nouvelle catégorisation de l'espace français est utilisée par l'Insee. Si auparavant les espaces ruraux étaient davantage perçus en négatif du monde urbain, ce nouveau découpage est censé définir le rural sans le centrer sur « la ville », un terme de moins en moins explicite tant sa définition et les formes qu'elle peut prendre sont complexes.

Sans être réducteur, les territoires ruraux sont notamment caractérisés par leur faible densité. C'est donc à partir de cette variable qu'ils sont appréhendés, d'après la grille communale de densité. Il est intéressant de noter que les territoires *peu denses* ou *très peu denses* représentent 88 % des communes de France métropolitaine (Insee 2017).

La figure 7 fait apparaître le périmètre de la Communauté de Communes du Pays de Salers qui est intégralement composée de communes catégorisées en *rural*, avec cependant une influence partielle d'Aurillac, la préfecture. En 2022, la population de la CCPS s'élevait à environ 8500 habitants répartis sur 27 communes. La densité moyenne y est de 13 hab./km<sup>2</sup> (106 hab./km<sup>2</sup> pour la moyenne française et 25 pour le Cantal). Seule la communauté de communes Haute Terre

Communauté (dans l'Est du Cantal) a une densité inférieure dans le département (12.8 hab./km<sup>2</sup>). Sur les 96 départements de la France métropolitaine, le Cantal est le 92ème sur l'échelle de la population, avec 145000 habitants environ. Il est aussi le moins peuplé de la Région AURA. La population y est en baisse depuis 1885 (Insee).

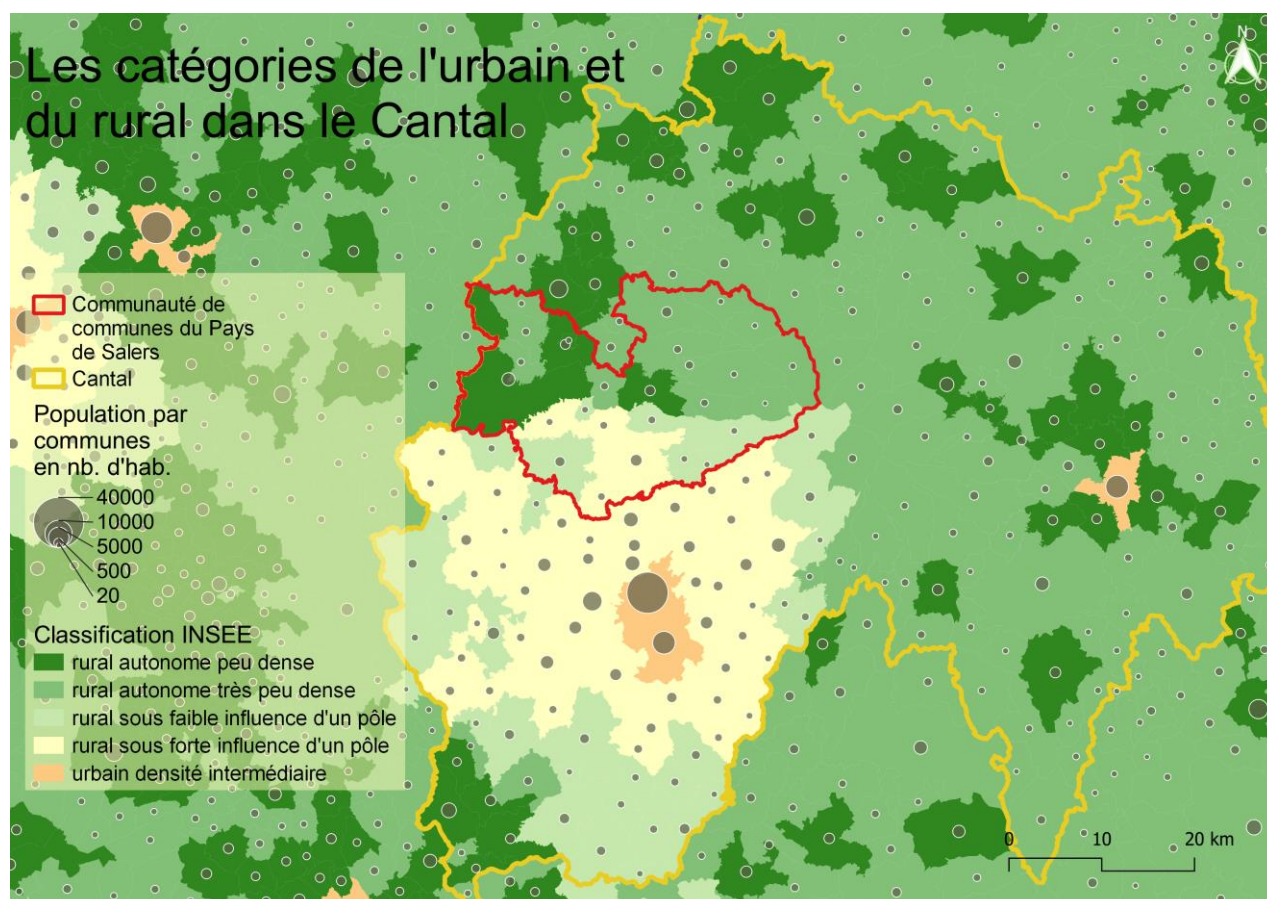


Figure 7. Seules trois communes du département n'appartiennent pas à la catégorie du rural. La classe «urbain dense» n'est d'ailleurs pas présente dans le département. (INSEE 2020). ML 2023.

La Région AURA est la plus montagneuse, 67% de sa superficie est classée en zone de montagne, à cheval sur trois massifs différents. Il n'est donc pas étonnant de constater que l'altitude moyenne du Cantal est de 850 mètres. Précisons que l'altitude moyenne de résidence de sa population y est située à 695 mètres, il s'agit de la quatrième position nationale. La loi Montagne s'applique sur l'intégralité du département.

Département	Altitude moyenne de résidence de la population
Hautes-Alpes (05)	938 m.
Lozère (48)	802 m.
Haute-Loire (43)	719 m.
Cantal (15)	695 m.
Alpes-de-Haute-Provence	576 m.
Haute-Savoie (74)	548 m.
Aveyron (12)	488 m.
Savoie (73)	468 m.

Figure 8. Classement départemental de l'altitude moyenne de résidence de la population. Celle du Cantal est donc davantage montagnarde que celle de Savoie.

Le département du Cantal, et à plus forte raison la CCPS, sont des territoires soumis aux enjeux des territoires de faible densité où les activités sont en parties contraintes par un relief marqué. Les services de l'État incitent à l'appropriation de la compétence en urbanisme notamment en se dotant de PLU ou PLUi. Cet urbanisme y est doublement contraint, par les montagnes et par les lois.

Dans tous les cas, les espaces NAF du Cantal sont occupés par une agriculture historiquement importante qui rendrait leur consommation relativement paradoxale avec le système agricole en place sur le territoire.

### 1.3. Une agriculture traditionnelle familiale et des AOP

Sur les 642.90km<sup>2</sup> de la Communauté de Commune du Pays de Salers, 442.74km<sup>2</sup> (44 274 ha) sont couverts par une surface agricole utilisée (SAU) selon les déclarations des agriculteurs<sup>20</sup>.

Le Cantal est le deuxième département de la Région AURA en part du territoire exploité par l'agriculture. 95% de sa surface agricole est constituée de parcelles fourragères. L'élevage extensif de bovins est l'activité agricole largement dominante dans le Cantal<sup>21</sup>. Les deux productions majeures sont le lait, directement valorisé en produits fromagers, et l'élevage de veaux pour l'engraissement. La production laitière est plus particulièrement présente sur les plateaux de l'Est, et les vaches allaitantes, majoritairement de race Salers ou Aubrac, sont présentes sur tout le reste du territoire.

Les jeunes bovins maigres sont appelés *broutards* et sont destinés à l'export. Le circuit est rodé et principalement tourné vers l'Italie, et plus particulièrement la plaine du Po où ces broutards finiront leurs engraisements. Le Cantal est ainsi le premier département exportateur français<sup>22</sup>.

Le Sud-Ouest du Cantal (la Châtaigneraie), dénote par sa plus grande diversité de production, dont les châtaignes. La forêt occupe 28% du territoire de la CCPS, soit environ 160000 ha. Elle est composée à 75% de feuillus, répartie globalement à l'Ouest du département. Le quart restant, plus au Sud, est majoritairement planté de résineux.

---

<sup>20</sup> RGP 2020.

<sup>21</sup> Reghezza-Zitt. 2017, « Des territoires ruraux en recomposition »

<sup>22</sup> Grison, Rieutort. 2015. « Le pastoralisme dans les montagnes cantaliennes »

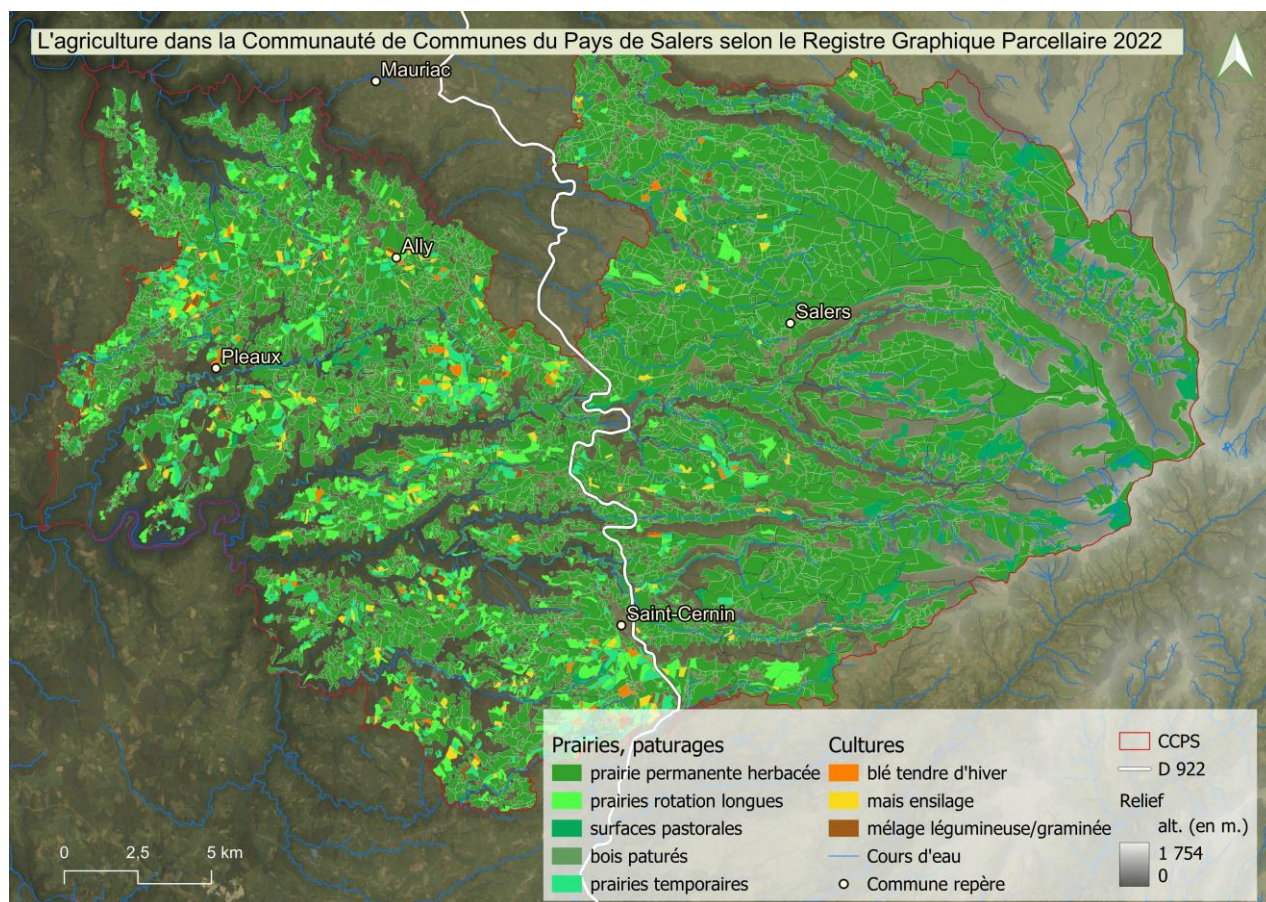


Figure 9. La vaste tâche verte de la CCPS, un territoire d'élevage extensif traditionnel (d'après RGP22) ML 2023.

On observe (figure 9) que la partie Ouest est relativement plus cultivée qu'à l'Est où le pâturage est omniprésent<sup>23</sup>.

En général le modèle de conduite des exploitations du Cantal est basé sur un schéma traditionnel familial, et un tiers des exploitations comptent au moins une production AOP, IGP ou Label Rouge. Il existe dans le Cantal, 7 AOP (dont 6 AOP fromagères : Fourme d'Ambert, Bleu d'Auvergne, Saint-Nectaire, Cantal, Salers et Laguiole) et 13 IGP. Bien que le nombre d'exploitations en agriculture biologique soit en nette hausse depuis 2015, le département se révèle en retard par rapport aux moyennes française et régionale<sup>24</sup>. 24553 ha. de SAU ont été déclarés en agriculture biologique dans le département<sup>25</sup> sur les environ 360 000 ha. déclarés. C'est donc 6.8% de la SAU totale du Cantal qui sont concernés par l'agriculture biologique. Il apparaît cependant que le Cantal est l'un des départements les moins consommateurs de produits

<sup>23</sup> RGP 2022, basé sur les déclarations des agriculteurs

<sup>24</sup> *L'agriculture biologique dans le Cantal, édition 2021*, Observatoire Régional AB.

<sup>25</sup> Observatoire Régional AB, 2021

phytosanitaires (avec la Lozère voisine)<sup>26</sup>. Les pratiques locales sont également historiquement raisonnées sans pour autant être reconnues par un label.

L'agriculture est un enjeu majeur identifié dans le SCoT local du Haut-Cantal- Dordogne (HCD). Le rôle environnemental de l'agriculture y est relevé mais aussi et surtout, son rôle économique structurant. A l'échelle du SCoT l'agriculture (à tous les niveaux) représente 17% des emplois. L'agriculture laisse également une trace visible dans le paysage. Assez classiquement, et preuve d'une diminution de l'élevage, les terrains difficiles d'accès se referment cependant. Ce phénomène est observable sur une superficie de 11 923,6 ha. à l'échelle du SCoT. La CCPS concentre des enjeux globalement identiques à ceux du département et du SCoT.

#### *Des découpages pour visualiser l'agriculture*

Il est possible de faire apparaître le découpage des régions agricoles, des unités de paysages et le relief pour comprendre l'organisation du territoire du Pays de Salers en agriculture (figures 10 et 11).

Régions et Petites Régions Agricoles (RA et PRA) ont été dessinées dès 1946 pour le Commissariat Général au Plan. Elles caractérisaient des ensembles agricoles homogènes à un échelon situé entre communes et départements. L'intérêt de zoner de tels espaces était de faciliter le développement de l'agriculture et la mise en œuvre d'actions d'aménagement. On compte 432 Régions Agricoles en France métropolitaine. Ce découpage s'affranchit des limites départementales. Les Petites Régions Agricoles, sont identiques, mais redécoupées en fonction des départements, on en compte alors 713. Des mises à jours ont été pratiquées au fil des années en fonction des fusions de communes, la plupart du temps. Les RA reprennent en partie les régions géographiques ou naturelles, mais ces dernières ont un caractère davantage vernaculaire.

---

<sup>26</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

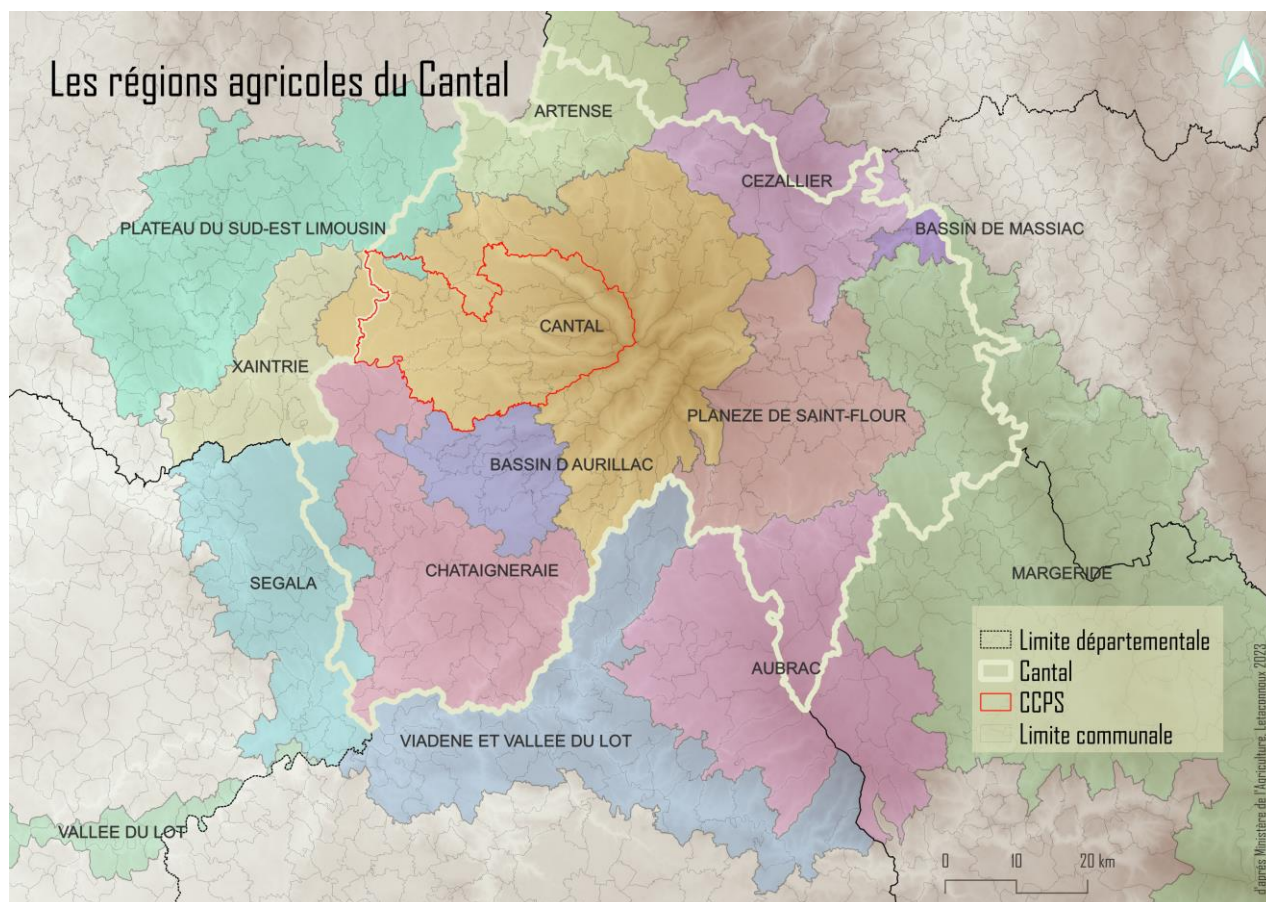


Figure 10. Le Cantal découpé en Régions Agricoles. Un découpage intéressant qui s'affranchit des limites administratives. (d'après AGRESTE) ML 2023.

La grande majorité du territoire de la Communauté de Communes du Pays de Salers est comprise dans la Région Agricole du *Cantal*, seule la commune de Brageac est comprise dans la région du *Plateau du Sud-Est Limousin*. Cet ensemble est donc logiquement une entité où les caractéristiques agricoles sont homogènes. Il est cependant possible d'affiner ce découpage en observant le paysage, du moins son *Atlas*.

L'Atlas des paysages d'Auvergne produit par la DREAL en 2017 permet de différencier deux unités paysagères présentes sur le territoire de la CCPS. A l'Est, le territoire est occupé par le *Massif du Cantal* (de la famille paysagère des *Hautes Terres*) et à l'Ouest, la CCPS s'étale sur les *Pays coupés d'Artense, Sumène et de Xainterie* (de la famille des *côteaux et pays coupés*) (figure 11).



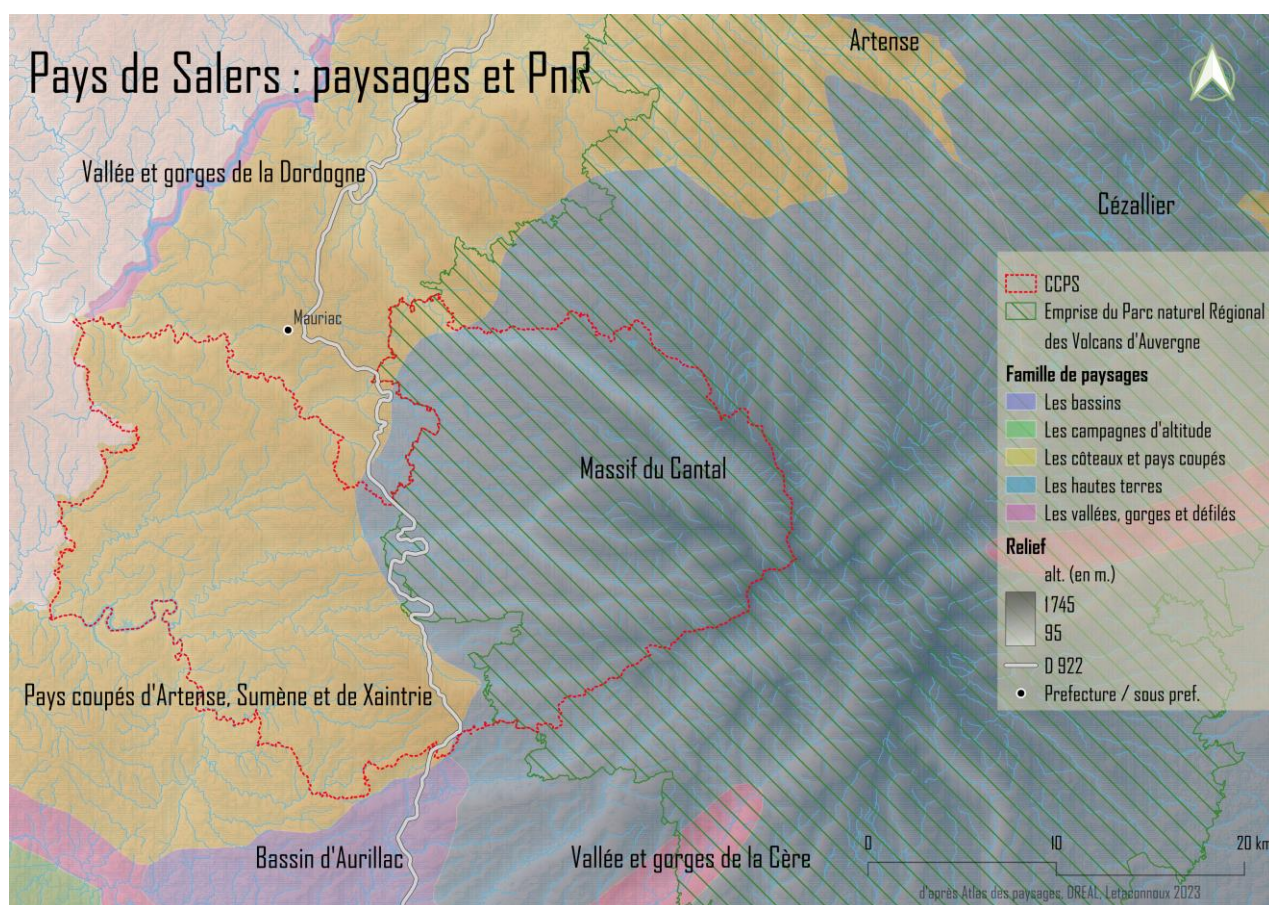


Figure 11. La CCPS présente deux unités paysagère. La route départementale semble matérialiser la séparation. (d'après DREAL) ML 2023.

En réalité cette dualité qui se retrouve également dans les pratiques agricoles et matérialisée par le tracé de la route départementale, s'explique relativement bien par l'altitude et la forme du relief plus marqué à l'Est de la CCPS. Ce sont donc deux « entités » qui semblent diviser le territoire. D'ailleurs, le tracé du Parc naturel Régional des Volcans d'Auvergne reprend également ce tracé.

Cette différence de paysage est cependant bien connue et utilisée par les éleveurs depuis toujours. En effet en période estivale, les éleveurs traditionnels emmènent les vaches en estive (appelée localement *la montagne*). Cette séparation est si nette que des éleveurs n'ont littéralement qu'à traverser la RD 922 pour mener les vaches à *la montagne*. Par exemple, un éleveur du plateau de Besse, transhume son troupeau à 7 kms à vol d'oiseau sur le plateau de Salers, à une centaine de mètres d'altitude supplémentaire. Bien sûr ces distances varient largement d'un éleveur à l'autre, mais elles sont surtout des liens indispensables entre ces deux parties du territoire. Les *burons* (maisons de bergers) sont les traces de ces transhumances même si aujourd'hui le berger est électrique (*berger électrique* : utilisé localement pour parler des batteries solaires servant à alimenter les clôtures éloignées des réseaux électriques).



Figure 12. Photographie de la RD 922 proche du hameau des Quatre routes de Salers. A l'arrière-plan, le relief des Monts du Cantal ( Puy Mary et du Puy Violent ). ML 2023.

Ces pratiques sont à l'origine des fromages qui ont fait la renommée du Cantal et de la commune de Salers, les fromages CANTAL AOP et SALERS AOP. Leurs productions ont dessiné et rythmé le territoire.



Figure 13. Les fourmes, de Salers à gauche, et de Cantal à droite, pèsent environ 40 kg chacune et nécessitent 400 litres de lait. Visuellement semblables, la fabrication du Salers est cependant davantage traditionnelle. © fromage-aop-auvergne.com

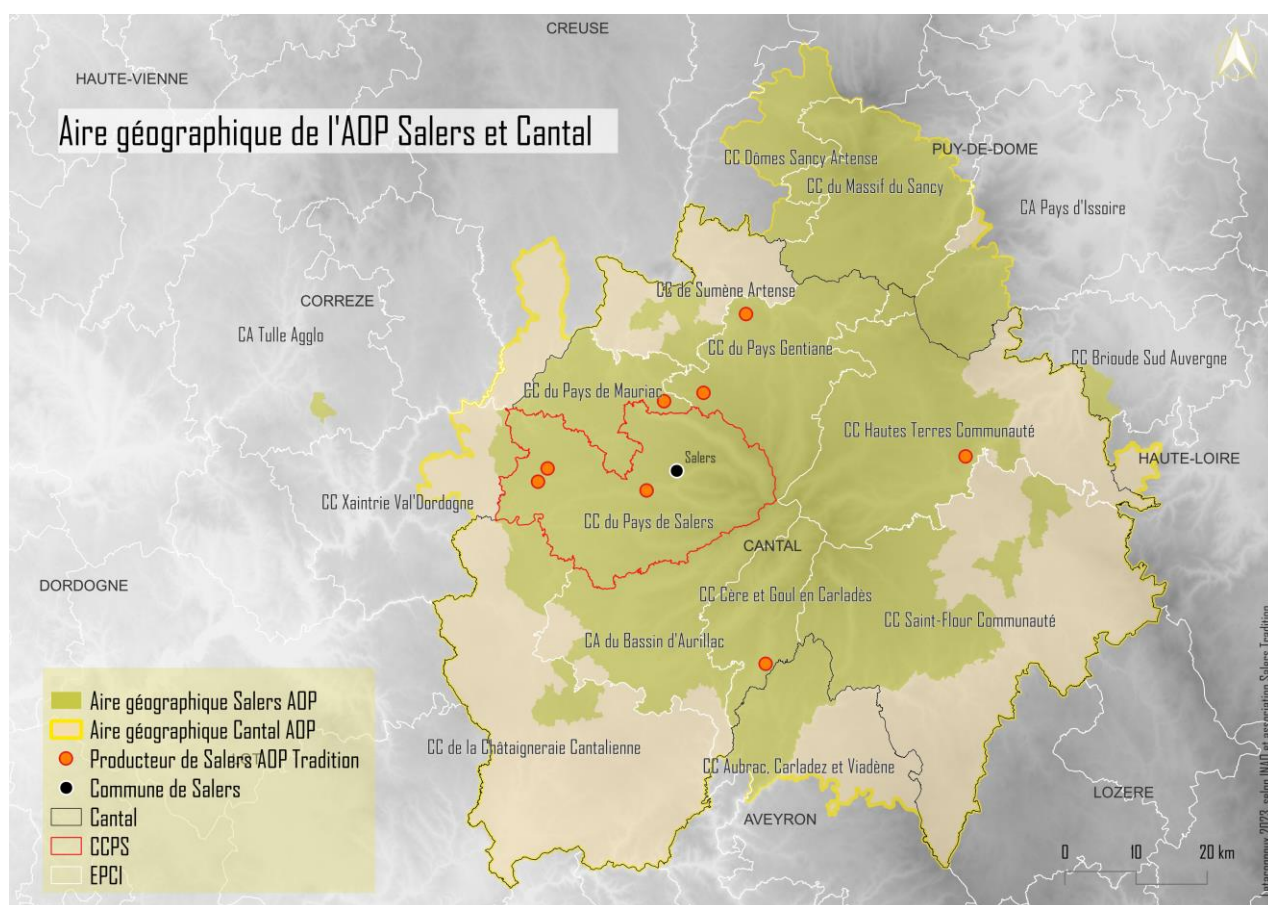


Figure 14. L'aire de production de l'AOP Salers déborde au-delà de la CCPS et même du département. Le Pays de Salers n'a donc pas l'exclusivité du Salers ! ML 2023.

L'AOP Salers est un fromage exclusivement fermier. Il est fabriqué à partir de lait de vache cru et entier. Il est fabriqué dans un récipient en bois : la gerle. C'est un fromage à pâte ferme, pressée et non cuite, à la croûte sèche, épaisse et fleurie. Sa teneur en matières grasses est de 44% minimum. Il se présente sous la forme d'un cylindre de dimensions variables, de 38 à 48 cm de diamètre, pesant de 30 à 50 kg. Il est identifié par une plaque rouge et par une empreinte gravée en creux sur l'une des faces du fromage "Salers-Salers".<sup>27</sup>

Le cahier des charge de l'AOP Salers impose aux éleveurs de ne nourrir les vaches (pas obligatoirement de race Salers) qu'à l'herbe sur pied, la fabrication de ce fromage s'étale donc du 15 avril au 15 novembre et n'est pas possible en hiver. En 2022, le Cantal, sous le coup d'un arrêté de sécheresse, a vu sa production d'AOP SALERS suspendue à partir du 12 août faute de ne pouvoir respecter cette condition.

Il existe également l'AOP SALERS TRADITION, la plus restrictive, qui n'autorise que le lait de vaches Salers pour la réalisation des fromages. L'AOP CANTAL est moins restrictive et son aire de production plus vaste.

<sup>27</sup> Présentation sur le site internet AOP Salers.



Figure 15. Banderole publicitaire pour « la fête du Canta AOPI » organisée par le Comité Interprofessionnel des Fromages du Cantal, au croisement des Quatre routes de Salers sur la D922. ML 2023.

Selon le comité interprofessionnel des fromages (CIF) domicilié à Aurillac, la filière est la première économie du département et compte près de 3000 emplois directs pour un chiffre d'affaire de cent millions d'euros. De nombreux évènements autour du fromage sont organisés, surtout pendant la période estivale.

#### *Salers, à la fois pays, fromage et vache*



Figure 16. Photographie d'un éleveur dans son troupeau (St.-Martin Cantalès). La robe et les cornes caractéristiques permettent de reconnaître facilement la race Salers. Les cloches traditionnelles accompagnent la plupart des vaches, ici « Farine ». Au troisième plan le taureau "Toutou" et sa chaîne permettant une meilleure conductivité du courant électrique circulant dans la clôture au moment venu. ML 2023.

Plusieurs structures consacrées à la vache sont présentes sur le territoire, preuve de l'importance de l'élevage. De la sélection génétique, à la production en passant par le tourisme et la culture, la vache et le lait sont largement représentés.

### La Coopérative laitière agricole de Saint-Bonnet de Salers

Les fromages qui sortent de cette coopérative sont nationalement reconnus par le salon international de l'Agriculture de Paris, notamment le Cantal Vieux au lait cru de vache Salers. Albert Labourel a créé cette coopérative en 1956, l'année du jugement de l'AOP Cantal. Le but de la coopérative est de faire la tournée de ramassage du lait et d'en produire le fromage. En 1956, 4000 litres de lait sont collectés par jour. En 1958, la présidence de la coopérative revient pour quarante ans à Antonin Frutière, pendant lesquels elle se développe à la faveur de la fermeture de structures plus modestes et notamment de la fusion avec la coopérative d'Ally en 1995. Dans les années 2000 la *coop' de saint-Bonnet* va connaître une brève collaboration avec le deuxième groupe coopératif laitier français 3A. Cette collaboration prendra fin en 2006, et les 65 adhérents souhaiteront dès lors renouveler la production. C'est dans ce cadre que la Communauté de Communes du Pays de Salers a largement prit partie dans de lourds travaux de modernisation et de restructuration de l'atelier de production et des caves. Les locaux appartiennent aujourd'hui toujours à la CCPS. Le chiffre d'affaire de la coopérative s'élevait en 2015 à 4,4 millions d'euros. C'est l'étape numéro 26 de la route des fromages AOP d'Auvergne.



Figure 17. Photographie sur la RD 922 à hauteur de Saint-Chamant, d'un panneau à vocation touristique rappelant le poids du fromage sur le territoire. ML août 2023.

## La Maison de la Salers

La Maison de la Salers est un espace dédié à la race de vache Salers. Elle est située dans une grange traditionnelle rénovée sur le plateau de Saint-Bonnet-de-Salers. Elle a ouvert en 2010 sous l'impulsion et la volonté de la Communauté de Communes du Pays de Salers. Le lieu a pour vocation de valoriser la race locale et est conçu comme une vitrine de la vache et du territoire.



Figure 18. Photographie de l'intérieur de la Maison de la Salers. La charpente de cette grange traditionnelle a été conservée. ML 2023.



Figure 19. Photographie de l'extérieur de La Maison de la Salers. L'entrée se fait par l'ancienne porte de l'étable (rez-de-chaussée, aujourd'hui transformée en salle d'exposition) où flotte un drapeau de la CCPS. L'étage qui constituait la grange est, aujourd'hui devenu un bar et boutique de souvenirs ouvert par trois fenêtres de toits. ML 2023.

C'est bien la commune qui a donné son nom à la race de vache. Plus exactement c'est Tyssandier d'Escous qui par le fruit de la sélection variétale dans les années 1850 est arrivé à optimiser « la race auvergnate », dès lors parfaitement adaptée aux conditions souvent rudes du Cantal. Ces pratiques s'inscrivaient dans une politique française d'amélioration génétique des races, ce que fait perdurer les actuels *herd-book*.

### Le *Herd-book*, du groupe *Salers Evolution*

En français « livre généalogique », est un registre dans lequel sont recensés des animaux appartenant à un groupe, ici une race. Les *herd-book* concernent les races bovines.



Figure 20. Photographie de l'entrée de la station d'évaluation des reproducteurs du groupe Herd-Book Salers. Hameau du Fau Soubro, Saint-Bonnet de Salers.. ML 2023

Les éleveurs ne sont pas obligés d'inscrire leurs vaches ou taureaux dans ce registre mais celui-ci constitue une base de données servant à la certification des individus et à la sélection de la race. L'association propose ainsi un service d'insémination des vaches « à la carte ».

En tant qu'Organisme de Sélection, le groupe est organisé en quatre pôles relativement structurés :

- Pôle 1 : Associations et syndicats d'éleveurs
- Pôle 2 : Entreprises de sélection et outils techniques
- Pôle 3 : Entreprises de diffusion et d'utilisation
- Pôle 4 : Filières et territoire.

Le groupe édite également un magazine « Salers Actualités ». Cette organisation structure donc toute la filière sur le territoire et au-delà.

Tous les éleveurs n'ont pas recours aux services de la structure mais sont quand même attachés à la race Salers. Cependant les prix de vente des broutards Salers est actuellement jugé trop bas par rapport à la race Charolais. Il n'est donc pas rare de voir des croisements de vaches Salers et de taureaux Charolais dans les élevages du territoire. Les éleveurs ont cependant la volonté de garder quelques individus « pure race » pour la conservation de celle-ci.

La vente du bétail est un point important dans l'élevage traditionnel pratiqué sur le territoire. En effet, une partie des broutards se destine à l'exportation vers l'Italie mais il y a plusieurs façons de les vendre. Il existe par exemple les ventes aux enchères lors de foires agricoles, les rassemblements dans les centres d'allotement ou encore le marché au cadran de Mauriac.

### Le Marché au cadran de Mauriac

Les marchés au cadran sont des lieux de ventes spécialisés qui mettent en relation les producteurs et les acheteurs en milieu rural la plupart du temps <sup>28</sup>. Historiquement les prix étaient affichés sur un *cadran*. Le marché au cadran de Mauriac présente et vend aux enchères des bovins principalement (on y vend quelques chevaux également), par lot ou à l'unité. Il est ouvert tous les lundis. Situé à Mauriac (dans la communauté de communes voisine), il est le seul marché au cadran d'Auvergne. Les ventes réalisées permettent de mettre à jour les cotations qui servent d'index national.



Figure 21. Photographie de l'intérieur du marché au cadran de Mauriac. © La Montagne.

Si la Communauté de Communes du Pays de Salers a contribué au développement des structures liées à la race ou au fromage dans les années 2000/2010, l'orientation actuelle de la CCPS ne tend pas vers une poursuite de cette politique ambitieuse, ni de l'agriculture en général.

Cependant, l'importance de la vache est telle qu'elles sont trois fois plus nombreuses que le genre humain. Selon AGRESTE, le Cantal compte 480 000 bovins, contre 140 000 humains, de moins en moins nombreux.

<sup>28</sup> Géoconfluences-ens-lyon.fr



#### 1.4. Une ruralité en perte de population

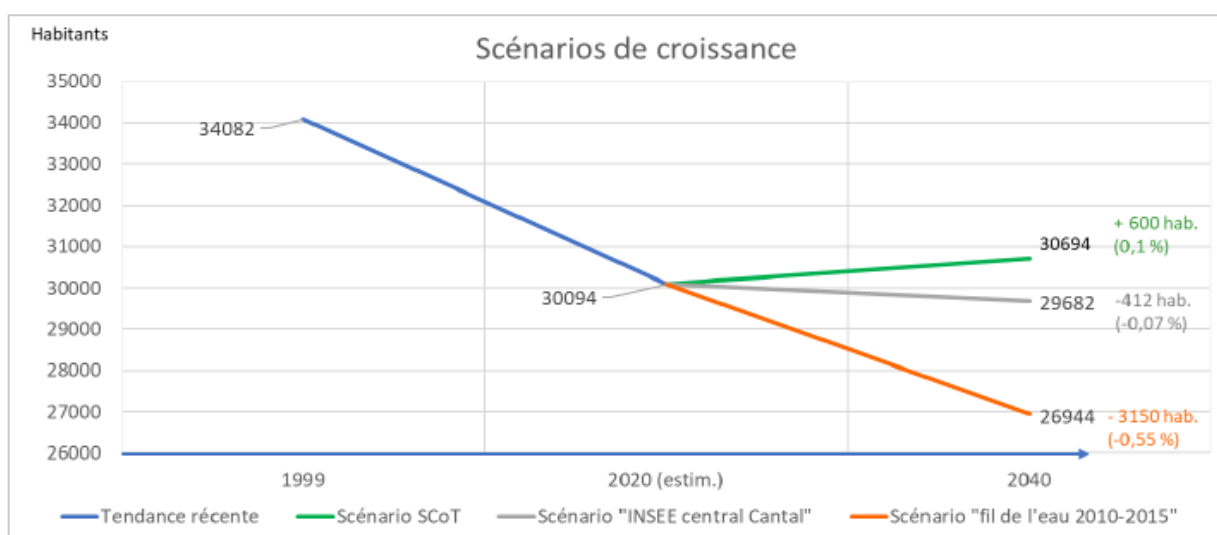
Le caractère peu dense du département et à plus forte raison, celui très peu dense de la CCPS est un point qui préoccupe les institutions. Le Conseil Départemental du Cantal mène une politique visant l'attraction du territoire qui perd en population chaque année. « *Le conseil départemental a fait de la reconquête démographique la priorité de sa politique [...]* »<sup>29</sup>. Cette ambition de croissance démographique est également l'un des objectifs affichés dans le SCoT Haut-Cantal Dordogne (Axe n°1 du Document d'Orientation et d'Objectif). Consciente de cet enjeu également présent sur son territoire, la CCPS a également créé un poste liée au « pôle attractivité ». Un poste « accueil de nouvelles populations » avait été financé mais la réalité du terrain a orienté l'agent en charge davantage vers l'accueil d'entreprises. A tous les échelons, l'accueil et surtout l'« attraction » de nouvelle population apparaît comme un sujet important, voire majeur.

##### *La politique du département*

C'est le projet *Cantal 2030* qui ambitionne de repasser la barre des 150 000 habitants négativement dépassée en 2015. Il s'agit donc d'attirer environ 6500 habitants en 17 ans.

Selon le site du département du Cantal, celui-ci organise des « sessions d'accueil » promettant une intégration rapide des nouveaux arrivants dans le tissu cantalien.

##### *Les ambitions du SCoT*



Estimation 2020 sur la base du rythme 2010-2015.

Figure 22. Tableau des scénarios. SCoT HCD, 2018.

<sup>29</sup> Bruno Faure, président du Conseil Départemental du Cantal, 2023

Les orientations prises par le SCoT doivent permettre d'arriver à une population totale d'environ 30700 habitants à l'horizon 2040. Le dernier recensement accessible (INSEE 2019) permet d'actualiser le chiffre à 30156 habitants sur le territoire couvert par le SCoT du Haut-Cantal Dordogne. Un chiffre qui est donc supérieur au scénarii retenu par le SCoT. Le territoire a, certes, continué à perdre de la population, mais de façon moins prononcée que selon les estimations du SCoT.

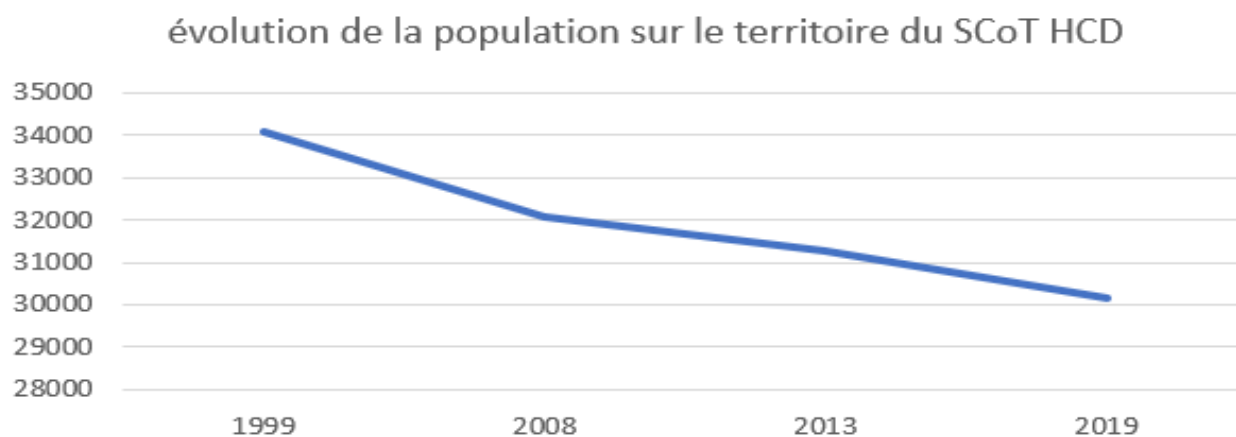


Figure 23. Une diminution de la population moins importante que prévue par le SCoT. selon INSEE 2019. ML 2023

Le SCoT Haut-Cantal Dordogne porte une réflexion axée sur l'enjeu démographique en deux grands points :

1. « *Se positionner sur un scénario de croissance ambitieux, soutenu par un projet d'attractivité territoriale* »
2. « *Rééquilibrer l'accueil au profit des pôles du territoire* »

Ce deuxième point est précisé par le besoin de « *conforter les pôles du territoire* » et « *limiter la déprise sur les communes rurales montagnardes* ».

Il a donc été prescrit de baser le projet sur le scénarii d'une augmentation de 600 habitants répartis sur le territoire du SCoT en fonction des catégories de « pôles ». « *Cette répartition servira à calculer les besoins en logements de chaque catégorie de communes et de chaque commune.* »

Cependant le SCoT HCD est actuellement un échelon qui ne fait pas l'unanimité chez les élus. Le manque d'implication dans cet outil est également visible pour les communautés de communes concernées. La direction est aujourd'hui à la charge du directeur général des services de Sumène-Artense Communauté. Il apparaît que ces deux casquettes ne devraient pas être portées par une seule et même personne. En effet la charge de travail parait difficile à assumer. On peut donc voir un manque d'intérêt des acteurs locaux pour cet échelon. Par ailleurs, cette occupation du

poste par le directeur d'un EPCI pourrait apparaître comme politiquement incorrecte et créer un certain favoritisme. Quoiqu'il en soit les objectifs affichés sont les suivants :

	part d'accueil au sein du SCoT	nb. Communes au sein du SCoT	nb. Communes au sein de la CCPS	part d'accueil CCPS en %	nombre d'hab. (rapporté à l'objectif + 600)
Pôles principaux (hors CCPS)	20,5%	2	/	/	/
Pôles relais	20,5%	5	3	12,30%	74
Pôles ruraux	25%	10	4	10%	60
Communes rurales	34%	54	20	12,60%	76
total	100%	/	/	35%	210

Figure 24. Les objectifs à atteindre selon le SCoT HCD. Les calculs effectués montrent les objectifs pour la CCPS. Letaconoux 2023, d'après SCoT HCD.

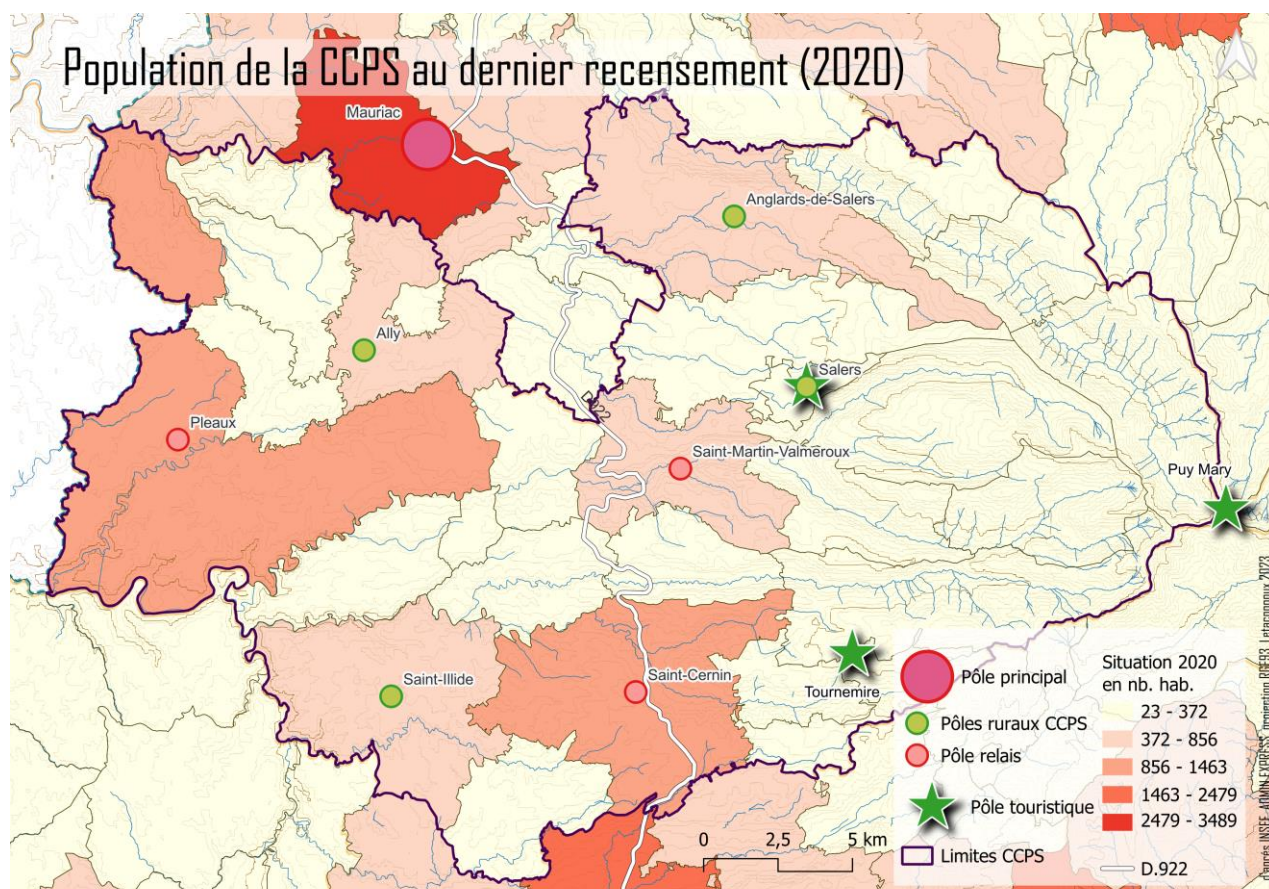


Figure 25. La répartition de la population par commune montre une différence Est/Ouest. (Notons la forme particulière et l'étendue de la commune de Pleaux qui regroupe 4 communes associées (Pleaux, Loupiac, Saint-Christophe-les-Gorges et Tourmiac) depuis une fusion en 1972 (loi dite MARCELIN) ML 2023

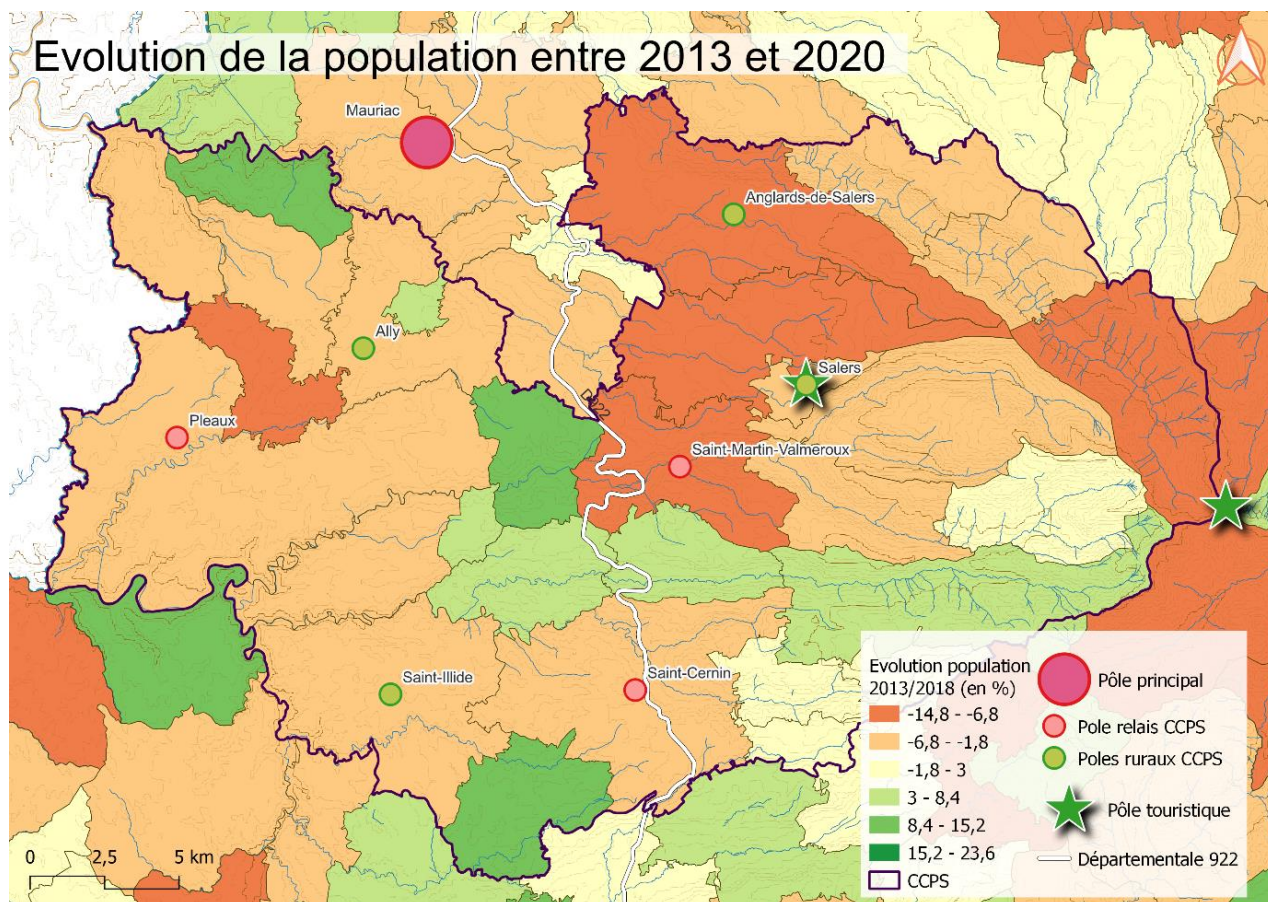


Figure 26. L'évolution de la population dans les communes de la CCPS est hétérogène, même si la situation est plus défavorable à l'Est de la départementale 922. ML 2023.

La population de la CCPS est inégalement répartie. La partie Est marquée par de plus hautes altitudes et un relief marqué est moins peuplée que l'Ouest. L'évolution du taux de population est également plus défavorable à l'Est bien que globalement négative.

La CCPS devra accueillir 210 nouveaux habitants pour remplir les objectifs fixés par le SCoT. La CCPS travaille actuellement sur les pôles relais ( Saint-Martin Valmeroux, Saint-Cernin et Pleaux) dans le cadre du programme national Petites Villes de Demain, dont la CCPS a été lauréate de l'appel à projet « relever le défi démographique » en 2020. Cependant le programme repose avant tout sur une étude de l'aménagement des communes. Les résultats ne sont donc pas attendus rapidement. Elle permet cependant d'entamer une réflexion sur l'avenir proche des communes en question.

## 2. L'ECHELON COMMUNAUTAIRE AU PAYS DE SALERS : périmètre complexe et modèle d'organisation ?

Le caractère rural isolé, peu dense, de montagne et agricole de la CCPS apparaît comme une évidence. Cependant son découpage relève de faits politiques qui nécessitent un approfondissement.

### 2.1. Un découpage sous tension : le poids d'une restructuration

Le découpage des EPCI du département ont subi un remodellement en 2017. Dans le Cantal, dans un contexte de simplification territoriale et de regroupement intercommunal souhaité par l'État, un Schéma Départemental de Coopération Intercommunal, approuvé par le préfet en 2016, prévoyait six EPCI regroupés au lieu des treize de l'époque. Cependant plusieurs EPCI se sont opposés au découpage envisagé. Il en résultera finalement neuf intercommunalités, encore d'actualité en 2023. La résistance est venue des Pays du Haut-Cantal Dordogne (emprise du SCoT HCD) où une fusion complète était envisagée afin de réunir toutes les communes de l'arrondissement de Mauriac. Les quatre intercommunalités sont donc restées indépendantes<sup>30</sup>. Le découpage actuel sur le territoire du HCD n'a donc pas évolué depuis la création des EPCI, le 19 décembre 2003.

Le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Salers s'étend sur le périmètre des trois anciens cantons de Salers, Pleaux et Saint Cernin (figure 27). Il faut noter que Salers était un chef-lieu de canton et pas Saint Martin Valmeroux, qui, bien que moins touristique, est une commune démographiquement plus importante.

L'échelon cantonal est un découpage aujourd'hui exclusivement électoral qui ne dispose d'aucune compétence et ne constitue pas réellement un espace vécu actuel pour les habitants. L'addition de trois cantons pour créer un territoire était certainement plus simple administrativement mais pouvait préfigurer un manque d'entente et des complications pour l'élaboration de projets de territoire.

---

<sup>30</sup> La Montagne, article du 17/10/2015 ; « Intercommunalité : Le Pays de Salers veut rester seul ! » et l'article du « Neuf intercommunalités dans le Cantal au 1<sup>er</sup> Janvier 2017 » du 28/09/2016.

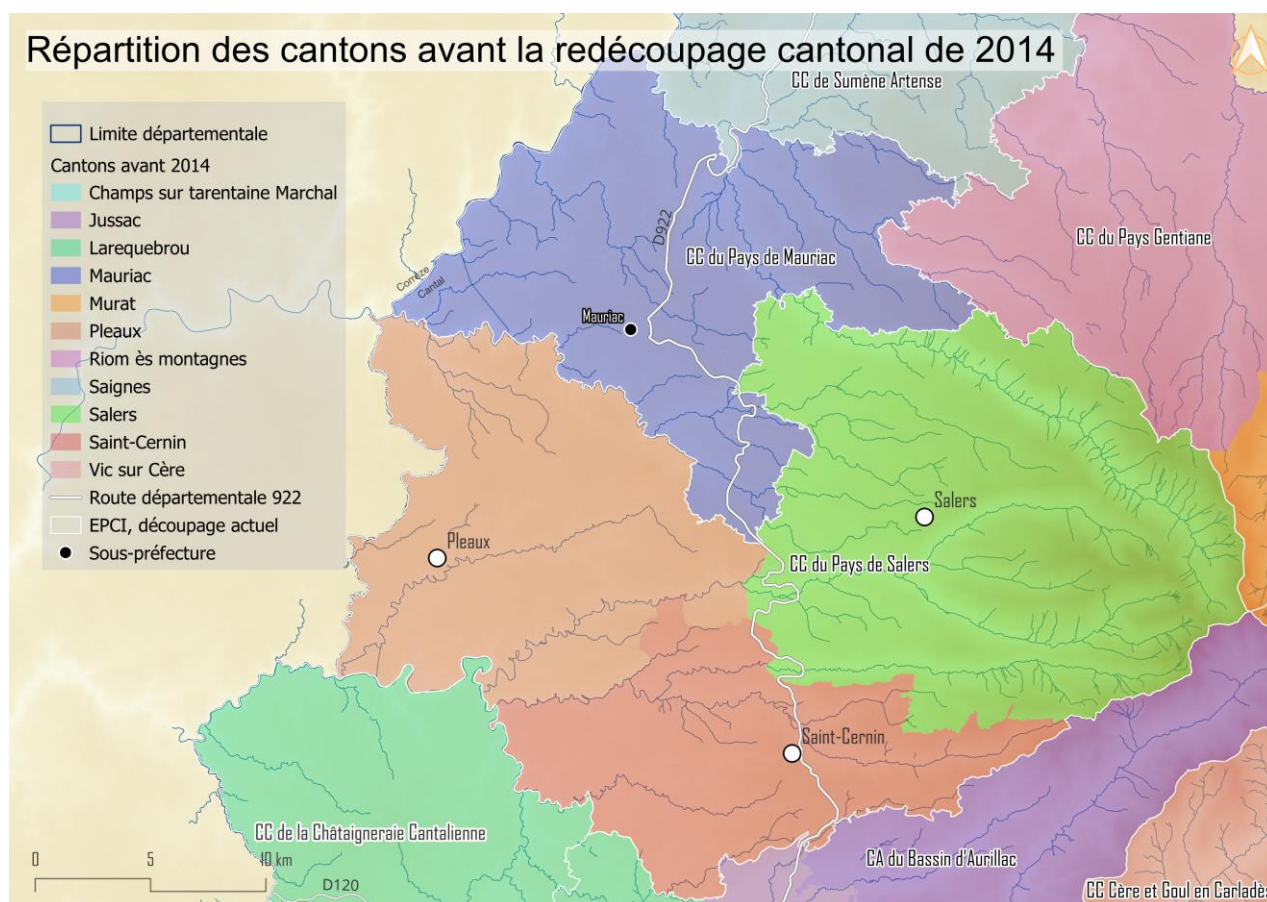


Figure 27. La répartition des cantons avant la réforme territoriale. La CCPS se dessine dans la somme des anciens cantons de Pleaux, Saint Cernin et Salers. ML 2023

L'ancien découpage cantonal a également servi pour le service de ramassage des ordures ménagères. En effet la collecte est effectuée par le Syndicat Intercommunal d'Enlèvement et de Traitement des Ordures Ménagères (SIETOM) des 4 cantons<sup>31</sup>. Les quatre anciens cantons en questions sont ceux de Mauriac, Salers, Pleaux et Saint-Cernin. C'est le découpage actuel des Communautés de Communes des Pays de Salers et Mauriac.

Ces anciens cantons ont donc joué un rôle lorsqu'il a fallu découper des territoires. En 2014, cet échelon a subi une simplification. Suite à la réforme cantonale (2013/2014) il n'est plus possible de reconnaître la CCPS aux travers des nouvelles limites cantonales. La canton de Mauriac englobe désormais les communes de Salers et de Pleaux (figure 28).

<sup>31</sup> Le SIETOM des 4 Cantons est lui-même membre du SYTTOM 19, Syndicat mixte départemental pour le transport et le traitement des ordures ménagères de la Corrèze, qui déborde donc sur le Cantal.



Figure 28. Le découpage actuel a largement modifié les périmètres dans le but de simplifier cet échelon. ML 2023

Le périmètre des EPCI initialement approuvé par le préfet en 2017, et finalement rejeté par les communautés de communes (qui représentait le périmètre du SCoT) semble planer sur cette partie du Cantal. Même si ce périmètre ne semble pas pertinent pour les communes de l'actuel canton de Saint-Cernin (qui correspond avec l'aire d'attraction d'Aurillac), une fusion ou du moins un nouveau tracé pour une communauté de communes plus vaste ne semble pas à exclure. En observant les bassins de vie et les aires d'attraction, le territoire de la CCPS ne semble pas homogène dans sa pratique par ses habitants. Il apparaît comme tirillé entre Aurillac et Mauriac, l'une des sous-préfecture du département.

#### *Un Sud Est doublement tourné vers Aurillac, un Nord plus mitigé*

Tout le Nord de la CCPS est compris dans le bassin de vie d'Aurillac, la plupart d'entre-elles sont aussi des communes comprises dans son aire d'attraction. Il s'agit donc de communes dans lesquelles les habitants vont travailler dans l'aire d'Aurillac et qui accèdent aussi aux services de la préfecture.

Le reste du territoire, et aussi la majeure partie, est comprise dans le bassin de vie de Mauriac. Cependant, seules les communes jouxtant la limite nord du périmètre de la CCPS sont comprises dans l'aire d'attraction de Mauriac.

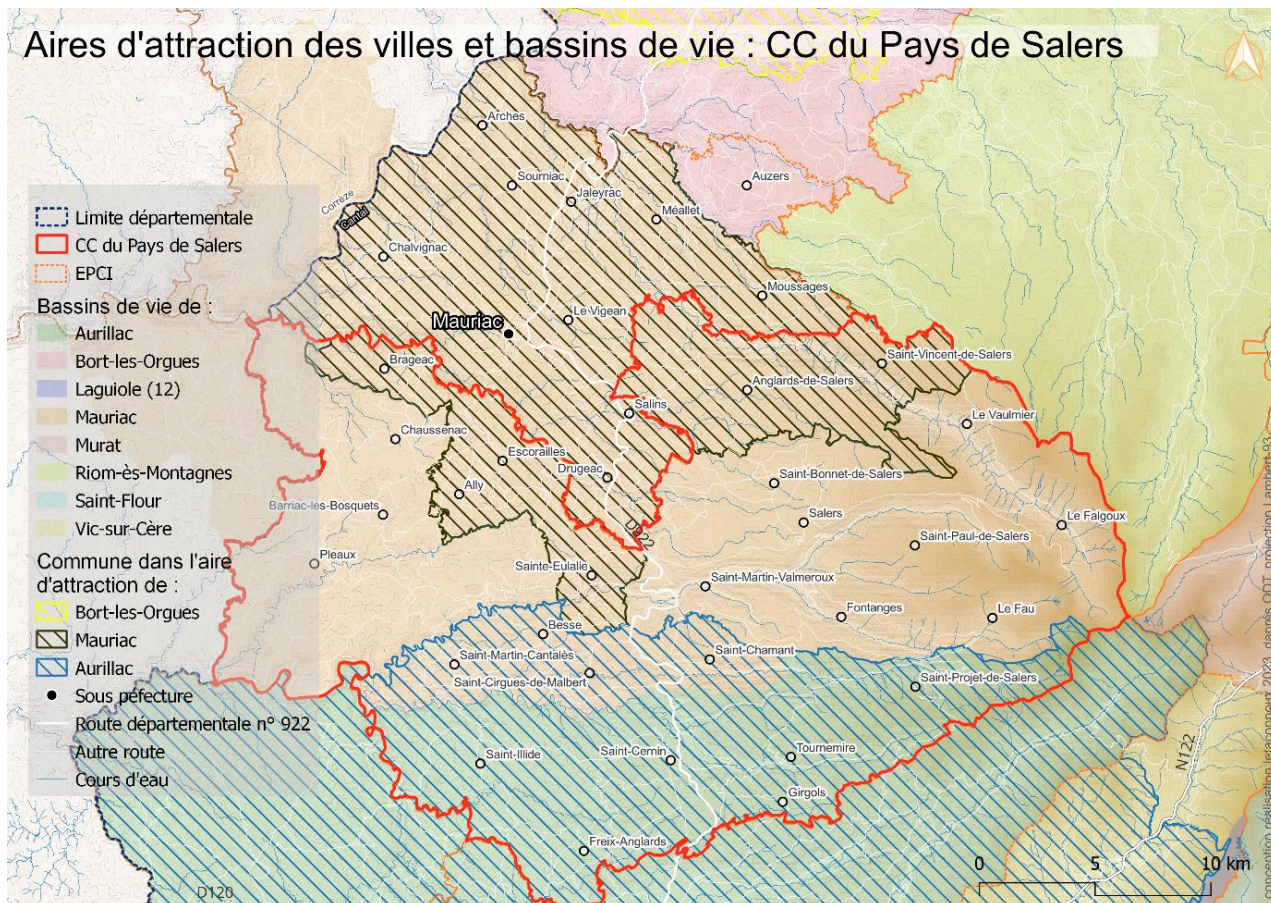


Figure 29. Cette représentation fait apparaître un territoire vécu hétérogène. ML 2023

Le territoire semble donc scindé de plusieurs parts ou du moins hétérogène en terme d'espaces vécu. Les communes hors aire d'attraction d'un pôle abritent des habitants qui ont le choix de l'un ou l'autre des pôles ou qui restent travailler dans un périmètre plus restreint, constitué de pôles relais et ruraux.

La carte (figure 30) montre une catégorisation de la CCPS en pôles repris de la présentation de l'armature du territorial du SCoT Haut-Cantal Dordogne. Elle fait apparaître le pôle principal le plus proche de la CCPS : Mauriac. Il n'y a donc pas de pôle principal dans la CCPS. Salers et le Puy Mary sont identifiés comme pôles touristiques, des sites importants du Parc naturel Régional des Volcans d'Auvergne. Le Puy Mary est d'ailleurs référencé *Grand Site de France*. On observe que deux des pôles relais sont situés le long d'une route départementale.



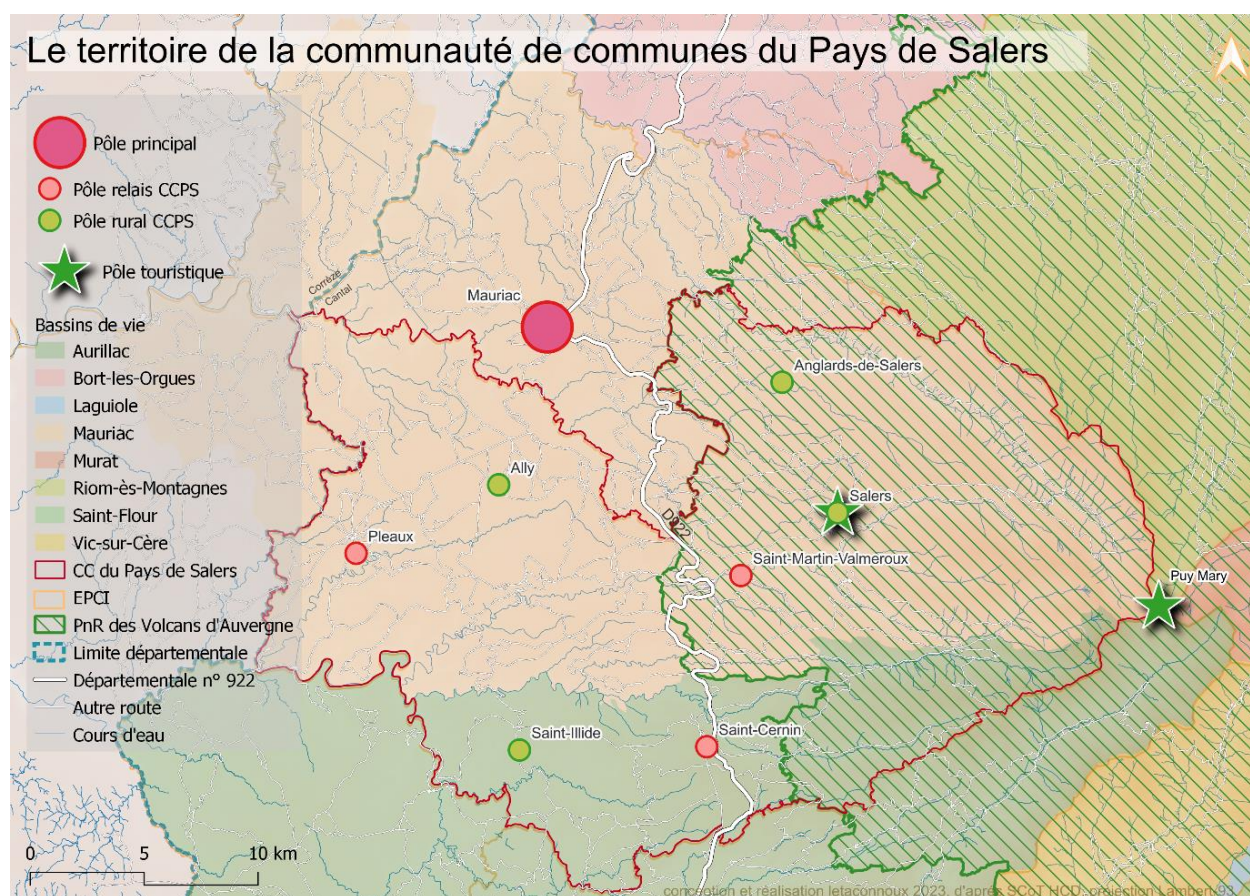


Figure 30. Cette représentation fait également apparaître un découpage Est/Ouest opérée par le délimitation du PnR et de la RD 922. ML2023.

La CCPS est traversée par la route départementale n°922, l'un des axes structurants du département (entre 2500 et 5000 véhicules/jours<sup>32</sup>). Il relie notamment Mauriac à Aurillac (50 kilomètres) en passant par la commune, en position centrale, de Saint-Martin-Valmeroux qui ne semble pourtant pas réellement jouer un rôle charnière dans ce territoire. Nous devons aussi remarquer que le Parc naturel Régional des Volcans d'Auvergne intègre les 14 communes les plus à l'Est de la CCPS, à l'Est de la RD 922. Cette route apparaît comme un élément structurant du territoire du Pays de Salers sur plusieurs points évoqués jusqu'ici.

Les communes de la Communauté de Communes du Pays de Salers ne forment donc pas un entité homogène comme espace vécu. Cela ne représente pas forcément une entrave au bon fonctionnement de l'EPCI, mais il est possible que le Préfet propose un nouveau découpage qui respecte davantage les bassins de vies et aires d'attractions, à plus forte raison si elles ne se fédèrent pas autour d'un document d'urbanisme notamment.

<sup>32</sup> « Recensement de la circulation », édition 2019, Conseil Départemental du Cantal.

## 2.2. Documents d'urbanisme : un département presque intégralement couvert par les PLUi, l'exception du Pays de Salers

La carte des documents d'urbanisme (figure 31) présente les Plans Locaux d'Urbanisme approuvés ou prescrits dans le Cantal. On en compte dix sur les sept communautés de communes. Celle de la Châtaigneraie Cantalienne est couverte par 4 PLUi. Il s'agit du résultat de prescriptions antérieur à la fusion des quatre anciennes communautés de communes en une seule. Dans le département, deux communautés de communes n'ont pas prescrit de transfert de compétence en urbanisme à l'intercommunalité, la Communauté de Communes du Pays de Salers et celle du Pays de Mauriac<sup>33</sup> (CCPS et CCPM), et ce, malgré l'obligation par la loi<sup>34</sup> de transférer la compétence urbanisme aux intercommunalités. Par conséquent les CCPS et CCPM ne possèdent pas de PLUi.

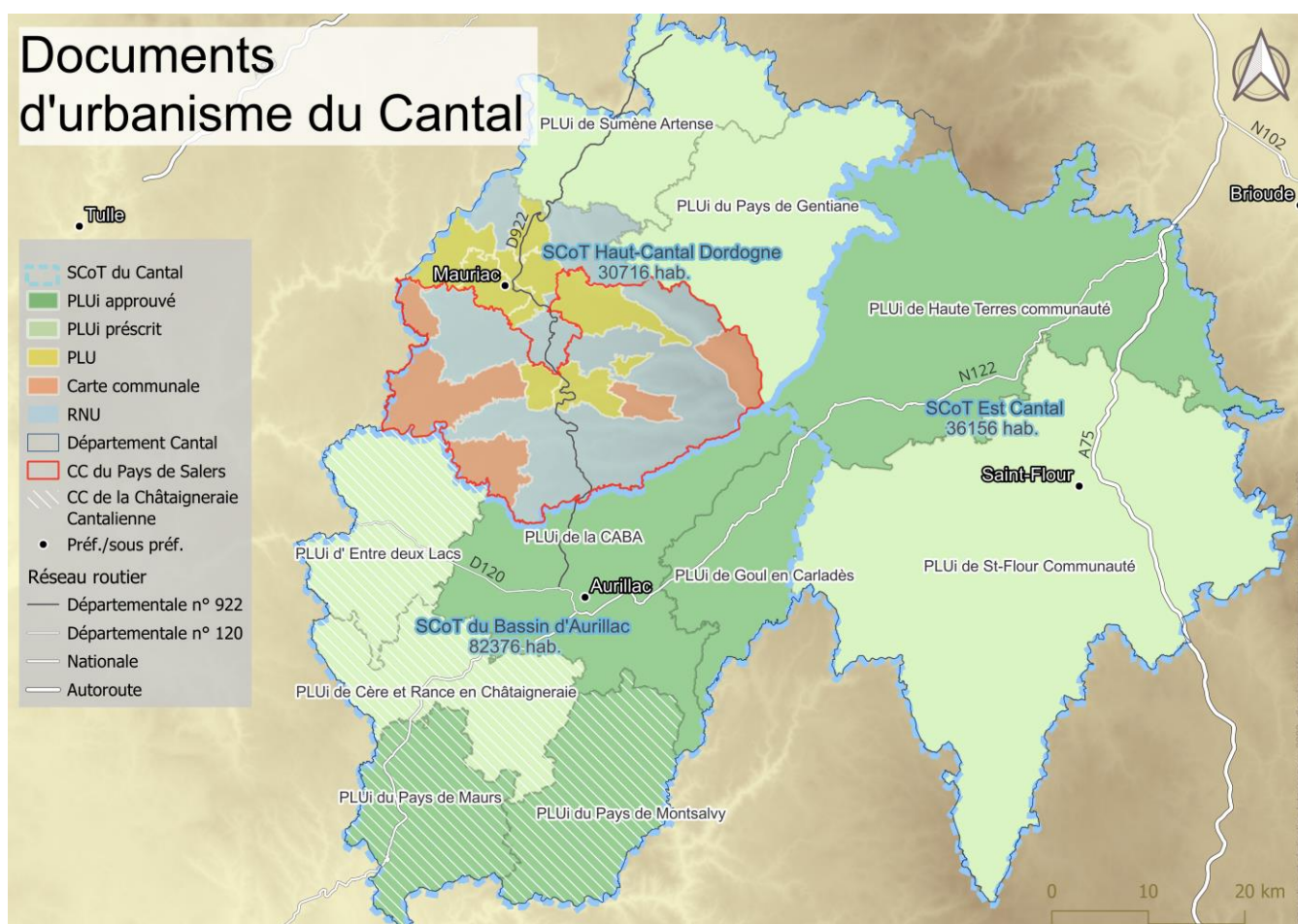


Figure 31. Les documents d'urbanisme dans le Cantal. La Communauté de Communes de Goul en Carladès devait initialement fusionner avec la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA). Il faut également noter que la commune cantalienne de Mongreleix est comprise dans un EPCI du Puy de Dôme. ML 2023.

<sup>33</sup> La CCPM a pris une délibération à l'été 2023 pour prescrire un PLUi.

<sup>34</sup> LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du Code général des collectivités territoriales

« La compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, documents d'urbanisme en tenant lieu, carte communale) figure au titre des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération. La loi du 24 mars 2014 dite « ALUR » conforte cette compétence de plein droit pour toutes les intercommunalités et prévoit que les communautés de communes et d'agglomération non compétentes au 31 décembre 2020 le deviendront de plein droit au 1er janvier 2021.

Le transfert est néanmoins soumis à la concertation entre les communes et la communauté, ainsi entre le 1er octobre et le 31 décembre 2020 les communes membres des communautés de communes ou d'agglomération concernées ont la possibilité de s'y opposer. L'opposition au transfert est acquise si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de la communauté se prononcent en ce sens. »<sup>35</sup>

Il s'agit donc d'une volonté politique des élus qui composent la CCPS de ne pas transférer la compétence PLU à l'intercommunalité en actionnant la minorité de blocage. Cette concertation peut être relancée par une *conférence des maires*, mais une délibération ne pourra être prise que dans le cadre d'un conseil communautaire. Sur le territoire de la CCPS, la minorité de blocage s'obtient avec au moins 7 communes cumulant au moins 1681 habitants. Il apparaît qu'une forte opposition vienne de quelques maires relativement influents.

Le maire de la commune d'Anglards de Salers apparaît en tête de file. Celui-ci est architecte-urbaniste de métier et largement impliqué dans la vie politique locale, régionale et nationale. Il est le 2<sup>ème</sup> vice-président de la CCPS, il y préside la commission Urbanisme et Habitat. Il est aussi nommé président de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Il siège également au conseil d'administration de l'Association de Maires Ruraux de France. Enfin il est 6<sup>ème</sup> vice-président de l'EPF Auvergne. La commune est donc relativement dynamique en matière d'urbanisme, elle possède un PLU (actuellement en cours de modification). Cependant, il a milité contre le PLU en milieu rural car jugé selon lui « trop urbain, n'étant pas adapté pour la CCPS. »

<sup>35</sup> Communiqué de l'Association des Maires de France (Marie-Cécile Georges) : Quel délai pour le transfert du PLU aux communautés de communes et d'agglomération qui ne sont pas compétentes ? Octobre 2020.

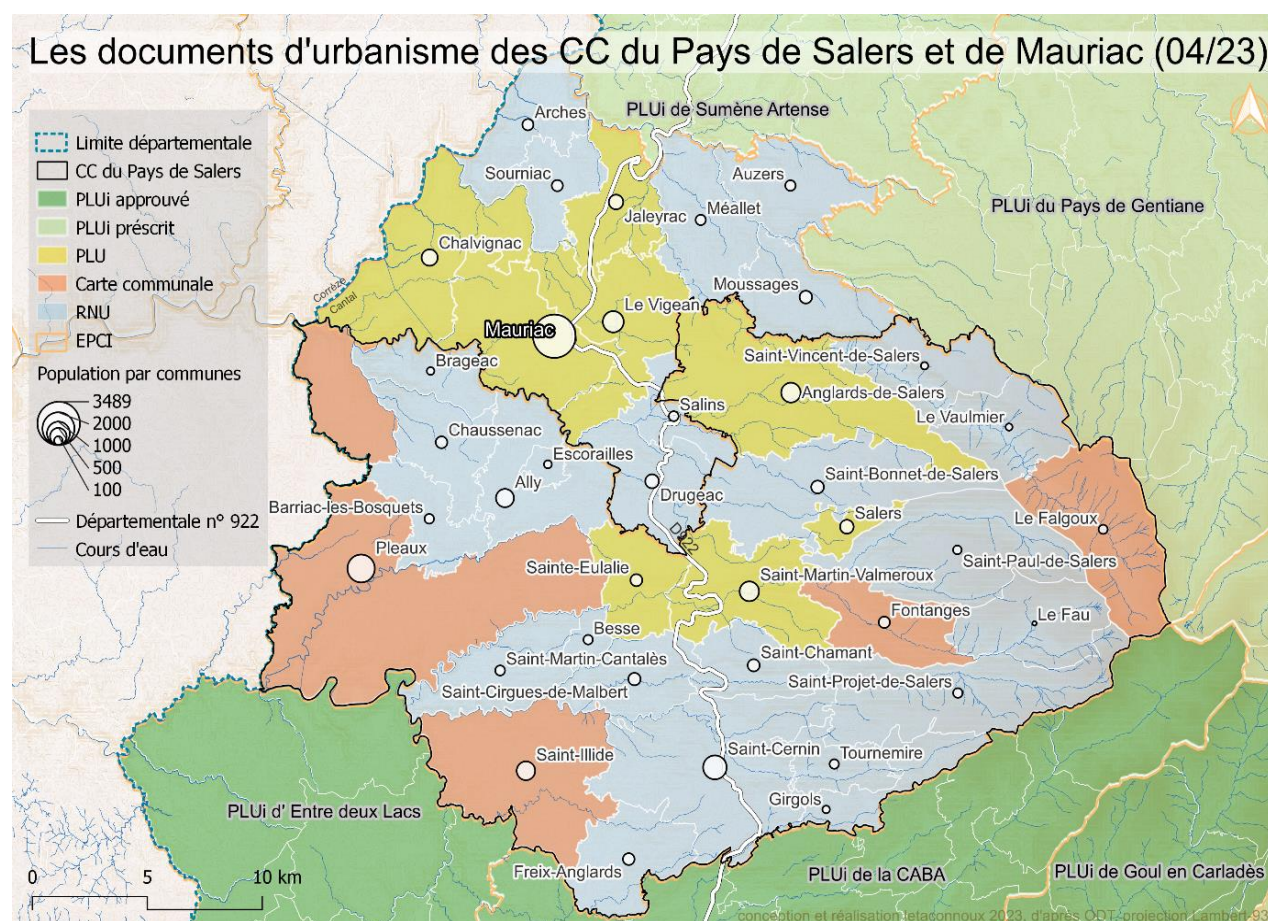


Figure 32. Les deux EPCI n'ont pas de PLUi, ni validé ni prescrit, mais la CCPS a engagé des discussions courant 2023. ML 2023

Quoiqu'il en soit, sur le territoire de la CCPS la majorité des communes (19), ont choisi de rester au Règlement National Urbain, déléguant ainsi la compétence à l'État. Quatre communes ont réalisé une Carte Communale et quatre autres ont rédigé un PLU. Il faut noter que ce ne sont pas les communes les plus importantes qui ont réalisé un PLU et inversement. Par exemple la commune de St Cernin, la troisième au niveau démographique, est au RNU.

Il est intéressant de rappeler que trois communes de la CCPS participent au programme Petites Villes de Demain, Pleaux qui dispose d'une Carte Communale, Saint-Martin Valmeroux qui dispose d'un PLU et Saint-Cernin au RNU.

D.U.	moyenne d'habitant
PLU	501
CC	606
RNU	213

Figure 33. Moyenne d'habitants (2019) pour groupe de communes rassemblée par type de document d'urbanisme. ML 2023.

Sans pouvoir prouver une corrélation, il est cependant intéressant de calculer la moyenne d'habitants par communes et par types de documents d'urbanisme des communes de la CCPS.

La moyenne pour les communes au RNU est la plus basse. Cependant dans la CCPS, c'est la catégorie des communes avec une Carte Communale qui possède la moyenne d'habitants la plus élevée (606 habitants pour 501 pour les communes avec un PLU).

Retenons que dans la CCPS la population est en moyenne plus importante dans les communes possédant une Carte Communale. Et si l'on cherche à mettre en relation les documents d'urbanisme et l'évolution de la population, on obtient le tableau ci-contre. Bien que d'autres facteurs interviennent et que les documents d'urbanisme n'expliquent pas tout, il apparaît que le groupe formé par les communes qui possèdent une carte communale ont connu une évolution de leur population plus importante (pour la période 2013/2018).

D.U.	RNU (1)	CC (2)	PLU (3)
	-10	-2,128	-6,609
	-13,725	7,792	-8,853
	-5,882	8,824	-12,561
	-4,306	0	13,366
	-4,803		
	3,419		
	6,299		
évolution de la population entre 2013 et 2018 (en %)	3,32		
	-4,293		
	-9,667		
	-5,806		
	-2,857		
	-4,545		
	-5,669		
	-0,775		
	-1,333		
	3,175		
	3,175		
	15,152		
	moyenne	-2,059	3,622

Figure 34. Moyenne des évolutions de populations des communes regroupées par possession de documents d'urbanisme. ML2023.

Le territoire de la CCPS n'est donc pas homogène dans la répartition de sa population. Le territoire semble d'ailleurs globalement hétérogène.

### 2.3. Tentative de typologie des communes

Bien que le Pays de Salers semble hétérogène, certaines des communes qui la composent peuvent être regroupées dans une typologie.

#### *Une typologie pour tenter de cerner le territoire*

La typologie suivante tente de comprendre l'état d'esprit des élus en aménagement du territoire : une volonté d'aménager, ou pas, en partie visible par leur document d'urbanisme.

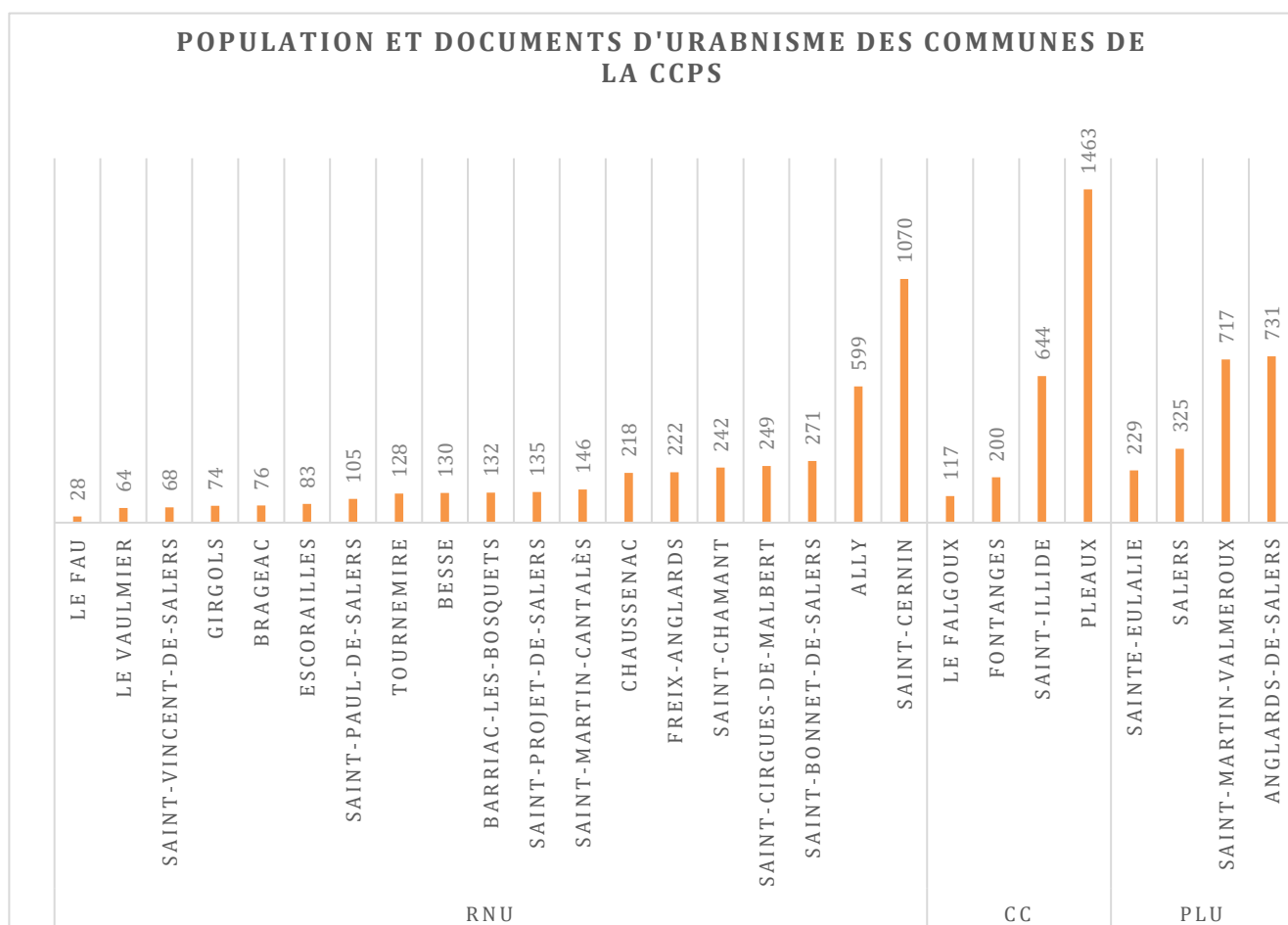


Figure 35. Classification des communes en fonction du document d'urbanisme en possession rapporté aux nombre d'habitants. ML 2023.

Cette classification permet de faire apparaître plusieurs anomalies. En effet s'il peut paraître logique de constater que la plupart des communes très peu peuplées sont au RNU, on constate que Saint-Cernin (et Ally dans une moindre mesure) sont au RNU, alors même que Saint-Cernin est la deuxième commune en terme de population.

Il est également surprenant de constater que la commune de Pleaux ne dispose pas d'un PLU mais d'une carte communale alors que les élus de Sainte-Eulalie (239 habitants) ont adopté un PLU. Le PLU de Salers peut s'expliquer par son caractère touristique et son label « Plus beau village de France ». La commune a donc eu l'obligation de planifier son développement. Le PLU d'Anglards de Salers s'explique quant à lui par la présence de son maire urbaniste élu depuis 1995. Enfin il n'est pas surprenant que la commune de Saint-Martin Valmeroux, relativement développée avec une zone d'activités) ai choisi de rédiger un PLU.

Rédiger un PLU au Pays de Salers relève d'une démarche volontariste. La création d'une carte communale moins engageante montre tout de même une prise de conscience du rôle des élus dans l'aménagement local.

Cependant Les communes de Saint-Cernin et Ally, respectivement pôle relais et pôles rural de la CCPS, n'ont pas rédigé de documents d'urbanisme. Cela laisse apparaître une commune autonome montrant un refus de se saisir des outils disponibles.

Avec les nuances à apporter aux typologies, le classement suivant (figure 36 ) peut laisser entrevoir deux catégories de communes en matière « d'urbanisme ».

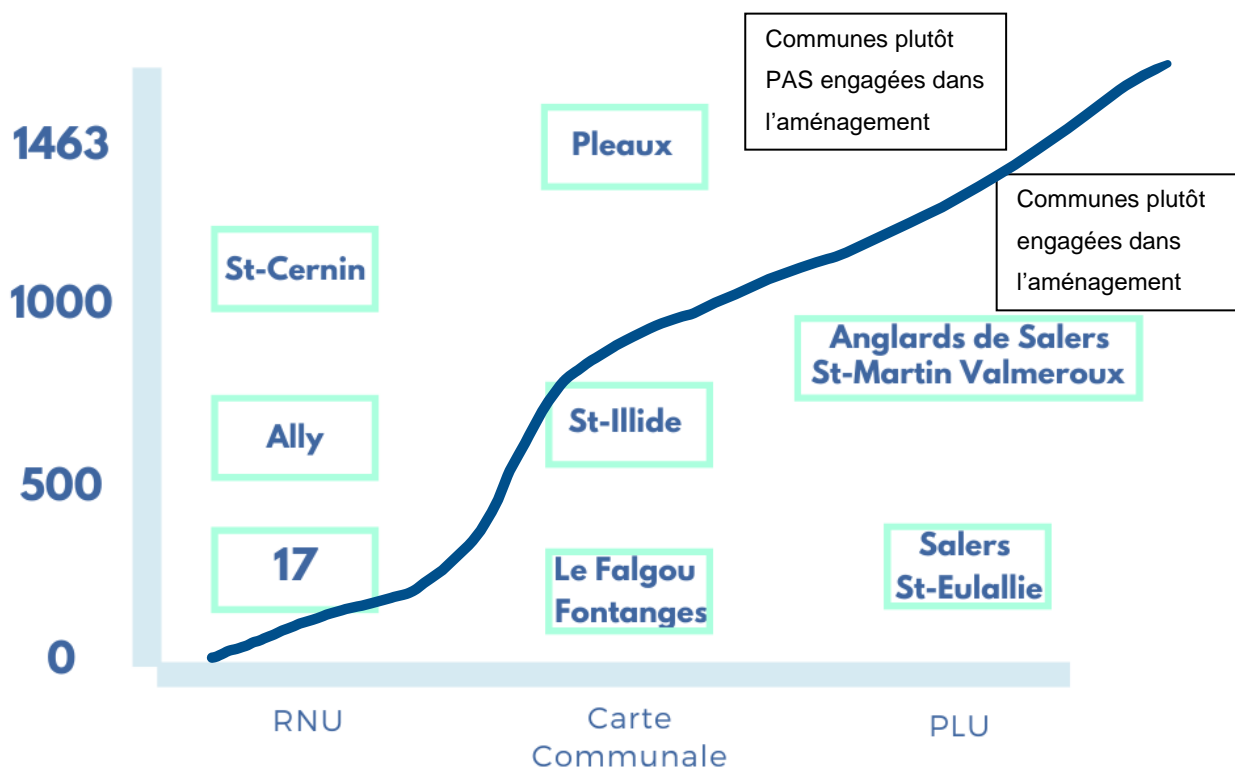


Figure 36. Typologie des communes de la CCPS. ML 2023

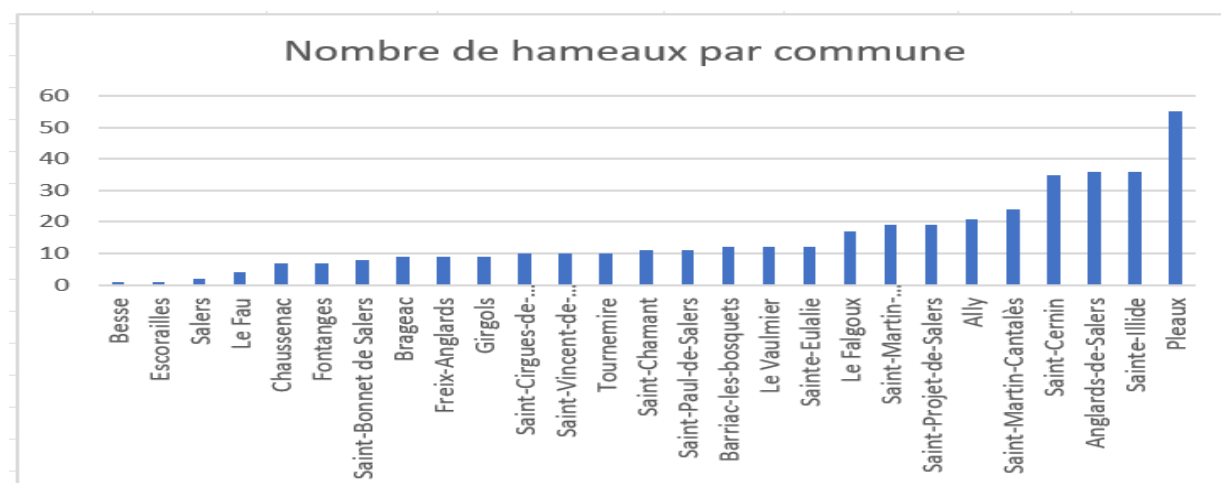


Figure 36. Le nombre de hameaux par communes est également variable en CCPS. ML 2023.

L'idée n'est pas définir les bons ou mauvais élèves sur la base des documents d'urbanisme, mais toujours dans le but de mieux cerner le territoire, nous pouvons finalement observer le nombre de hameaux dont dispose chaque commune. Il apparaît que Pleaux en compte le plus grand nombre (notamment parce qu'elle intègre 3 communes déléguées). Pleaux se distingue donc une nouvelle fois. Notons que la commune de Besse ne compte qu'un seul hameau. Besse était un ancien hameau de la commune de Saint-Cirgues de Malbert. En devenant autonome en 1951 elle a intégré le hameau de Goutédial.

Pour résumer le propos tenu jusqu'ici : Le territoire formé par la Communauté de Communes du Pays de Salers est une entité davantage administrative qu'un bassin de vin cohérent, créé par la fusion des trois anciens cantons. On y retrouve deux influences majeures en Aurillac et Mauriac. Les projets d'aménagement ne peuvent pas avoir lieu à l'échelle communautaire puisque la compétence n'a pas été transférée et que la plupart des communes sont au RNU. Le territoire est soumis à la loi Montagne et connaît une perte de population significative.

Si dans un passé proche la communauté de communes était relativement présente pour le développement de la race Salers et de la filière fromagère, actuellement, les élus du Pays de Salers ne se sont pas rassemblés autour d'un projet commun. La CCPS souhaite pourtant axer sa politique sur les services aux habitants et l'accueil de nouvelles populations.

Il apparaît cependant que ce territoire hétérogène, sans politique d'aménagement, qui ne semble pas faire territoire, représente un « modèle » d'organisation du bâti inspiré par l'Histoire et la faible démographie. Pour observer ce phénomène il convient de représenter l'état d'urbanisation du territoire.



## 2.4. Le modèle du Pays de Salers : visualisation de l'organisation du bâti par la tâche urbaine

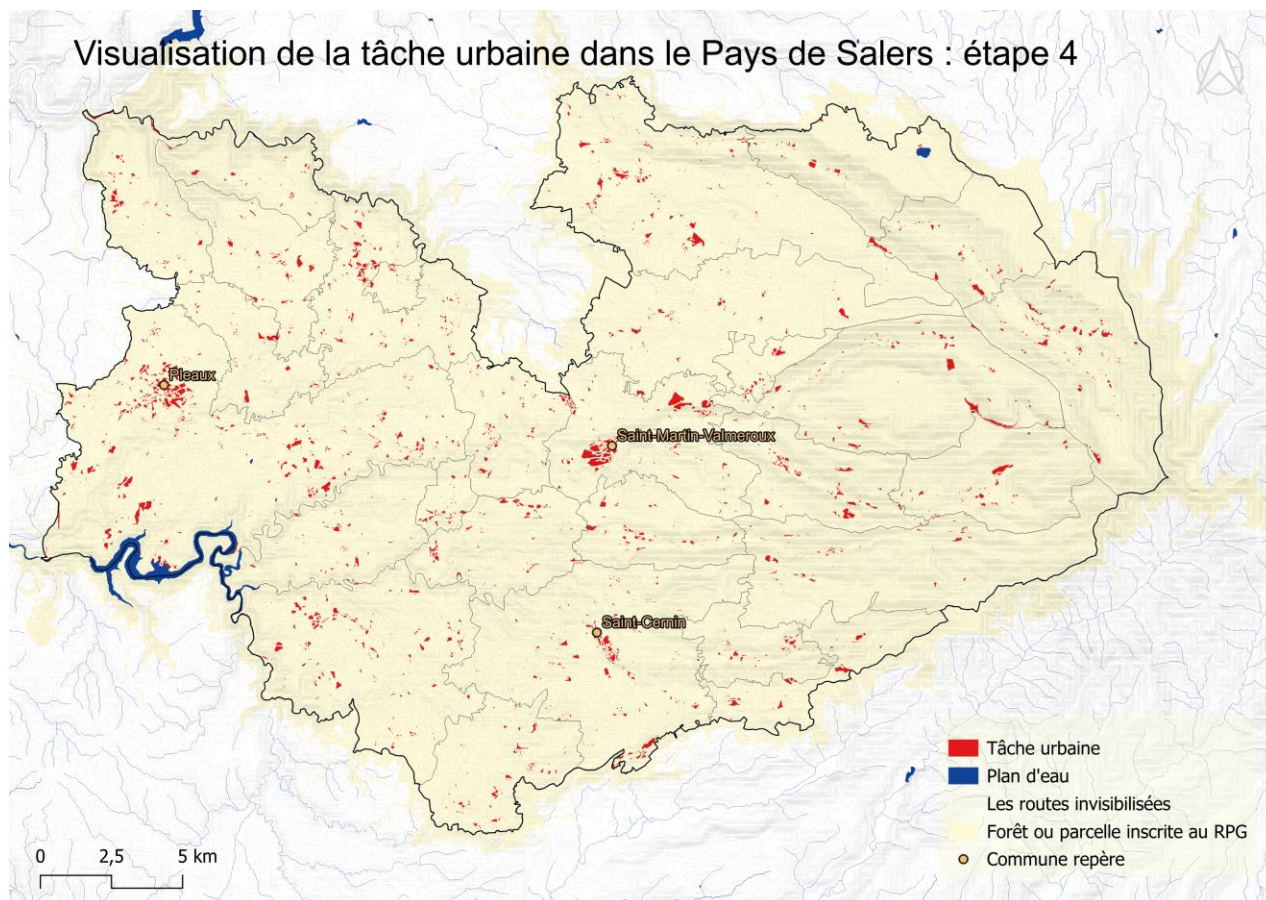


Figure 37. La tâche urbaine rendue visible par superposition des couches disponibles (RGP, DB\_FORET, BD\_TOPAGE) et en invisibilisant les routes. ML 2023

Dans le contexte de la loi Climat et Résilience, il apparaît essentiel de disposer de cartes qui présentent les espaces NAF maintenant très réglementés. La CCPS largement agricole, n'est cependant pas exempte d'urbanisation. Il existe plusieurs méthodes pour visualiser la tâche urbaine. Nous allons en présenter deux à l'échelle de la CCPS.

Cette carte représente l'étape finale de la première méthode de visualisation. Elle est construite par superposition des couches des parcelles agricoles déclarées au RPG 2020 et de la couche BD FORET. Les routes qui ressortent nécessairement avec cette méthode ont été invisibilisées. Les plans d'eaux qui ressortent, ne pouvant être considérés ni urbanisés, ni agricoles, ont été repérés en bleu. Les tâches rouges apparaissent donc comme la tâche urbaine. Le territoire de la CCPS apparaît alors « moucheté » par un bâti diffus<sup>36</sup>. On observe que de vastes parcelles agricoles situées à l'Est ressortent en tâche urbaine, ce qui brouille la lisibilité.

<sup>36</sup> Les étapes successives de construction de cette carte sont disponibles en annexe.

La deuxième méthode présentée utilise les données des fichiers fonciers, utilisés notamment pour le calcul harmonisé de la consommation d'ENAF à l'échelle nationale.

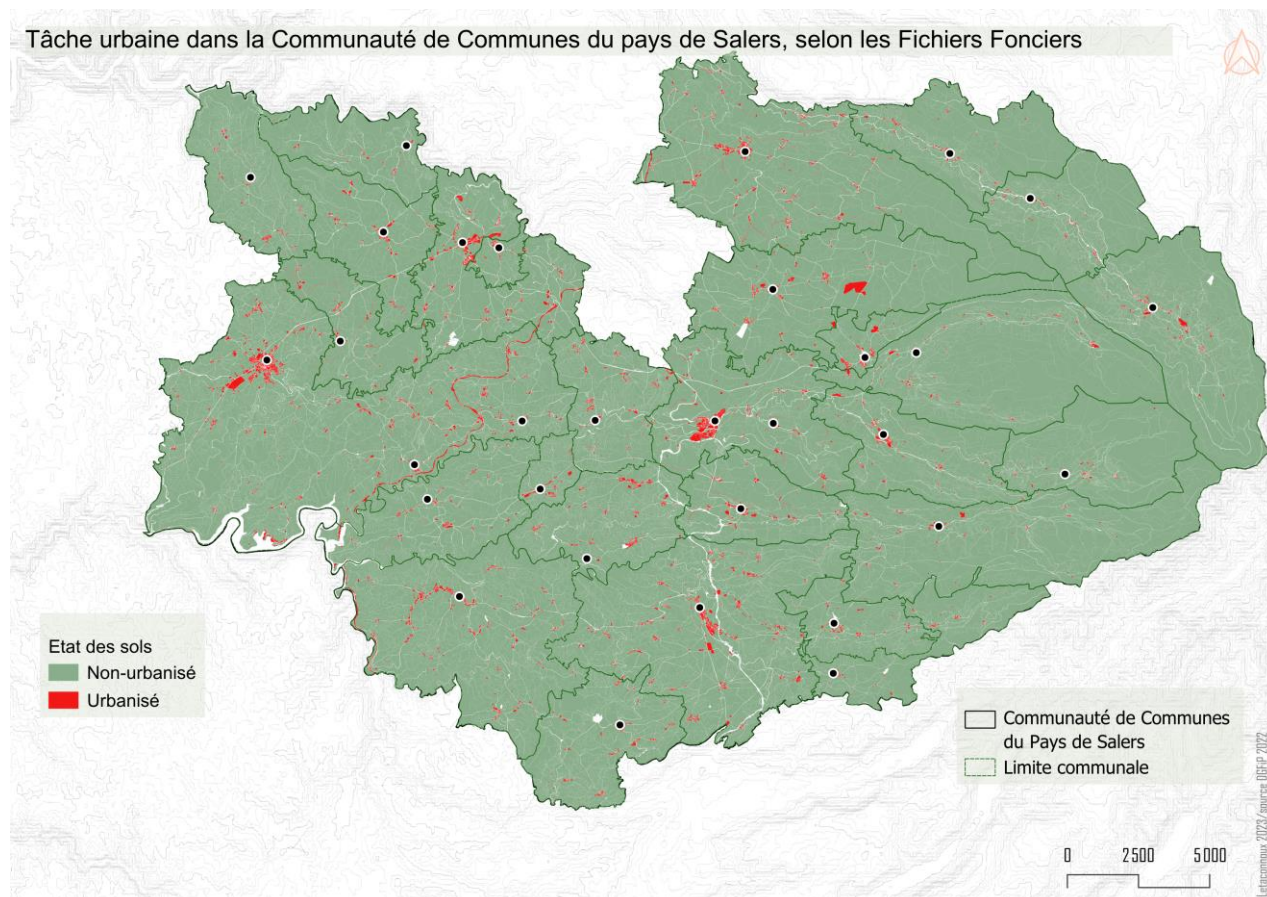


Figure 38. Tâche urbaine obtenue par l'utilisation des données des Fichiers Fonciers (disponibles pour les ayant droits) La ligne de chemin de fer qui serpente dans l'Est de la CCPS apparaît en rouge (urbanisée) et les routes en blanc puisque non cadastrées. ML 2023.

La tâche urbaine obtenue par cette deuxième méthode présente une allure relativement similaire mais comporte moins d'erreurs imputées aux déclarations erronées des parcelles agricoles et parcelles non éligibles à la PAC.<sup>37</sup> Sur la figure 38, les emplacements des bourgs ont été placés à l'emplacement exact. Les tâches les plus importantes correspondent alors logiquement avec ces bourgs. Les autres tâches doivent correspondre aux hameaux.

Pour le vérifier, il a fallu créer une base de données référençant les hameaux des 27 communes de la CCPS. Il n'est pas rare de compter une dizaine de hameaux par communes. Notons que le nom de la commune n'est utilisé que pour nommer le bourg de la commune en question.

<sup>37</sup> Cependant, l'utilisation des Fichiers Fonciers est plus intéressante pour calculer la consommation foncière en flux. Ils permettent en effet de calculer précisément les changements d'états du sol. Leur utilisation pour la visualisation de la tâche urbaine (en stock) doit davantage servir à des fins d'illustration.

## Point méthodologique

Le géo-référencement des hameaux n'était pas disponible, il a donc été réalisé sur la base des données d'*Open Street Map* accompagné d'un contrôle manuel sur les 27 communes de la CCPS. Le fonds FANTOIR sur les lieux-dits, diffusé par *data.gouv* n'a pas donné de bons résultats. En effet outre le nombre important de données du fichier, le filtre le plus fin ne permet pas de discriminer exclusivement les hameaux.

La fiabilité obtenue est relativement bonne. A titre d'exemple, la commune de Saint-Martin-Cantalès qui a exceptionnellement listé ses hameaux sur son site internet, en dénombre 25, (dont un englouti sous les eaux d'un lac de barrage !) alors que la méthode mise en œuvre a permis de recenser 23 hameaux. L'utilisation du fonds FANTOIR s'arrêtait à 36 lieux-dits, qui ne sont donc pas tous des hameaux.

Le hameau non répertorié avec la méthode retenue ne comporte en réalité qu'une habitation et se trouve relativement proche d'un autre hameau. Il s'agit du *Rocher*. Après vérification, ce village ne figure d'ailleurs pas sur les panneaux de signalisation de la commune (figure 39)

L'erreur semble donc acceptable pour valider cette méthode et le résultat de 403 hameaux dans les communes de la CCPS.



Figure 39. Le Hameau du Rocher n'est pas renseigné alors qu'il se situe à quelques mètres de La Borderie. Les panneaux d'indication des hameaux ne semble pas normés. Ici dans la commune de Besse, des panneaux indiquant des hameaux de la communes de Saint-Martin-Cantalès. ML 2023.

La carte de répartition des hameaux a pu ainsi être créée ( figure 40).

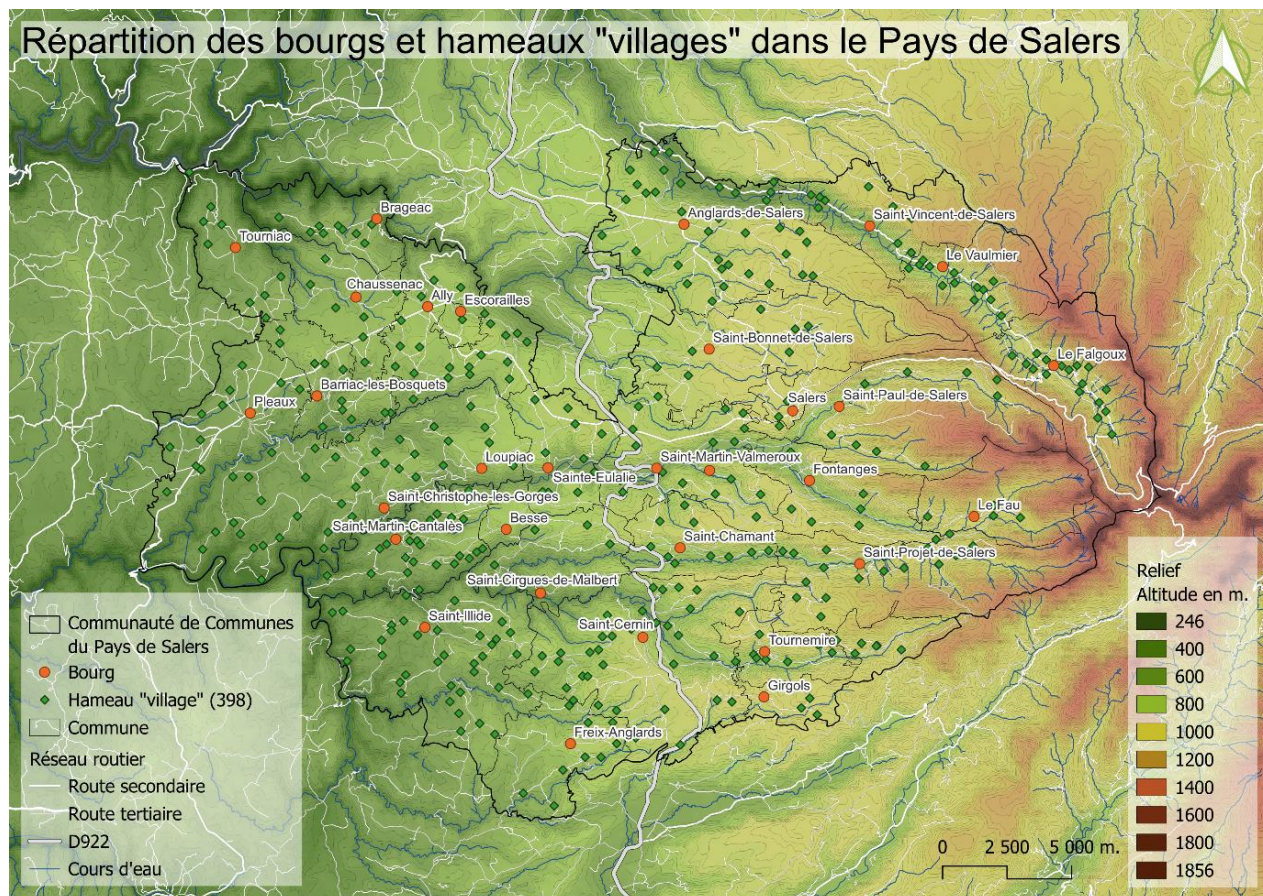


Figure 40. Les plus de 400 hameaux structurent le territoire de la CCPS en occupant l'espace à une altitude plus basse que les terrains d'altitudes qui représentent les estives pour les troupeaux. ML 2023.

Si à première vue la tâche urbaine de la CCPS peut être perçue comme diffuse (figure 37), ce territoire est en réalité composé d'un maillage fin en bourgs et hameaux (figure 42). Ces regroupements historiques préfiguraient d'ailleurs la loi montagne limitant la distance entre les constructions, et plus récemment la politique ZAN.

« *Le petit village est bien l'habitat normal de l'Auvergne rurale* » ( André FEL, 1953)

FEL<sup>38</sup>, assurait que « *Le hameau, village dans la langue paysanne, est en Auvergne comme dans la plus grande partie du Massif Central, la cellule fondamentale du peuplement rural. [...] l'Auvergne est un pays de villages.* »

<sup>38</sup> A. FEL, 1953. Les villages d'Auvergne. Notes de géographie humaine

L'important nombre de ces hameaux (de deux à quinze foyers) produit une répartition cumulée des habitants plus importante dans ces *villages* que dans les bourgs des communes. FEL précisait même que « *les fermes isolées n'ont jamais de grande importance.* »

Les hameaux du Cantal, et donc de la CCPS, présentent une autre singularité. « *Beaucoup de villages, quelle que soit leur taille, présentent une certaine identité de plan : au milieu des maisons ou à l'extrémité de l'agglomération, on rencontre un espace libre, une place commune, généralement couverte d'herbe, le couderc. Rien n'est géométrique en général dans cet espace communal : tantôt vaguement circulaire, tantôt carré ou triangulaire, sa forme varie suivant les lieux. Rien de fixe non plus dans sa superficie [...], les villageois en usent surtout comme d'un pacage. Le couderc est aussi un terrain propice à d'autres activités du village* » (abreuvoir, fontaine, gros arbre ceinturé de bancs, four à pain...)

« *Quoiqu'il en soit, la plupart, on pourrait même dire la totalité des villages d'Auvergne, ont un couderc, ou l'ont eu aux siècles passés. Ces villages à place commune témoignent donc de l'existence de petits groupes humains fortement cohérents, liés par l'utilisation des terrains communaux* »

« *On trouve ainsi en Auvergne des hameaux qui méritent vraiment le nom de villages.* »

Cette citation d'André FEL est tout à fait propice pour décrire l'organisation des hameaux.

De nos jours les *coudercs* sont encore visible, servant parfois de pacage, mais surtout de stockage de matériaux (terre, bois, pierre...). De plus il n'est pas rare de trouver dans ces hameau un four à pain ou four banal, dans divers états de conservation. Rares sont encore les habitants qui se servent de ces four mais il existe encore des « fêtes du pain » où l'on les rallume pour l'occasion.

Dans tous les cas l'organisation du bâti apparaît structurée autour de ses hameaux entourés de parcelles agricoles. La loi Montagne (et la politique du ZAN) qui tendent à limiter le mitage, n'ont donc eu, et n'auront certainement, qu'un impact limité sur les habitudes de construction des foyers dans les territoires ruraux comme ceux de la CCPS, qui pratiquent une urbanisation conforme aux volontés actuelles de l'État depuis toujours.

## Tâche urbaine dans la Communauté de Communes du pays de Salers, selon les Fichiers Fonciers

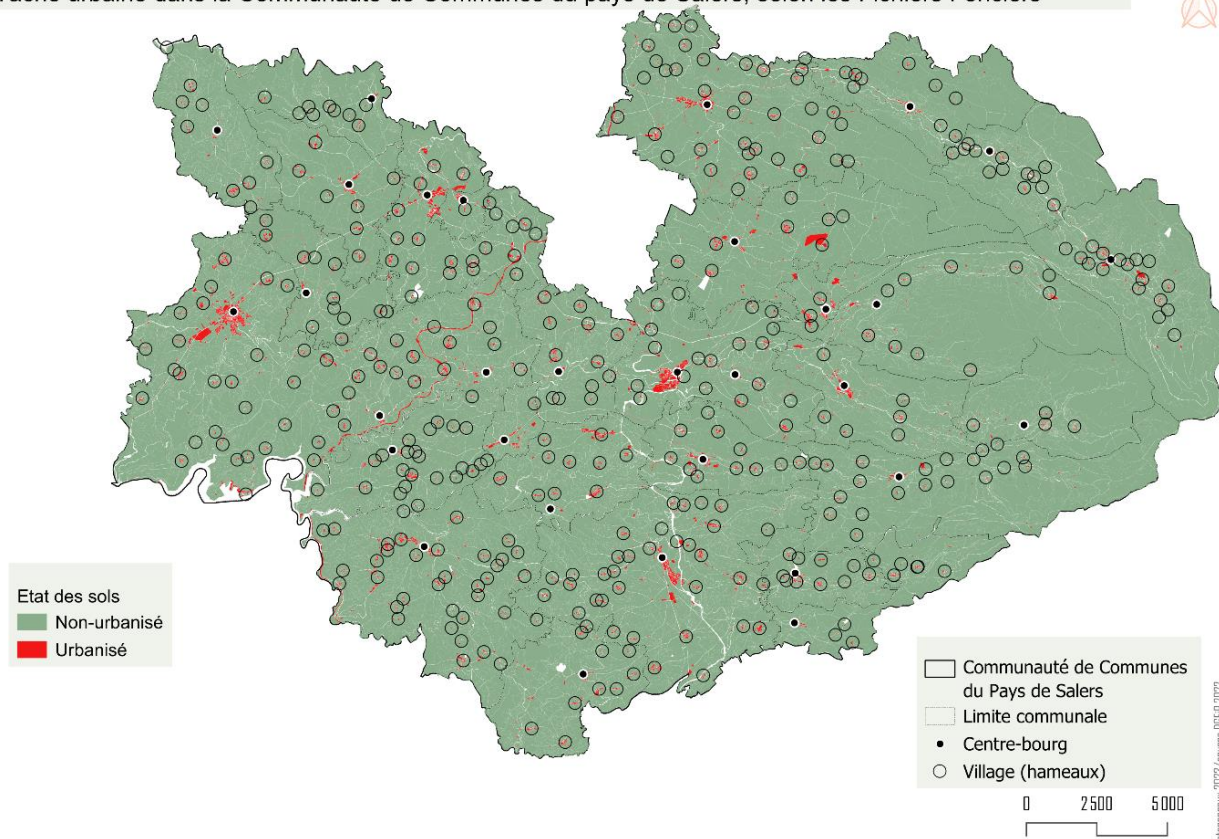


Figure 42. Les taches urbaines sont globalement circonscrit à l'ensemble des bourgs et des hameaux. ML 2023.

En superposant les tâches urbaines et l'emplacement des hameaux on observe une symétrie. On pourrait penser qu'il s'agit-là d'une Lapalissade mais dans le département du Lot-et-Garonne par exemple, une tâche urbaine en milieu rural correspond régulièrement à une maison isolée.

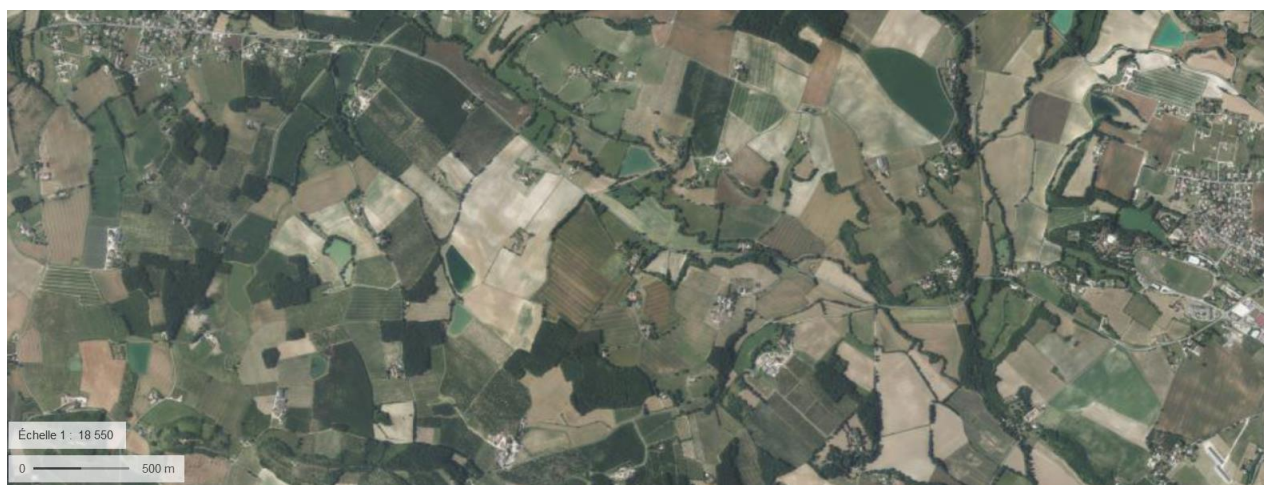


Figure 41. Photo aérienne à l'Ouest de la commune de Monflanquin, Lot-et-Garonne 47. Nous observons un territoire rural à l'organisation du bâti différente qu'en Auvergne. On observe de nombreux bâtiments isolés. Il s'agit souvent de bâtiments agricoles entourés des vastes parcelles de l'exploitations. © Geoportail

L'organisation des communes du Pays de Salers, (toutes rurales selon l'INSEE) en bourgs et hameaux relativement denses formant des agrégats est le résultat d'un processus long qui repose principalement sur la Loi Montagne et la faible démographie présente. En effet la loi montagne n'autorise (depuis 1985) qu'une urbanisation en continuité (et hameaux intégrés à l'environnement) en limitant donc l'effet de mitage et en conservant la densité du bâti.

Quelques bourgs tendent cependant vers une organisation en « village rue » par ex. Saint-Illide. Il s'agit cependant d'une remarque à nuancer, car le bourg de Saint-Illide est prolongé par plusieurs villages, donnant l'impression d'un village-rue.

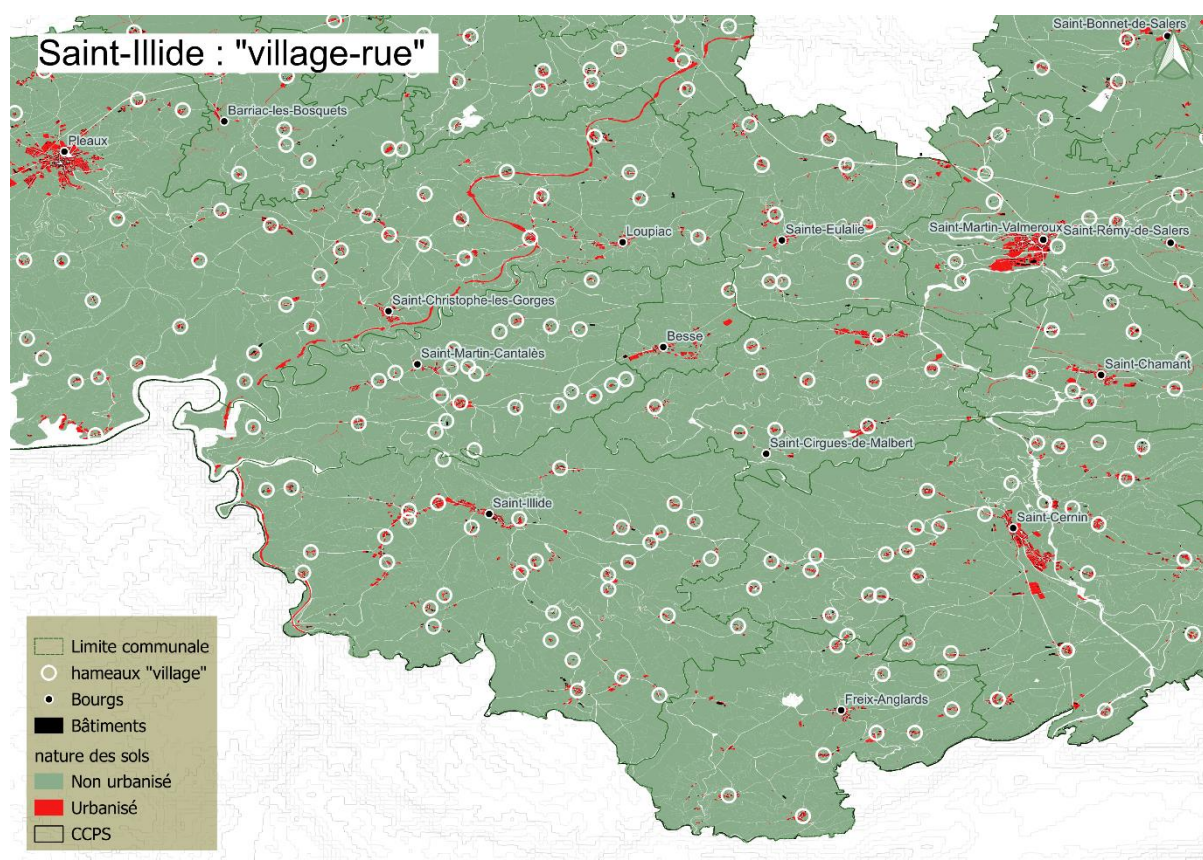


Figure 43. On aperçoit que la tâche urbaine de Saint-Illide est linéaire, laissant penser à une organisation en village-rue. ML 2023.

La configuration visible au Pays de Salers apparaît comme la configuration historique des sociétés rurales d'Auvergne en « villages » autour d'une exploitation agricole<sup>39</sup>. Une agriculture qui semble, de plus, être forte et d'un « bon sens paysan ».

<sup>39</sup> FEL.1953. Les villages d'Auvergne. Notes de géographie humaine.

L'agriculture pratiquée sur le territoire est en effet un exemple des bonnes pratiques environnementales. Pour rappel : Un système d'élevage extensif traditionnel et familial, très peu consommateur en produits phytosanitaires où la plupart des vaches sont nourries à l'herbe presque toute l'année sur des parcelles peu ou pas remembrées ayant donc épargné les murs en pierres sèches et les haies diversifiées.

En effet le remembrement a été soit tardif ou n'a pas eu lieu du tout. La carte créée à partir d'une donnée des fichiers fonciers (le nombre de subdivisions fiscales par parcelles cadastrales<sup>40</sup>) montre que le remembrement est le fruit d'une volonté communale (figure 44). Certains maires ont décidé de ne pas engager de politique de remembrement au vu des tensions engendrés dans les communes voisines.

Subdivisions fiscales des parcelles cadastrales dans la Communauté de Communes du pays de Salers

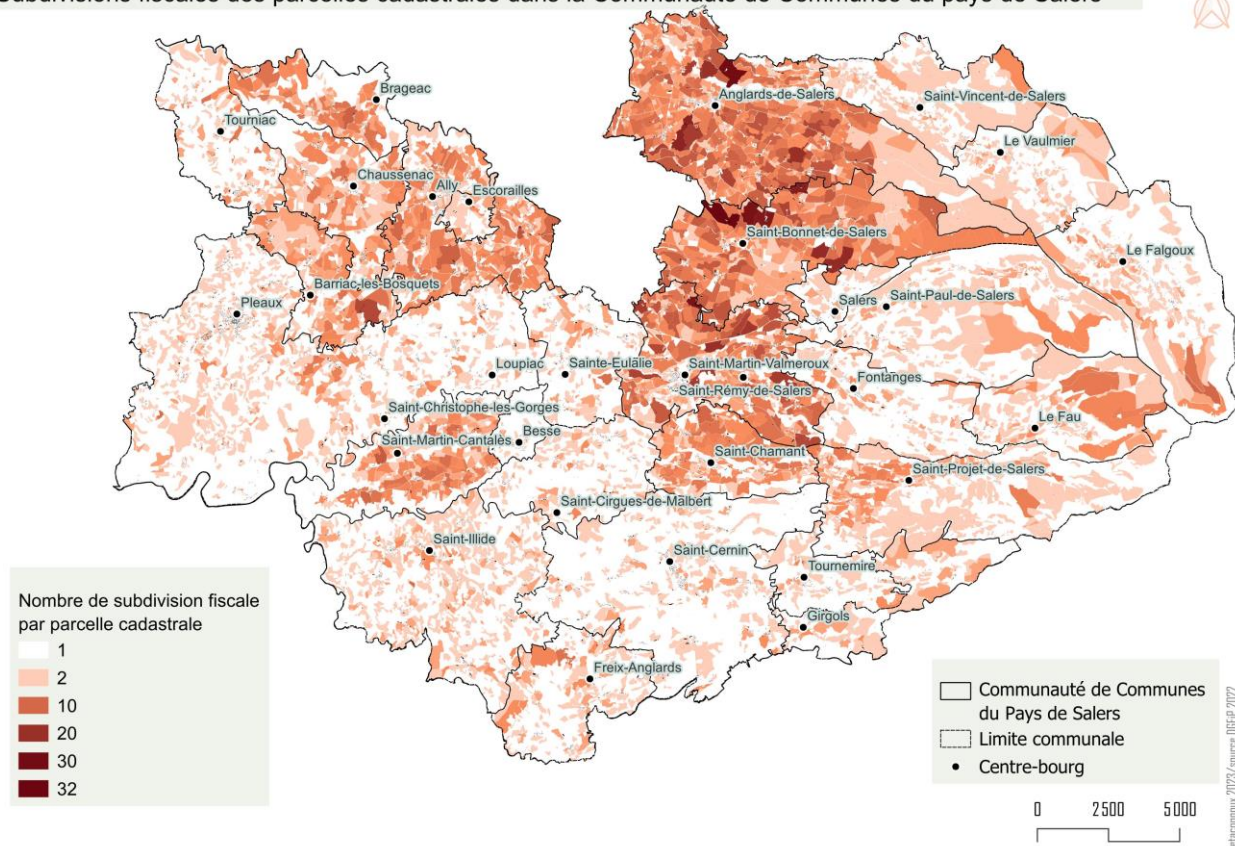


Figure 44. Dans le cadre du remembrement, les subdivisions fiscales ont été conservées mais agrégées dans une plus grande parcelle. Quand la tâche est rouge, il s'agit de la trace du remembrement agricole. Ces résultats ont été corroborés par des témoignages d'agriculteurs. On observe que le remembrement est le fruit d'une politique municipale. ML 2023.

Il faut cependant nuancer cet indicateur car la commune de Saint-Chamant, bien que présentant de vastes parcelles dotées de plusieurs subdivisions, n'a pas connu de remembrement

<sup>40</sup> Lors des opérations de remembrement agricoles, les parcelles sont devenues des subdivisions fiscales au sein d'un ensemble devenu une seule parcelle.



à proprement parler. La configuration actuelle du cadastre de cette commune provient davantage de rachats de terres.

La CCPS est donc relativement exemplaire au niveau de l'agriculture et de l'organisation du bâti, pourtant dépourvu de projet d'aménagement du territoire. La faible démographie a assurément joué un rôle majeur dans cette préservation des ENAF. Cependant, et au vu de l'engouement nouveau pour les espaces ruraux couplés aux volontés de redynamisation du territoire, il y a des chances pour que le territoire connaisse un sursaut démographique. Un enjeu croissant pèse donc sur le monde rural qui doit se réinventer. Mais définir un projet de territoire nécessite que les acteurs développent des habitudes de travail en commun pour l'intérêt du territoire.

Pour répondre à ces enjeux nouveaux, les communes doivent s'ouvrir à l'intercommunalité et au-delà. Commencer ce travail par la rédaction d'un PLUi n'est certainement pas l'idéal au vu de l'importance de ce document d'urbanisme. Cependant le contexte créé par les décrets d'application de l'objectif ZAN vont certainement presser le processus et les minorités de blocages vont se lever. Il convient donc pour la CCPS de ne pas « subir » le PLUi à venir, mais de le réfléchir comme un réel projet de territoire.

## 2.5. La pression de la territorialisation de l'objectif ZAN pour faire territoire ?

La loi climat et résilience<sup>41</sup> vise à accélérer la transition écologique de la société et de l'économie française notamment en réduisant progressivement la consommation d'espace NAF (Naturel, Agricole et Forestier). La loi Climat et résilience vise à « *concrétiser les propositions de la Convention citoyenne pour le climat* »<sup>42</sup>. Elle prévoit un engagement vers une réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces NAF jusqu'en 2031 pour finalement atteindre la médianique « Zéro Artificialisation Nette » d'ici 2050. La, ou le ZAN, est selon Céline GUEYDON, le marqueur de l'*environnementalisation* du code de l'urbanisme.

Pour parvenir à cet objectif et afin de faciliter la coordination territoriale, la conférence des SCoT a été créée. En 2022, elle a eu pour rôle de synthétiser les consommations d'espace NAF de tout le territoire national calculées par les SCoT et devait préciser les attentes et besoins de chaque

---

<sup>41</sup> Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets.

<sup>42</sup> C. GUEYDAN, « Chronique Droit de l'urbanisme » (2021)

territoire. La consommation d'espaces NAF effective<sup>43</sup> calculée devait ainsi permettre d'analyser la trajectoire à définir dans les SRADET. Ces Schéma Régionaux doivent donc être révisés d'ici 2024<sup>44</sup>, afin de définir les grands axes pour chaque région.

Avant d'atterrir réellement sur les communes, la territorialisation transitera une seconde fois par les SCoT pour définir une répartition laissée à leur initiative. Finalement, pour pouvoir profiter d'une partie de l'enveloppe foncière disponible et à répartir localement, il faudra renseigner le projet dans un document d'urbanisme d'ici février 2028.

Les SCoT ont donc un rôle majeur dans l'articulation de la stratégie de réduction de la consommation des NAF puisqu'ils sont consultés deux fois jusqu'à la territorialisation la plus fine de la stratégie ZAN.

Cet objectif a instauré un climat relativement stressant parmi les élus, et à plus forte raison les élus de communes rurales. Le sujet a été traité de nombreuses fois dans la presse et sur les radios françaises. Pendant la première moitié de 2023, 39 articles sur la ZAN sont parus dans l'hebdomadaire régional « la Montagne » ( février à Juillet 2023 <sup>45</sup>). L'Association des Maires Ruraux de France a porté un projet de « surface minimale de développement communal » pour garantir une possibilité de consommation pour les communes rurales peu consommatrices jusqu'à présent. Il est notable que le message véhiculé par l'objectif ZAN est ambigu. En effet et pour résumer : Pour la période 2021/2031, il ne sera possible de compter sur la consommation d'ENAF qu'à hauteur de 50% des surfaces d'ENAF consommées sur la période 2011/2021. Bien que le but recherché soit la réduction de moitié de la consommation d'ENAF, il en résulte que les territoires les plus consommateurs sont plus avantagés que les territoires davantage économes.

Quoiqu'il en soit la ZAN s'accompagne désormais d'une « garantie rurale » octroyant 1ha. à toute commune n'ayant pas consommé plus de 2 ha. sur la période 2011/2021, à la seule condition qu'elle inscrive le projet dans un document d'urbanisme d'ici 2028<sup>46</sup>. Ce qui est perçu comme une défaite pour l'AMRF va certainement produire une hausse significative des transferts de compétence PLU.

La ZAN conduit donc à un virage en urbanisme pour les communes rurales entre autres. La ZAN repose cependant sur des enjeux majeurs, dont l'un est le calcul de la consommation effective des territoires.

---

<sup>43</sup> La loi climat et résilience a imposé de comptabiliser la consommation d'espace NAF **effective**, c'est-à-dire des espaces NAF qui ont déjà connu un changement d'usage vers usage non NAF, et non simplement programmée.

<sup>44</sup> Le décret du 13 juillet 2023 a accordé un délai jusqu'à novembre 2024.

<sup>45</sup> Recherche effectuée via la base d'Europresse.

<sup>46</sup> Selon le ministère, l'élaboration d'un PLUi prend entre trois et cinq ans.

### Les méthodes de calcul de consommation d'espaces NAF

Précisons que la loi climat et résilience ne traite pas **d'artificialisation des sols** mais de **consommation d'espaces NAF**, un raccourci qu'il est facile de faire. L'artificialisation est un phénomène à l'échelle infra parcellaire. Le calcul demandé aux SCoT concernait bien la consommation et non pas l'artificialisation qui repose donc sur d'autres problématiques.

L'enjeu de ce calcul est relativement important puisqu'il était censé conditionner l'enveloppe foncière attribuée ensuite pour les dix prochaines années. Il est donc logique que les acteurs du territoire soient tentés d'utiliser une méthode qui ne minimise pas la consommation effective et que les services de l'État préfèrent une méthode moins englobante.

« Le sujet de l'artificialisation est complexe : les concepts ne sont pas toujours partagés, et de nombreuses sources de données permettent de mesurer le phénomène, toutes avec une méthode et une définition propre »<sup>47</sup>

Il existe donc plusieurs méthodes de calcul basées sur des processus différents qui donnent des résultats différents.

### Des méthodes classiques de photo-interprétation et de « dilataion érosion »

La DDT notamment, utilisait dans les années 2010, la photo-interprétation pour l'observation de la « tâche urbaine » et de son évolution<sup>48</sup>. Cette méthode consiste à analyser le phénomène en comparant des photos aériennes ou satellites. Dans les années 2010 c'est un procédé relativement manuel.

D'autres méthodes sont basées sur la dilataion-érosion, une méthode utilisée par la DREAL, et par le SCoT HCD notamment.

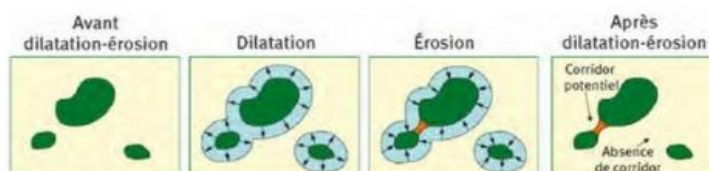


Figure 45. Étapes successives nécessaires à la méthode de dilataion-érosion © CEMAGREF

Cette technique utilise les Systèmes d'Information Géographique afin d'automatiser l'analyse des distances entre deux entités pour mettre en évidence d'éventuelles continuités. Cette méthodologie est utilisée à l'origine par les écologues lors des créations ou analyses des trames vertes dans les documents de planification. Le procédé peut être appliqué pour l'observation des tâches urbaines. L'opération repose sur deux traitements principaux (bien que pour le cas de la tâche urbaine l'« érosion » ne soit pas systématique). La dilataion est « une mise en tampon » d'une largeur fixée par l'opérateur. Lors de

<sup>47</sup> Rapport d'étude du CEREMA, 2022.

<sup>48</sup> Revue *TECHNI.CITES* « Des indicateurs et méthodes pour mesurer la consommation d'espaces », 2013.

cette étape, certaines taches proches vont voir leurs auréoles entrer en contact et fusionner, ce qui agrandira la « tâche ». L'érosion, d'une valeur également prédéfinie, permet d'ajuster l'opération et de faire apparaître les continuités potentielles entre plusieurs tâches. Toutes les auréoles dilatées qui ne fusionnent pas entre-elles sont donc considérées en discontinuité. Plus l'érosion sera faible, plus la tâche sera importante. La méthode retenue par le SCoT HCD est une dilation-érosion 50m/25m autour des zones bâties.

Le principal défaut reconnu à cette technique en urbanisme repose sur l'ajustement possible des coefficients par les opérateurs pouvant ainsi faire varier la tâche urbaine.

Dans un courrier (« dire de l'État ») le préfet a mis en garde les Présidents des 3 SCoT du Cantal sur le fait d'utiliser une méthode de calcul basée sur des dilation-érosion, avec des coefficients non-harmonisés, donc non comparables entre eux, et qui surestiment les surfaces consommées. Il y est préconisé d'utiliser la méthode développée par le Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement.

### **La méthode du CEREMA comme norme**

La technique développée par le CEREMA est basée sur le traitement des données foncières et fiscales. Cette dernière est devenue la méthode de référence pour chiffrer la consommation d'espace<sup>49</sup>. L'adoption de cette méthodologie fut d'ailleurs la décision majeure prise lors de la conférence des SCoT.

Le *portail de l'artificialisation* permet de consulter de façon ergonomique le travail de synthétisation réalisé à partir des fichiers fonciers. Il est possible de connaître les consommations de chaque commune française. Une différenciation est faite entre les consommations d'ENAF à destination des locaux d'habitation, d'activités économiques ou mixtes. Ce qui permet de relever des paradoxes. En effet à l'échelle du SCoT du Haut-Cantal-Dordogne les consommations d'ENAF sont majoritairement à destination des bâtiments d'habitation alors que la population diminue.

Les méthodes pour calculer la consommation d'espaces NAF sont développées depuis les années 2010. En effet la loi Grenelle 2 visait déjà la réduction de la consommation de tels espaces. Ce calcul était dès lors obligatoire pour les SCoT et PLU. Il paraît cependant surprenant que la Région ait redemandé aux SCoT de calculer ou d'actualiser la consommation de leur territoire sans imposer la méthode alors que le CEREMA disposait déjà d'une base de données globale.

<sup>49</sup> \*Rapport d'étude du CEREMA « *Mesure de l'artificialisation à l'aide des Fichiers fonciers Méthodologie* »

\*Rapport d'étude du CEREMA « *Mesure de la consommation d'espaces à l'aide des Fichiers Fonciers Définitions, précisions méthodologiques, limites et précautions d'interprétation* ». mai 2022.

L'autre enjeu majeur de la ZAN est la mise à jour des Schémas Régionaux. Les territoires attendent la parution de ce document pour pouvoir se mettre en conformité à leur tour.

### **La modification en cours du SRADDET AURA**

Le SRADDET est en cours de modification pour intégrer les objectifs de la loi. Les modifications doivent également intégrer les observations et tirant profit de la Conférences des SCoT. La modification ne prévoit pas de réécrire les grandes orientations du schéma récemment approuvées. Les modifications interviennent seulement sur les points impactés par les nouvelles dispositions légales apparues depuis l'adoption du document en 2019. Ces lois sont :

- la Loi d'Orientations des Mobilités (LOM, décembre 2019)
- l'ordonnance relative à la prévention et à la gestion des déchets (29 juillet 2020)
- la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (août 2021)
- la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration dite loi 3DS (février 2022).

La modification du SRADDET concerne donc les domaines suivants :

- La gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation
- Le développement et la localisation des constructions logistiques
- La mise à jour des dispositions anticipées de la LOM
- La stratégie aéroportuaire
- La prévention et la gestion des déchets

### **La modification du SRADDET en consultation en 2023**

Bien que le nouveau schéma ne soit pas encore adopté, sa consultation est en cours en juin 2023 pour une durée de trois mois comme le prévoit la loi. Le Président de Région, Laurent Wauquier invite d'ailleurs les Présidents d'EPCI à faire part de leurs retours sur les nouvelles orientations<sup>50</sup>.

Concernant les orientations visant à atteindre les objectifs du ZAN à l'horizon 2050, la Région insiste sur un scénario qu'elle veut « *le plus simple et le plus lisible possible*<sup>51</sup>, permettant de répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte des enjeux majeurs, d'une part, de défense des territoires ruraux et d'autre part, de relocalisation et de développement des activités

<sup>50</sup> C'est par le biais d'une note interne qu'il nous a été possible de consulter le projet sur internet par une adresse non référencée <https://SRADDET.auvergnerhonealpes.fr>

<sup>51</sup> Ce scénario, voulu simple et lisible, est en réalité une enveloppe foncière calculée à partir de la stricte méthode du CEREMA basée sur les fichiers fonciers, disponible sur le portail national de l'artificialisation et son outil « suivi des consommations ».

*industrielles* ». Le Président de Région insiste également sur une réclamation concernant les projets d'envergure nationale qui ne devraient pas impacter la réserve foncière des territoires.

Le SRADDET de la Région AURA est construit sur la base de 50 règles. Les modifications concernant les objectifs du ZAN se retrouvent dans plusieurs règles (N ° 2,3,4,5,6,7,9) mais se concentrent sur deux d'entre-elles. La proposition de la nouvelle règle n°4 « *fixe un objectif de réduction de la consommation d'ENAF ainsi qu'un plafond en hectares, à la maille des territoires de SCoT (ou parties de SCoT interrégionaux situées en Auvergne Rhône Alpes) ou à défaut des EPCI pour les territoires non couverts par un SCoT* »<sup>52</sup>. La règle n°9 reprend elle, la contestation de la Région quant aux « projets d'envergure nationale ». Une comptabilité foncière spécifique est prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la trajectoire ZAN.

Le projet de modification aborde également le sujet de la renaturation d'espaces pouvant être bonifié via les documents d'urbanisme. « *Les documents d'urbanisme pourront prévoir de valoriser, dans leur enveloppe foncière mobilisable, les surfaces ayant fait l'objet d'une opération de renaturation dès lors qu'elle aura donné lieu à une évolution du zonage du document d'urbanisme ; ceci afin d'encourager les démarches volontaristes.* »

Il apparaît que le projet offre d'avantages de possibilités aux territoires possédant un document d'urbanisme. Ces incitations montrent alors la volonté de la Région d'avoir la plus large couverture en documents d'urbanisme possible. Le SRADDET réaffirme aussi le rôle majeur de SCoT dans la territorialisation de la ZAN.

Le développement des territoires, ou du moins leur expansion, ne semble alors possible qu'en possession d'un document de planification, ou pour les communes sans enveloppe foncière octroyée, par le transfert des compétences à l'intercommunalité.

### **L'enveloppe foncière octroyée à la CCPS**

Le projet de modification du SRADDET soumis à la consultation des personnes publiques associées propose un tableau effectivement simple. Les enveloppes sont proposées à l'échelle des SCoT. Selon le portail de l'artificialisation des sols, il est possible de concevoir le tableau suivant :

<sup>52</sup> Consultation des personnes publiques associées, modification n°1 du SRADDET.

CC	total ENAF 2011/2021.	% consommé	Plafond mobilisable sur 10 ans
Pays de Salers	67	35	33,5
Sumène Artense	59	31	29,5
Pays de Mauriac	37	19	18,5
Pays de Gentiane	29	15	14,5
total	192	100	96

Figure 46. Tableau des consommations et enveloppe hypothétiquement octroyées au SCoT HCD. ML 2023

L'extrait suivant présente la ligne du tableau consacrée au SCoT du Haut-Cantal Dordogne qui englobe les quatre communautés de communes de l'arrondissement de Mauriac.

SCoT ou EPCI non couvert par un SCoT	Total des ENAF (en ha) consommés sur la période du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2021 (source cerema - observatoire national de l'artificialisation)	Plafond maximum mobilisable (en ha) pour la période du 1er janvier 2021 au 1er janvier 2031	Objectif de réduction de la consommation d'ENAF pour la période du 1er janvier 2021 au 1er janvier 2031 par rapport à la consommation d'ENAF de la décennie
SCoT Haut Cantal Dordogne	192	96	-50,3%

Figure 47. Extrait du tableau de répartition du projet de SRADDET AURA concernant le SCoT HCD. ©SRADDET AURA

C'est à ce niveau que s'arrête la « simplicité » voulue par la Région. En effet la répartition de l'enveloppe foncière est laissée à l'initiative des SCoT ou aux EPCI lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCoT.

Le principe de subsidiarité voulu par la Région (il s'agit d'ailleurs de la règle n°1, une règle non modifiée) n'est cependant pas sans interrogation. Pour les territoires entièrement couverts de PLUi, la répartition semble davantage aisée que pour les territoires analogues au Haut-Cantal Dordogne.

L'hypothèse que les SCoT répartissent l'enveloppe par EPCI semble légitime pour les territoires. Or la répartition peut également se faire sur d'autres principes selon les orientations retenues dans les SCoT. Il apparaît donc évident que les SCoT vont rapidement être soumis à une forte pression lors de cette répartition. Enfin, pour des territoires sans documents d'urbanisme intercommunaux, la répartition semble plus compliquée. La représentation d'une petite commune à l'échelon d'un SCoT n'est en effet pas garantie ni forcément légitime.

Quoiqu'il en soit, en CCPS dix-neuf communes sont au RNU et ne peuvent donc pas inscrire leur projets de consommation dans un DU. Certaines d'entre elles auraient pourtant techniquement eu droit à plusieurs hectares avec un document d'urbanisme. Sur les huit restantes, la commune de Salers n'a pas eu de consommation sur la période 2011/2021 et n'aura donc pas droit à une part de l'enveloppe. La récente « garantie rurale » destinée aux communes peu

consomatrices pour palier à cette répartition défavorable aux communes économes en consommation d'ENAF, ne s'appliquera elle aussi qu'en présence d'un document d'urbanisme.

Et puisque toutes les communes vont devoir, soit créer un document d'urbanisme, soit mettre à jour celui déjà existant, il apparaît que cette mesure incite à la création d'un PLUi pour réduire les coûts notamment<sup>53</sup>.

Sur les 27 communes de la Communauté de Communes du Pays de Salers seules trois (Pleaux, Anglards de Salers et Saint Martin Valmeroux) resteraient donc dans une position relativement confortable. Rappelons que le territoire est engagé dans une « reconquête démographique » ce qui paraît difficilement conjugable sans perspective de développement. La CCPS n'a pas encore officiellement décidé de la création d'un PLUi. Avec l'enveloppe foncière potentielle la plus importante, elle serait donc en difficulté dans cette répartition par les SCoT.

Le SCoT HCD incite également à l'élaboration de PLUi :

Prescription n° 30 du SCoT HCD.

*Ces enveloppes sont mutualisables entre communes de mêmes catégories (dans le cas de PLU groupés ou PLUi notamment). En l'absence d'accord, c'est la répartition au prorata de la population (INSEE 2015) au sein de la catégorie qui est à prendre en compte.*

Les SCoT apparaissent alors comme un échelon central de la territorialisation de la loi « climat et résilience ».

Il faut cependant rappeler que la consommation d'ENAF n'est pas la seule option en vue du développement territorial. Il est possible de densifier le bâti existant, de rénover le bâti ancien en mauvais état, de prévoir des changements d'affectation de locaux vacants et de traiter les friches industrielles ou agricoles. La rationalisation des bâtiments publics peut parfois s'avérer efficace et les prochains décrets devraient définir les modalités de la renaturation afin d'équilibrer le ratio de l'artificialisation.

Cependant, la garantie rurale et l'enveloppe foncière sont des arguments qui résonnent logiquement chez les élus.

<sup>53</sup> Notons que les agences et cabinets d'urbanisme vont très probablement connaître un pic d'activité d'ici 2028.



\* \*

\*

Les récents décrets d'application de la loi climat et résilience concernant l'objectif ZAN ont rebattu les cartes en milieu rural. La territorialisation de la ZAN va certainement produire une hausse des transferts de compétence PLU à l'intercommunalité et au final une couverture plus complète de la France en document d'urbanisme.

Concernant la CCPS, elle a su conservé une structure intéressante du point de vue de l'organisation du bâti. Les enjeux de dynamisation démographique doivent être accompagnés afin de conserver un cadre de vie privilégié. En quelque sorte, le retard du territoire en aménagement doit être mis à contribution pour ne pas refaire les erreurs déjà commises ailleurs.

Une ouverture du territoire doit donc avoir lieu, et il est nécessaire de sortir d'un schéma trop communale pour faire territoire.

## PARTIE 2 : QUELLE POLITIQUE POUR FAIRE TERRITOIRE ?

Faire territoire : éléments de définition

Si un territoire est « une construction, que des acteurs, organisés ou non, imaginent, se représentent et façonnent, au sens politique, économique, technique, social, culturel »<sup>54</sup>, alors *faire territoire* c'est mettre en œuvre les conditions pour parvenir à cette construction durablement.

Cependant, lorsque le périmètre de ce territoire est plus ou moins subi, les conditions ne sont pas favorables pour accéder à la construction dont nous parlons.

Il faut aussi noter qu'il y a une ambiguïté sur l'utilisation du terme, entre un territoire avec un projet commun et un territoire simplement administratif. *Faire territoire* s'apparente ici, à une entité administrative qui se dote d'un projet commun, d'un projet de territoire.

Les décrets d'application de la ZAN incitent au transfert de compétence et à la rédaction de PLUi, il apparaît pertinent d'en profiter pour développer un réel projet de territoire.

### 1. OUTILS ET LEVIERS DISPONIBLES POUR FAIRE TERRITOIRE

La connaissance du territoire de la CCPS recherchée et apportée, permet d'amener des solutions adaptées à ce territoire singulier.

Tout d'abord, le périmètre de la Communauté de Communes du Pays de Salers pose question. Il n'y a pas réellement d'*effet territoire*, notamment puisqu'il s'agit de l'agrégat d'anciens cantons. Des habitudes de travail intercommunal ne sont pas non plus instaurées. Cependant la CCPS est composée de communes rurales hétérogènes tournées vers l'extérieur (vers Aurillac et Mauriac principalement), du moins ne sont pas forcément repliées sur elles-mêmes. Il conviendrait donc d'utiliser ces différences et ouvertures pour en faire un territoire riche d'expériences.

Pour rappel, le transfert de compétence et la rédaction d'un PLUi sera à l'ordre du jour d'une prochaine Conférence des Maires au Pays de Salers au vu de la parution des récents décrets d'application de l'objectif ZAN. Mais, rédiger un PLUi pour obtenir la seule garantie rurale promise, apparaît réducteur pour le document. La recommandation générale proposée ici, est de profiter de cet intérêt soudain pour le PLUi, en permettant aux élus d'en faire un réel projet de territoire.

Dans un premier temps, rappelons les objectifs du PLUi et l'une de ses dispositions particulière qui apparaît particulièrement adaptée au Pays de Salers : les *plans de secteur*.

<sup>54</sup> Définition empruntée à l'UMR 5600 EVS

### 1.1. Le PLUi et ses possibilités de zonage pour *ménager le territoire* (selon l'expression de T. Paquot)

Si le PLUi fait peur aux architectes, c'est par crainte de globalisation architecturale d'un territoire, mais s'il fait peur aux élus c'est pour sa réputation contraignante et privatrice d'un pouvoir sur l'instruction des permis de construire notamment. Rappelons le paradoxe soulevé plus tôt qui réside dans le fait qu'un élu d'une commune au RNU a, *de facto*, déjà délégué l'urbanisme de son territoire à l'État. Or, les dérogations accordées sur le territoire leur laissent penser qu'ils possèdent un pouvoir qu'ils peuvent perdre dans le transfert de compétence. Précisons de plus que la délivrance des permis peut rester à la main des communes. L'instruction sera mutualisée à l'EPCI ou bien passera à la DDT pour les EPCI de faible densité après le transfert.

Le PLUi doit permettre aux communes d'envisager ensemble l'avenir proche et d'aménager ( ou de ménager<sup>55</sup>) le territoire du Pays de Salers, pour l'instant relativement préservé. Les communes deviendraient alors réellement les moteurs de l'aménagement du territoire et donc du développement local.

#### *PLUi : généralités*

Ce document d'urbanisme doit comporter, un rapport de présentation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) ainsi que les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP).

Le document doit être le fruit de la volonté des élus à travailler ensemble et avec les habitants pour construire un avenir cohérent du territoire. C'est donc toutes les questions d'aménagement qui doivent être réfléchies pour produire un document clair. Il doit également permettre une compréhension par les habitants et usagers.

Le PLUi doit favoriser l'émergence d'un projet de territoire partagé en prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement adaptées aux spécificités du territoire. Il détermine les conditions d'un aménagement du territoire qui respecte les principes du développement durable, en particulier par une gestion économe de l'espace et une répartition équilibrée des différents types de logements, et qui réponde aux besoins de développement local.

Un PLUi est donc un outil de planification de l'usage du sol, et par conséquent des activités humaines. C'est un outil à la fois régulateur dans l'organisation et la répartition de l'habitat, des activités, et des services, et un outil de prospection dans la vision qu'il doit permettre de comprendre et d'anticiper. Il doit finalement intégrer la préservation de l'environnement.

<sup>55</sup> Thierry Paquot : *Prendre soin des espaces*

- Le PLUi est un document d'urbanisme qui détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols ; élus et habitants réfléchissent ensemble pour construire l'avenir de leur territoire.
- Pour les élus, ce document de planification permet d'imaginer et construire l'avenir du territoire de manière intercommunale en mettant en place des règles d'utilisation des sols.
- Pour les habitants et usagers, ce document permet de clarifier la constructibilité des parcelles et les règles d'urbanisme qui s'y appliquent. La prise en compte des habitants dans l'élaboration permet aussi la rédaction d'un document réaliste.

Le PLUi est un outil malléable et non pas rigide imposant des règles déconnectées des réalités des communes puisque ce sont les élus des communes eux-mêmes qui le rédigent. Des *plans de secteur* pourront être déterminés pour se concentrer davantage sur les espaces définis comme secteurs à enjeux notamment.

#### *Le recours à des plans de secteur pour la CCPS*

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, la loi prévoit de regrouper plusieurs entités au sein d'un même territoire, et ainsi permettre des orientations d'aménagement ou de zonages spécifiques à des regroupements de communes ou types de communes. Notons que cette typologie est déjà plus ou moins présentée dans le SCoT HCD. Bien que peu de territoires n'utilisent cette possibilité, les plans de secteur se révèlent pertinents au sein de la CCPS, ce vaste territoire relativement hétérogène et contrasté par les Monts de Cantal.

Avec ce dispositif, tout le territoire reste cependant couvert par un même PLUi et un seul PADD assurant ainsi la cohérence et l'intérêt du document, mais les plans de secteurs permettent une souplesse nécessaire aux spécificités des territoires hétérogènes. Le zonage des seuls espaces à enjeux rend donc le zonage plus lisible, il n'est pas encombré de découpages jugés inutiles.

Enfin, en prenant mieux en compte les singularités d'un territoire, cette option « facilite l'implication de chaque équipe municipale dans la démarche communautaire » (Club PLUi, 2015). Les dispositions prises sont censées mieux répondre aux inquiétudes de certains élus des communes de l'EPCI.

Concrètement, et selon l'article 137 de loi ALUR, article L. 151-3 du code de l'urbanisme, c'est l'organe délibérant de l'EPCI qui délibère sur l'opportunité de procéder à un plan de secteur, le plus souvent à la suite d'une demande d'une ou plusieurs communes. Selon l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il est également possible de n'annuler qu'un plan de secteur, ne remettant ainsi pas en cause l'intégralité du projet en cas de litige.

Le plan de secteur semble adéquat pour la CCPS. Il ne faut cependant pas abuser du nombre de secteurs, car s'il y a autant, ou plus de secteurs que de communes, la logique intercommunale disparaît. Il faut garantir la dynamique sectorielle dans le système intercommunal. Evidemment, travailler plus en finesse représente également un coût supplémentaire en temps et en argent<sup>56</sup>. C'est un peu là le paradoxe des plans de secteurs : ils simplifient et alourdissent en même temps la démarche.<sup>57</sup>

Les modalités de gouvernance sont donc relativement importantes bien que les prises de décision s'en retrouvent plus aisées dans le cadre de plans de secteur.

Finalement, il semble que le PLUi aurait également pu s'appeler Plan Intercommunal d'Aménagement du Territoire / PIAT. En effet, son volet règlementaire ne devrait pas faire concurrence à la dimension « aménagement », qui se révèle un véritable outil de développement territorial<sup>58</sup>.

\*

Quoiqu'il en soit, plan de secteur ou non, un PLUi au Pays de Salers, devient une nécessité dans le contexte de la territorialisation de l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience pour profiter des dernières consommations d'ENAF brutes autorisées. En effet, pour pouvoir profiter de la garantie rurale et pour l'utilisation de l'enveloppe foncière, un document d'urbanisme est obligatoire puisque le projet doit y être inscrit d'ici 2028. Enfin et puisque la ZAN est un ratio, l'équilibre par la renaturation d'espaces urbanisés pourra également y être planifié.

Il est cependant évident que le PLUi n'est pas le seul outil des territoires, et ne pourra réellement constituer un levier que s'il est accompagné d'autres mesures. Le SCoT est devenu un échelon pivot incontournable sur lequel la CCPS devrait s'appuyer.

## 1.2. Renforcer l'intérêt et la solidité du Schéma de Cohérence Territoriale

Il paraît important de renforcer le SCoT existant qui est à l'heure actuelle, simplement « présent » sur le territoire du Haut-Cantal Dordogne. Les communautés de communes doivent pouvoir s'appuyer sur un socle solide, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans cette partie du Cantal. Donc, avant ou en parallèle de l'élaboration d'un projet de territoire, il est préférable de doter l'échelon SCoT de moyens pour définir le cadre du paysage dans lequel s'inscrit le territoire du Pays de Salers.

<sup>56</sup> Rappelons que la DDT 15 subventionne actuellement un PLUi à hauteur de 80%.

<sup>57</sup> C'est peut être un élément en faveur du discours des élus qui pensent que le PLUi n'est pas un outil pour les territoires ruraux ?

<sup>58</sup> Notons d'ailleurs que le *Club PLUi* vient de changer de nom pour devenir *Planif' Territoire*

Institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, les SCoT ont été mis en place à partir de 2002 dans le but de définir la destination des sols et la prise en compte des politiques du territoire en matière d'urbanisme, de logement ou encore de déplacement. Revue par une ordonnance en 2020, l'échelle des SCoT doit désormais davantage être calquée sur un bassin de vie, d'emploi ou encore de mobilité. Cette échelle que chaque acteur du territoire peut se représenter aisément est donc pertinente pour un projet territorial. Le SCoT est l'outil de l'inter territorialité<sup>59</sup> : *la capacité des collectivités territoriales à travailler ensemble sur des questions d'aménagement et à dialoguer avec les instances des échelons supérieurs et inférieurs.*

Le SCoT dit « intégrateur » peut porter d'autres documents, par exemple le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET), un document qu'il serait compliqué de porter par une communauté de communes rurale. Une démarche dans ce sens est actuellement en cours au niveau du SCoT HCD.<sup>60</sup>

Un SCoT pertinent rend plus efficace la rédaction ou la mise à jour des documents intercommunaux ou communaux. Il suffit alors pour les collectivités de se reporter aux orientations du SCoT qui aura déjà logiquement centralisé lois, décret, charte PnRVA etc... Dans ce contexte, les PLUi ont seulement besoin d'être compatibles qu'avec le SCoT pour être en règle. Plus tard, une logique d'Inter-SCoT pourra être réfléchi et rendra plus facile les échanges avec la Xainterie par exemple (territoire voisin en Corrèze), et ainsi passer outre les limites administratives départementales ou régionales. Participer aux événements de la Fédération des SCoT permettant de se nourrir des expérience d'autre territoires, semble également une nécessité pour un territoire relativement isolé.

Par ailleurs, le SCoT HCD a besoin d'une meilleure visibilité et lisibilité pour les équipes municipales et les communautés de communes. En effet il est parfois inconnu, souvent méconnu et toujours sous-estimé, du moins au Pays de Salers.

Enfin le SCoT va détenir l'enveloppe foncière octroyée par le SRADDET à redistribuer aux communes ou communautés de communes, il devra donc préciser le projet de répartition retenu d'ici 2027. Il précise actuellement une répartition par communes effectuée sur la base d'un calcul de consommation d'ENAF obsolète (dilatation-érosion). Bien que nécessaire, la mise à jour est surtout obligatoire et doit être anticipée par tous les acteurs. Il faut noter que d'ici-là, les droits à consommer inscrits dans le SCoT (bien que *de facto* reconnus illégaux par la loi) peuvent cependant être mobilisés puisque validés dans le SCoT. Dans le cas d'une surconsommation

---

<sup>59</sup> Martin Vanier (2009)

<sup>60</sup> D'après Louis GRATEL, directeur du SCoT HCD

d'ENAF par rapport au calcul du CEREMA<sup>61</sup>, par une commune ou EPCI, un flou réside sur les sanctions ou suites à donner. Dans ce cadre, il apparaît d'autant plus important que la CCPS prenne activement part à la mise à jour du document. Il convient d'en profiter pour investir pleinement cet outil à l'image du PLUi.

Bien que PLUi et SCoT soient deux axes majeurs à traiter, d'autres outils peuvent permettre de *faire territoire* au Pays de Salers.

Pour un territoire comme la CCPS qui souhaite mener une politique volontariste en faveur d'une dynamisation démographique, un autre outil aurait pu se révéler intéressant si l'actualité n'avait pas forcé les événements.

### 1.3. Un PLH pour initier une méthode de travail et définir le logement comme projet de territoire

Le département du Cantal mène une politique qui porte sur l'attraction du territoire en perte de population chaque année. « *Le conseil départemental a fait de la reconquête démographique la priorité de sa politique [...]* »<sup>62</sup>. Cette ambition de croissance démographique est également un des objectifs annoncés dans le SCoT Haut-Cantal Dordogne (Axe n°1 du Document d'Orientation et d'Objectif). Selon Audrey LE MAREC<sup>63</sup> « l'habitat est reconnu comme facteur capital d'insertion sociale et de développement territorial [...] »<sup>64</sup> et représente l'un des enjeux majeurs pour les territoires ruraux.

Le Programme Local de l'Habitat est un document obligatoire pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines, ainsi que pour les communes de plus de 20 000 habitants, non membres d'un EPCI. Les communautés de communes, compétentes en matière d'habitat, de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, doivent également obligatoirement élaborer un PLH. La rédaction d'un PLH volontaire est possible pour les EPCI moins peuplés mais dotés de la compétence Habitat (c'est le cas de la Communauté de Communes du Pays de Salers).

Ce document de programmation (et non de planification comme le PLUi) n'est pas opposable. Il apparaît donc moins contraignant pour les élus et pourrait jouer le rôle d'un déclencheur de nouvelles habitudes de travail collectif à l'échelle de la communauté de communes. De plus, le

<sup>61</sup> Méthode de calcul reconnue nationalement.

<sup>62</sup> Bruno Faure, président du Conseil Départemental du Cantal, 2023.

<sup>63</sup> Chargée de mission, Fédération nationale Fédération Nationale Habitat & Développement

<sup>64</sup> A. LE MAREC, « L'habitat rural, enjeu d'intérêt intercommunal »(2007)

PLH est un document qui peut être joint à un futur PLUi et former un PLUi-H. La réalisation d'un PLH volontaire par la CCPS est cohérente avec les objectifs d'accueil de nouvelle population.

#### *Un programme pour coordonner les politiques locales en matière d'habitat*

Depuis 2004, ce sont exclusivement les EPCI qui élaborent et suivent le PLH. En général l'EPCI nomme un animateur, un maître d'œuvre et un maître d'ouvrage. Avec ce document, l'EPCI devient plus largement l'autorité organisatrice des politiques de l'habitat. Le périmètre d'un PLH est celui de la surface couverte par la commune ou l'intercommunalité qui le met en œuvre.

Ce document vise à répondre aux besoins en logements de la population. C'est le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local<sup>65</sup>. Il doit permettre d'observer, de définir et de programmer des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Il doit couvrir une période de six ans à l'issue desquels il sera révisé. Il est possible de le mettre à jour avant pour prendre en compte l'évolution des besoins et des enjeux locaux.

Le PLH doit être juridiquement compatible avec les grandes orientations définies par le SCoT. Les documents d'urbanisme locaux doivent lui être compatibles et ses objectifs doivent être explicitement retranscrits dans le PLU. Dans le cas contraire, la révision du PLU doit être effectuée dans les trois ans.

L'objectif principal de ce document est de dresser l'état des lieux du parc de logements privés et publics existant. La réflexion menée dans un PLH permet de produire une politique cohérente qui doit répondre quantitativement et qualitativement aux besoins en logements, en assurant une offre de logement équilibrée et diversifiée entre les communes ou hameaux en définissant les solutions les plus adaptées à chaque composante de son territoire.

Elaboré en conformité avec les textes supra, il prend naturellement en compte les spécificités locales et intègre les enjeux environnementaux et de développement durable, notamment en favorisant les constructions écologiques.

Assez classiquement, 3 phases successives guident l'élaboration d'un PLH.

- La phase de diagnostic permet d'étudier le fonctionnement des marchés du logement : analyse de l'offre sociale, privée, individuelle, collective et foncière ainsi que la qualité de ces parcs de logements.
- La phase d'orientation, fixe les objectifs visés pour répondre aux besoins identifiés et résoudre les dysfonctionnements mis en évidence par le diagnostic.

<sup>65</sup> Défini aux articles L.302-1 à L.302-9-2 du Code de la construction et de l'habitation



- Le programme d'action détaille les orientations et les moyens opérationnels à mettre en œuvre pour répondre aux objectifs visés.

Le PLH est également connu pour son point sur l'article 55 de la loi SRU, abaissant la part de logements sociaux obligatoire dans certaines communes<sup>66</sup>.

#### *Un document qui ne fait pas perdre de temps ni d'argent*

Le PLH précise l'évaluation en matière de consommation foncière et en permet sa maîtrise. Il s'inscrit donc dans l'orientation de la lutte contre le mitage en limitant l'étalement urbain notamment ciblé dans la loi climat et résilience.

Un PLH doit comporter un diagnostic précis du fonctionnement du marché local et des besoins en logements et hébergement. Pour ce faire, les données des observatoires de l'habitat peuvent être mobilisées. Il étudie aussi les disponibilités foncières à court, moyen et long terme. Ce diagnostic pourra donc être remobilisé pour la réalisation d'un PLUi dans un futur proche ou en parallèle.

Enfin, la réalisation d'un PLH conditionne certaines aides et subventions de l'État et de la Région. Il est notamment une condition pour l'obtention de la délégation des « aides à la pierre » par convention aux EPCI. Si le PLH anticipe, ou du moins est volontariste en matière d'économies d'énergie, des bonifications via l'ANRU ou des aides de l'ADEME peuvent également être proposées.

#### *Le PLH comme propulseur de projet de territoire*

Le PLH est donc un outil de planification qui permet de coordonner les politiques locales en matière d'habitat. Sa prise en compte des enjeux et du contexte local, et surtout sa veille sur le parc immobilier semble se révéler comme un outil idéal pour un territoire avec un objectif d'accueil dans un territoire comme la CCPS.

Le logement et les capacités d'accueil sont des sujets plus palpables pour les élus que l'énonciation brute de *projet de territoire*. La rédaction d'un PLH volontaire permettrait de plus de poursuivre une dynamique engagée par le programme PVD à l'échelle des 3 pôles ruraux. Ce document, s'il est

---

<sup>66</sup> La réalisation d'un PLH au niveau d'un groupement de communes a des conséquences sur la mise en œuvre des quotas de logements sociaux fixés par la loi SRU. L'article 55 de cette loi, du code de la construction et de l'habitation, précise que l'objectif de réalisation de 20 % de logements sociaux, qui s'applique normalement au niveau d'une commune (pas d'obligation dans la CCPS), peut être réalisé au niveau d'un groupement de communes lorsque celui-ci a établi un programme local de l'habitat (ce groupement devra cependant se rapprocher de l'objectif de 25 %).

approprié par les élus et agents, pourrait porter l'habitat comme un réel projet de territoire et surtout installer des habitudes de travail à l'échelon communautaire.

Par la même volonté de créer de nouvelles habitudes de travail, un autre document est envisageable : le Plan de Paysage.

#### 1.4. Un Plan de paysage pour fédérer autour du patrimoine

Le futur PLUi mérite un traitement soigné résultant d'habitudes de travail des habitants, agents et élus. Le Pays de Salers, grâce à son savoir-faire fromager, ses vaches et ses paysages volcaniques, bénéficie d'une image reconnue. Si ce territoire est reconnaissable, c'est également dû aux sociétés qui l'ont occupé. Des particularités du territoire et des sociétés qui peuvent être mises en valeur par le biais d'un Plan de paysage.



*Figure 48. Murs de soutènement intemporels naturellement drainant, refuge de biodiversité, et parapets couverts de mousses, les constructions en pierres sèches font partie de l'identité des routes sinueuses des flancs de vallées au Pays de Salers. ML 2023.*

Le Plan de paysage s'articule en trois parties : un diagnostic, un volet orientations et objectifs, et un programme d'actions. On retrouve la méthode classiquement employée dans plusieurs plans (PLUi et PLH notamment).

C'est cependant un document plus « ludique » avec une bonne compréhension et une appropriation des élus<sup>67</sup> ainsi que des habitants, par l'élaboration d'objectifs d'amélioration (ou de conservation) d'un cadre de vie privilégié qui « formule une stratégie ou un projet de territoire au travers de la définition d'objectifs de qualité paysagère<sup>68</sup> ».

Le Pays de Salers dispose d'un patrimoine intéressant à valoriser dans le cadre d'un Plan de Paysage.

- L'organisation rurale en hameau « village »



Figure 49. Photographie du village de Miche sur la commune de St-Martin Cantalès. On distingue quatre granges/étables qui entourent six maisons d'habitations regroupées entourés de vastes prairies. ML Juillet 2023.

La majeure partie des habitants de la CCPS habitent dans les villages. Il n'est pas rare de compter plus d'habitants dans un hameau que dans le bourg de la commune. Précisons que seuls les bourgs sont appelés par le nom de la commune. Les hameaux qui la composent, eux, sont toujours appelés par leur nom distinctif.

Ces villages présentent des particularités fortes, intéressantes à mettre en avant dans le cadre d'un plan de paysage, tels les *coudercs* (places communes) ou le four banal souvent présent au cœur du hameau.

<sup>67</sup> Plaquette du Ministère de la transition écologique et des solidarités : le plan de paysage, agir pour le cadre de vie (p.17)

<sup>68</sup> Appel à projet *Objectif Paysages*



Figure 50. Photographie d'un panneau de signalisation, (ancien mais toujours d'actualité) à Anglards de Salers. Situé à la sortie du bourg, il représente les nombreux hameaux accessibles par cette route. Les hameaux font partie intégrante de la commune et sont rendus visible notamment par ce panneau. ML Juillet 2023.

- Le savoir-faire de la pierre sèche

Encore visible sur le réseau routier tertiaire (figure 48) les murs en pierres sèches sont davantage présents dans le domaine agricole. Ils séparaient historiquement les prairies et sont encore présents lorsque le remembrement ne les a pas arrachés.



Figure 51. Une prairie non loin du pont sur la Marrone, à Sainte-Eulalie. On distingue le muret en pierres sèches qui séparent les prairies. A l'arrière-plan, le bourg de Sainte-Eulalie. ML 2023.

L'étude des fichiers fonciers dans le cadre de ce diagnostic a permis de mettre en évidence l'histoire complexe du remembrement au Pays de Salers. Cette histoire a, en partie conditionné le paysage agricole du Pays de Salers. La grande période du remembrement en France est comprise entre 1955 et 1975. Le retard apparent pris au Pays de Salers pourrait se révéler un atout dans le contexte environnemental actuel.

\* \*  
\*

Ces différents outils de planification ne sont pas novateurs et ne créeront pas forcément les habitudes de travail nécessaires pour *faire territoire*. Ces outils doivent être utilisés au moment adéquat et collectivement pour obtenir le résultat idéal. S'ils apparaissent comme des leviers intéressants pour le Pays de Salers, leurs réussites reposent sur la capacité des acteurs à s'impliquer dans ces projets. Une façon de se prémunir d'un échec est le recours à la *participation*.

## 2. LE ROLE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE/ELU EN MILIEU RURAL

Le milieu rural est de plus en plus désiré par les Français selon des études récentes. Et s'il est aujourd'hui incontournable que la société urbaine s'est transformée, les territoires ruraux connaissent aussi les bouleversements de cette société contemporaine sur les plans économique, environnemental, social et démographique. (Prévot, Miot, Vivant 2021). Des enjeux croissants sont donc présents sur ces territoires peu denses qui doivent se réinventer ou du moins se préparer. Pour répondre à ces enjeux nouveaux, les communes peuvent s'ouvrir à l'intercommunalité et au-delà. L'échelon n'est pas le seul paramètre sur lequel agir. Des outils et des modes opératoires permettent également de favoriser les projets de territoires.

La *participation citoyenne* ne représente pas une volonté forte des élus et les méthodes de travail ne sont pas toujours novatrices, du moins au Pays de Salers. On y observe un paradoxe entre les pratiques politiques intercommunales et les habitudes d'entraides des habitants (bien que les habitants soient souvent des élus).

### 2.1. Changement de regards des agents, des élus et des habitants

Au Pays de Salers, les habitants ont appris à faire les choses par eux-mêmes. Il ne faut pas entendre par là que la société cantalienne est individualiste, bien au contraire. Il n'est pas rare que les voisins s'entraident pour toutes sortes de travaux, et plus particulièrement quand vient la saison des travaux agricoles. Mais cette entraide semble cantonnée à l'échelle des habitants. Parmi les élus, une méfiance des échelons supra communaux s'est établie et la crainte qu'autrui fasse intrusion dans les affaires de la commune également.

Bien que des partenariats puissent ponctuellement exister, les habitudes de travail au Pays de Salers sont largement communales. Les communes rurales isolées auraient pourtant tout intérêt à mutualiser forces et réseaux, notamment pour l'aménagement du territoire dans le contexte déjà explicité. Lorsqu'une situation « échappe » aux élus d'une commune, un recours au réseau personnel est possible et relativement pratiqué. Ce réseau, qui peut parfois compter préfet, sénateurs ou encore Président de département, est souvent mobilisé pour déroger au cadre du RNU le cas échéant.

Il est donc risqué d'opérer le transfert de compétence PLU à la communauté de communes uniquement parce que les communes y sont contraintes ou pour obtenir la seule *garantie rurale*<sup>69</sup>. Instaurer des habitudes de travail ( pourquoi pas sur l'exemple du monde agricole<sup>70</sup> ) et détenir une véritable motivation à travailler ensemble sont des points primordiaux pour la réussite du projet.

Des exemples d'études originales ont déjà eu lieu au Pays de Salers et peuvent servir de bases.

## 2.2. Les ateliers pour mobiliser les acteurs

Trois communes de la Communauté de Communes du Pays de Salers, Saint-Cernin, Saint-Martin-Valmeroux et Pleaux, (les trois pôles relais identifiés par le SCoT) sont ressorties lauréates du programme de l'État sur les vingt-trois du Cantal. La cheffe de projet recrutée par la communauté de communes a décidé, en lien avec les services de l'État et du réseau PVD, d'organiser les séances en ateliers de travail. La méthode semble avoir porté ses fruits après une période de doutes des élus impliqués.

Bien que l'expérience n'ait été menée qu'avec des équipes municipales et non de façon communautaire, le bilan semble encourageant et cette première expérience mériterait d'être reproduite. L'un des points soulevé à l'issue des ORT fut d'ailleurs de réfléchir à l'hypothèse d'un PLUi.

Dans le département du Lot, une expérience intéressante a eu lieu de 2021 à 2023. Conscient que les territoires ruraux, et notamment les communes très peu denses, sont soumises à des enjeux nouveaux et qu'elles n'ont pas forcément accès au programme d'aménagement comme PVD, le Conseil Départemental du Lot a porté ce programme original, nommé « Village A Venir ». Quatre communes comme Saint-Cirgues (Lot, 330 habitants) qui ont donc pu bénéficier d'un soutien en ingénierie et d'un accompagnement sur les différents outils d'aménagement existants. Dans ce cadre un diagnostic a notamment été réalisé « de la manière la plus

---

<sup>69</sup> Notons que la condition pour bénéficier de la garantie rurale est la possession d'un document d'urbanisme, intercommunal ou non.

<sup>70</sup> Notons le recours des agriculteurs aux coopératives d'utilisation de matériel agricole en commun (CUMA) mutualisant ainsi les ressources d'un territoire.

collaborative possible.<sup>71</sup>» Ce travail a été notamment mené sous forme d'atelier et a reçu une bonne adhésion des élus et des habitants.

Le programme de l'État : Atelier de Territoire, permet d'accompagner les acteurs d'un territoire pour construire un projet d'aménagement en faveur de la transition écologique sous forme d'atelier de travail animé par une équipe dédiée d'architecte et de spécialistes.

Ce dispositif d'accompagnement en ingénierie est proposé et financé à 100% par la Direction de l'Aménagement, du Logement et de la nature (DGALN). Des thèmes différents sont proposés chaque année. Ce dispositif correspond



Figure 52. Vignette de communication de du programme « Ateliers de Territoire » saison 2023-2024. DGALN

davantage à des territoires qui veulent s'engager dans un projet de territoire avec une participation des acteurs relativement poussée. Il y aurait cependant un intérêt supplémentaire à le réaliser avant un PLUi.

Les ateliers participatifs ont encore, notamment en milieu rural, une image d'un travail trop ludique voire enfantin du fait d'un recours régulier à des accessoires issus du monde du jeu. Passé ce préjugé, les acteurs parviennent à travailler ensemble de façon efficace. En effet les ateliers permettent souvent une meilleure compréhension des positions d'autrui, par exemple en ayant recours à des jeux de rôle.

La participation donne également, en parallèle ou intégré aux ateliers, de bons résultats. Elle est de plus un pilier des « résidences ».

### 2.3. La participation et ses nombreuses formes

#### *Les résidences*

Imagines sur le modèle des résidences d'artistes, les résidences d'architecte ont été expérimentées dès 2010 en Normandie par *Territoires Pionniers* (Maison de l'architecture de Normandie, à Caen) en partenariat avec le ministère de la Culture. L'expérimentation a depuis été largement reconduite sous diverses formes au sein du réseaux des Maisons de l'Architecture,

<sup>71</sup> Communiqué du Département du Lot : *Villages-A-Venir : bilan de l'expérimentation*

adaptée à des contextes divers. Ce dispositif n'est donc pas nouveau mais se réinvente à chaque projet et se revendique innovant.

La résidence permet aux professionnels d'un domaine (ici l'architecture) « *de sortir de leurs agences pour s'installer sur le terrain, et initier avec celles et ceux qui vivent la transition, des transformations sociales et écologiques* »<sup>72</sup>

Une expérience de résidence a été menée au Pays de Salers, à Pleaux, en 2021 en partenariat avec la CAUE 15 (Conseil d'Architecture, d'urbanisme et de l'Environnement), afin de concevoir une analyse participative de l'aménagement du bourg et de la conception d'un projet pour le réaménagement d'un vaste bâtiment emblématique du bourg. La résidence portait également sur la transmission de notions aux usagers. Sur le site créé pour l'occasion on peut lire que les objectifs étaient :

- « d'accroître la notoriété du territoire auprès d'un public extérieur,
- de promouvoir le territoire comme un territoire d'opportunité de travail où il fait bon vivre
- de favoriser une synergie entre les habitants et le projet de rénovation du collège Saint Joseph,
- de permettre aux habitants de mieux appréhender leur cadre de vie et de valoriser le patrimoine local, grâce à l'implication des résidents,
- de transmettre à un large public des connaissances sur les problématiques rurales et architecturales relatives au territoire . »

« Pensée comme une façon novatrice de sensibiliser à la notion d'espace, la résidence d'architecture a pour vocation de créer les conditions originales d'une rencontre entre des professionnels investis dans l'aménagement des territoires et la population locale. »<sup>73</sup>

Une autre étude récente (2023) a été réalisée en résidence au Pays de Salers, à Saint-Chamant. Mené par la coopérative foncière *Village Vivant*, adepte de ces formes participatives en milieu rural, l'étude interrogeait l'avenir des derniers commerces du centre bourg et la requalification d'un ensemble immobilier (îlot Clauzel). Le programme nommé «revitalisation pilote des petits centres-bourgs du Cantal» était portée et financée par l'ANCT. Cette réalisation montre l'investissement des élus en questions et une ouverture aux techniques mieux connu en milieu urbain.

<sup>72</sup> M. SCHAFFNER, 2021 « Révéler, cultiver, réhabiter - Retour sur une décennie d'architectes en résidence »

<sup>73</sup> Communication sur le site de la résidence d'architecture à Pleaux.



La participation est un pilier de ces résidences. Ainsi la réflexion sur l'aménagement est élargie au plus grand nombre (élus, agents, habitants, touristes...). Les diagnostics réalisés lors de résidences sont plus efficaces puisqu'ils font ressortir des informations fines du territoire. Ces pratiques montrent également une ouverture des élus vers les habitants et permettent un bon niveau d'information ou de participation ainsi qu'une bonne acceptabilité des projets qui en découlent. Rappelons que la participation est obligatoire dans les projets d'aménagement. Plus subtilement, les résidences exposent des métiers sinon invisibles et peuvent ainsi créer des vocations sur les territoires. Enfin, résidences et ateliers vont souvent de pair.

#### *La participation par la mise en place d'un budget participatif*

Plus souvent mobilisées par les communes à prédominance urbaine ou encore par les départements, les campagnes de budgets participatifs apparaissent cependant comme des outils mobilisables dans le cadre d'une volonté d'émergence de projets de territoire. Bien qu'elles offrent une issue inconnue au départ, les phases successives du processus doivent rassurer les financeurs. Ces formes de participation présentent des avantages intéressants. Elles permettent de saisir les besoins précis des usagers d'un territoire tout en suscitant la créativité et l'implication de la population. De plus, la phase de consultation permet de recueillir l'avis général, assurant ainsi une bonne adhésion aux projets futurs. Plus généralement, elles confèrent également une visibilité à la structure porteuse.

#### *La participation en lien avec l'université*

La communauté de communes Sumène Artense Communauté propose un contrat à pourvoir en septembre 2023. Il s'agit d'une thèse CIFRE (Conventions industrielles de formation par la recherche). L'offre prévoit notamment que le doctorant soit actif au niveau du SCoT du Haut-Cantal Dordogne, participe à l'élaboration du PLUi et contribue au développement territorial en général.

À l'instar de ce contrat doctoral proposé et co-financé par Sumène-Artense Communauté et l'université de Clermont-Ferrand, ce genre de partenariat offre des possibilités intéressantes pour les territoires. En effet, le regard neuf apporté par le doctorant permet de découvrir de nouvelles perspectives autrement inexplorées faute de temps. Le sujet traité par le doctorant sera, de plus, approfondi à la lumière des dernières études publiées ou en cours. Ces partenariats favorisent également le rayonnement des territoires ruraux au sein du milieu de la recherche.

Ce contrat doctoral s'inscrit dans le cadre du programme « Université Foraine ».

« L'expression "Université Foraine" est empruntée au domaine de l'architecture et correspond ici à la volonté de sortir des murs de l'université pour travailler sur un territoire qui n'a pas encore établi de liens conventionnels avec l'Université Clermont Auvergne. »

Cette citation, extraite du site internet de Sumène Artense Communauté, rappelle le principe des résidences d'architecte, mettant en avant la rencontre et la pratique du terrain. Ces approches rappellent les principes d'une politique participative volontariste.

Les liens avec l'université peuvent également se concrétiser par le biais de stages de fin d'études, mais aussi par la mise en place de projets tutorés impliquants des étudiants en formation, qui apportent un regard neuf sur le territoire. En plus de contribuer à la formation des étudiants, ce type de dispositif, peu onéreux voire gratuit, offre l'opportunité de faire découvrir un territoire parfois isolé des circuits universitaires.

\* \*

\*

De nombreux outils permettent aux acteurs du territoire (dans notre vision : tout le monde) de s'impliquer pour tenter de faire territoire. Il convient donc de ne pas confondre le projet de territoire et le *faire territoire*.

## CONCLUSION

Vouloir *faire territoire* à tout prix ne semble pas vraiment justifié. En effet, la notion de territoire peut revêtir un caractère essentiellement administratif. Cela est particulièrement vrai pour une communauté de communes qui est notamment chargée de compétences techniques telles que la collecte des déchets, la gestion des déchèteries ou l'encore l'assainissement collectif. Un découpage administratif n'a donc pas besoin d'une homogénéité culturelle pour exister. Les Pays étaient à l'origine censés posséder une logique paysagère ou culturelle, mais avoir utilisé ces périmètres pour définir les EPCI a certainement brouillé les territoires. Les politiques publiques techniques peuvent tout à fait exister sur un territoire « pratique ».

L'intercommunalité présente toutefois des avantages significatifs pour les communes rurales, notamment face aux enjeux actuels tels que la revitalisation des espaces de faibles densités, et des préoccupations environnementales comme la réduction de la consommation d'ENAF. Des logiques de coopérations foncières semblent inévitables et l'échelon intercommunal peut endosser un rôle répartiteur nécessaire dans ces territoires hétérogènes.

Le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Salers est une combinaison de communes rurales qui montre une apparente diversité. En effet, les cartes des bassins de vie, des aires d'attractions des villes et du relief, entre autres, révèlent des découpages qui s'entremêlent et ne laissent pas apparaître d'homogénéité. Des points communs culturels, notamment liés à l'agriculture, existent dans la population du Pays de Salers mais ne sont pas significativement différentes de ceux des territoires voisins de Sumène-Artense par exemple, ou de l'Auvergne plus largement. Cependant, et malgré le fait que la plupart de ces communes n'aient pas de politique d'aménagement formelle, elles présentent une organisation exemplaire à plusieurs égards.

L'organisation historique en hameaux (appelés localement *villages*) et en bourgs dans les sociétés rurales d'Auvergne a permis un maillage fin de l'ensemble du territoire en excluant les structures isolées. La loi montagne et la faible densité de population ont permis de préserver cette organisation. De plus, le « retard » pris dans le remembrement agricole fait aujourd'hui du Pays de Salers, un territoire écologiquement en avance. L'agriculture (élevage extensif largement dominant) traditionnelle, familiale, et peu, voire pas, consommatrice de produit phytosanitaire, assure des paysages reconnaissables au Pays de Salers. Ces traits de caractères sont propices à un sentiment d'appartenance forte à l'échelon communal voir infra communal.

Pourquoi est-il alors recommandé de développer un projet territorial et des mécanismes visant à « faire territoire », puisque le Pays de Salers semble déjà exemplaire sans qu'une planification formelle ait été nécessaire ?

Parce que le contexte a changé. En effet, un intérêt pour les campagnes par les Français est mesuré et il est souhaitable de préserver le cadre de vie encore privilégié des habitants du Pays de Salers et l'agriculture typique de cette partie du Massif Central. Mais aussi parce que la loi Climat et Résilience, et plus précisément les récents décrets d'application de l'objectif ZAN, encouragent voire incitent les communes dépourvues de documents d'urbanisme à en créer un rapidement. Une situation d'ailleurs ambiguë puisque pour obtenir des autorisations de consommation d'ENAF au niveau communal, la loi encourage à rédiger un document d'urbanisme difficilement autre qu'intercommunal. Ces communes très peu denses n'auront pas les moyens de réaliser individuellement de tels documents.

Cette incitation aura donc finalement permis de lever la minorité de blocage jusqu'alors activée dans cette partie du Cantal, et la rédaction d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal sera bientôt prescrite. Cependant, l'absence d'habitude de travail intercommunal limitera son impact à la simple obtention des ultimes consommations d'ENAF autorisées. L'intérêt communautaire risque de passer au second plan, alors même que ce document est censé répondre aux besoins actuels en termes d'aménagement du territoire, en particulier dans un contexte de redynamisation démographique.

Il manque donc une habitude de travail collectif pour parvenir à un document réellement pertinent. L'esprit d'entraide est pourtant bien présent au Pays de Salers, une tradition en partie issue du monde agricole. L'élaboration d'un PLUi et la mutualisation des ressources du territoire, sont pourtant pertinentes pour garantir une qualité de vie tout en menant une politique de redynamisation démographique ainsi que pour relever les défis à venir.

L'hypothèse d'un territoire à l'occupation de l'espace modèle tend donc à se confirmer mais il semble également ne pas créer les conditions nécessaires à la prise de conscience de l'intérêt des jeux d'échelles, et plus particulièrement du rôle que peut jouer la communauté de communes.

Aussi, il est recommandé d'utiliser des outils participatifs, déjà observés localement à l'échelle communale, pour créer ce futur PLUi afin de ne pas subir cette nouvelle loi, et de saisir l'opportunité de cette exhortation au document d'urbanisme pour préserver le travail de toute une société rurale autour des paysages reconnus du Pays de Salers en développant un réel projet et tenter de faire territoire.

## BIBLIOGRAPHIE

Amsallem, J., Deshayes, M., & Bonneville, M. (2010). Analyse comparative de méthodes d'élaboration de trames vertes et bleues nationales et régionales. *Sciences Eaux & Territoires*, Numéro 3(3), 40-45. <https://doi.org/10.3917/set.003.0040>

Ardillier-Carras, F. (2019). Le rural profond, un espace-refuge ? *La Géographie*, 1573(2), 26-31. <https://doi.org/10.3917/geo.1573.0026>

Aubert, F., Breuillé, M.-L., & Piguët, V. (2016). Quelle place pour les espaces ruraux dans le millefeuille territorial ? In *Campagnes contemporaines* (p. 117-128). Éditions Quæ. <https://doi.org/10.3917/quæ.blanc.2016.01.0117>

Béguier, J.-N. (2019). L'intercommunalité, une chance pour le monde rural ? *La Géographie*, 1573(2), 32-33.

Diaz, I. (2021). Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions. *Revue française d'administration publique*, 179(3), 607-619. <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0093>

Dubois-Maury, J., & Schmit, B. (2022). Chapitre 3. Un bilan contrasté de la préservation de l'environnement et de la biodiversité. In *L'urbanisme et son droit* (p. 89-117). Presses universitaires de Rennes. <https://www.cairn.info/l-urbanisme-et-son-droit--9782753582972-p-89.htm>

Duvillard, S., & Lapostolle, D. (2018). La géopolitique du foncier : Pouvoirs et échelles d'action. *Études rurales*, 201, Article 201. <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12096>

Fel, A. (1953). Les villages d'Auvergne. Notes de géographie humaine. *Géocarrefour*, 28(2), 165-173. <https://doi.org/10.3406/geoca.1953.1345>

Flipo, A., & Ortar, N. (2022). Les territoires ruraux à l'épreuve de la transition mobilitaire. Conflits et coopérations dans un système d'acteurs en transformation. *Norois*, 264-265(3-4), 87-102. <https://doi.org/10.4000/norois.12787>

Grisson, J.-B., Ménadier, L., Ricard, D., & Rieutort, L. (2015). Le pastoralisme dans les montagnes cantaliennes : Entre enjeux fonciers et ressources territoriales: l'exemple de la haute vallée du Mars. *Histoire & Sociétés Rurales*, 44(2), 81-110. <https://doi.org/10.3917/hsr.044.0081>

Gueydan, C. (2022). Chronique Droit de l'urbanisme—Année 2021. *Droit et Ville*, 94(2), 209-252. <https://doi.org/10.3917/dv.094.0209>

Rolland, G. (2010) Histoire de l'économie laitière cantalienne -1967. Gerbert, 192p

Huyghe, M. (2016). " Faire territoire " dans un contexte de mobilité généralisée : Une analyse des modes d'habiter ruraux. *CIST2016 - En quête de territoire(s) ?*, 239-245. <https://hal.science/hal-01353611>

Joye, J.-F. (2017). Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : Les communes face à leurs responsabilités. *Revue juridique de l'environnement*, 42(2), 209-231.

Le Marec, A. (2007a). L'habitat rural, enjeu d'intérêt intercommunal. *Pour*, 195(3), 120-127. <https://doi.org/10.3917/pour.195.0120>

*L'élaboration des documents d'urbanisme communaux en milieu rural*. (s. d.). Consulté 13 avril 2023, à l'adresse <https://dante.univ-tlse2.fr/s/fr/item/2278>

Mollard, A., & Pecqueur, B. (2007). De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 300, Article 300. <https://doi.org/10.4000/economierurale.2270>

Ouvrard, A., & Gueringer, A. (2023). La raison de la donnée est toujours la meilleure : De l'utilisation des fichiers fonciers pour quantifier les dynamiques spatiales. *Économie rurale*, 383(1), 107-118.

Pecqueur, B. (2001). Qualité et développement territorial : L'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Économie rurale*, 261(1), 37-49. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2001.5217>

Prévot, Maryvonne. Miot, Yoan. Vivant, Elsa. (2021) *Quel urbanisme dans/pour les espaces ruraux ? Appel à contribution, Calenda*.

Quilichini, P. (2018). La planification de l'habitat. In *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2018* (p. 61-69). GRIDAUH. <https://doi.org/10.3917/gridau.colle.2018.01.0061>

Tesson, F. (2006). Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires ». *Annales de géographie*, 648(2), 197-216. <https://doi.org/10.3917/ag.648.0197>

Tesson, F. (2011). Quand le numéro de département devient une marque vestimentaire : un allié inattendu et involontaire dans la résilience de l'institution départementale. *Annales de géographie*, 682, 673-682. <https://doi.org/10.3917/ag.682.0673>

Vanier, M. (2015). Réforme territoriale et espace rural. *Pour*, 228(4), 147-153. <https://doi.org/10.3917/pour.228.0147>

Zitouni, F. (2014). Les limites de l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal. *Droit et Ville*, 78(2), 31-41. <https://doi.org/10.3917/dv.078.0031>

## SITOGRAPHIE

Toutes les références internet qui suivent ont été consultées d'avril 2023 jusqu'en août 2023.

- **P.9 / Lien vers la lettre d'information du Club PLUi de Mai/Juin 2022 :**
  - [https://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20220504\\_clu\\_b\\_plui\\_lettre\\_info\\_mai\\_2022.pdf](https://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20220504_clu_b_plui_lettre_info_mai_2022.pdf)
- **P. 10 / Lien vers le bulletin de Lionel Sebbane du Département des études et des statistiques locales : « Stabilité du nombre de communes et de groupements à fiscalité propre en 2020, mais recul de 4 % du nombre de syndicats » :**
  - <https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2021-06//bis-152.pdf>
- **P. 11 / Lien vers l'article d'Emmanuelle Bonnerandi sur Géoconfluence : « Les Pays ont dix ans »**
  - <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>
- **P.17 / Lien vers l'Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme:**
  - [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/instruction\\_gouvernement\\_12\\_octobre\\_2018\\_dispositions\\_particulieres\\_montagne\\_code\\_de\\_l\\_urbanisme.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/instruction_gouvernement_12_octobre_2018_dispositions_particulieres_montagne_code_de_l_urbanisme.pdf)
- **P. 16 / Lien vers le site du comité de massif du Massif Central :**
  - <http://www.massif-central.eu/le-massif/le-comite-de-massif/>
- **P. 17 / Lien vers le site du ministère de la transition écologique, page des fiches sur la loi montagne :**
  - <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-relative-au-developpement-et-protection-montagne-loi-montagne>
- **P.22 / Lien vers le site Corabio et l'article sur le bio dans le Cantal : « L'agriculture biologique dans le Cantal, édition 2021, Observatoire Régional AB. »**
  - <http://www.auvergnerrhonealpes.bio/files/81/abenaura/1829/Fiche-AB-Cantal-Observatoire-Regional-AB.pdf>
- **P.23 / Liens vers les statistique des consommations de produits phytosanitaires :**
  - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/etat-des-lieux-des-ventes-et-des-achats-de-produits-phytosanitaires-en-france-en-2021-0>
- **P.27 / Lien vers le site du syndicat de l'AOP Salers :**
  - <https://www.aop-salers.com/>
- **P.30 / Le site de la maison de la Salers :**
  - <https://www.maisondelasalers.fr/>
- **P.32 / Lien vers la définition du marché au cadran sur Géoconfluence :**
  - <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/marche-au-cadran>
- **P.33 / Lien vers le site du Département du Cantal et la page sur la politique des nouveaux arrivants :**
  - <https://www.cantal.fr/accueil-de-nouveaux-actifs/>
- **P.37 / Liens vers l'article de presse concernant la fusion des EPCI de HCD :**
  - [https://www.lamontagne.fr/salers-15140/politique/intercommunalite-le-pays-de-salers-veut-rester-seul\\_11627802/](https://www.lamontagne.fr/salers-15140/politique/intercommunalite-le-pays-de-salers-veut-rester-seul_11627802/)
- **P.37 / Lien vers le site du journal « La Montagne » et l'article ; neuf intercommunalités dans le Cantal au 1<sup>er</sup> janvier 2017 :**
  - [https://www.lamontagne.fr/aurillac-15000/politique/neuf-intercommunalites-dans-le-cantal-au-1er-janvier-2017\\_12090626/](https://www.lamontagne.fr/aurillac-15000/politique/neuf-intercommunalites-dans-le-cantal-au-1er-janvier-2017_12090626/)

- **P.41 / Lien vers le site de l'Association des Maires de France , communiqué : « Quel délai pour le transfert du PLUi aux communautés de communes et d'agglomération qui ne sont pas compétentes? » :**
  - <https://www.amf.asso.fr/documents-quel-delaipour-transfert-du-plui-aux-communautes-communes-dagglomeration-qui-ne-sont-pas-competentes-/40315>
- **P.45 / Lien vers le document : Recensement de la circulation du Cantal :**
  - <https://www.cantal.fr/wp-content/uploads/2020/07/Trafic-2019.pdf>
- **P.60 / Lien vers le rapport d'étude du CEREMA, *Mesure de la consommation d'espaces à l'aide des Fichiers Fonciers* :**
  - [https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2022/06/definition%20consommation%20espaces%20V4\\_ok.pdf](https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2022/06/definition%20consommation%20espaces%20V4_ok.pdf)
- **P.60 / Lien vers le portail de l'artificialisation des sols :**
  - <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-naf>
- **P.60 / Lien vers le rapport sur les mesures de consommation d'espaces :**
  - [https://www.nord.gouv.fr/contenu/telechargement/44551/302832/file/Des\\_indicateurs\\_et\\_methodes\\_pour\\_mesurer\\_la\\_consommation\\_d\\_espaces\\_\\_article\\_Marc\\_Tarik\\_Stephane\\_cle2763ac-2.pdf](https://www.nord.gouv.fr/contenu/telechargement/44551/302832/file/Des_indicateurs_et_methodes_pour_mesurer_la_consommation_d_espaces__article_Marc_Tarik_Stephane_cle2763ac-2.pdf)
- **P.71 / Lien vers le site de la Fédération des SCoT :**
  - <https://www.fedescot.org>
- **P.73 / Lien vers plaquette Plan de paysage du Ministère de la transition écologique :**
  - [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/14199\\_brochure-24p\\_plan-de-paysage-agir-cadre-de-vie\\_web\\_planches.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/14199_brochure-24p_plan-de-paysage-agir-cadre-de-vie_web_planches.pdf)
- **P.74 / Lien vers l'appel à projet Objectif Paysage :**
  - <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/un-outil-pour-agir-lappel-projets-plans-de-paysage-et-le-reseau-club-plans-de-paysage-22>
- **P.79 / Lien vers le communiqué du département du Lot sur le programme Village A Venir :**
  - <https://lot.fr/actualites/villages-venir-bilan-de-lexp-rimentation>
- **P.80 / Liens vers le site du programme « Atelier de Territoires »**
  - <https://www.atelier-territoires.logement.gouv.fr/>
- **P.81 / Le site de la résidence d'architecte à Pleaux :**
  - <https://residencearchitecture.pleaux.fr/>
- **P.81 / Lien vers le site de Sumène Artense Communauté, la page sur l'université foraine :**
  - [https://www.sumene-artense.com/universite-foraine\\_fr.html](https://www.sumene-artense.com/universite-foraine_fr.html)
- **P.81 / Lien vers l'offre de thèse CIFFRE Sumène Artense Communauté / Université Clermont Ferrand.**
  - <https://www.emploi-territorial.fr/offre/o015230701109418-contrat-doctoral-convention-industrielle-formation-par-la-rechercher-cifre-3-ans-2023-2026>



## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1. Paysage du Pays de Salers, à Saint-Cernin. La route départementale n°922 sépare la Zone d'Activité du lotissement. Au second plan, vue sur les pâturages omniprésents sur le territoire. ML, Juillet 2023. ....	2
Figure 2. Logo de La Communauté de Communes du Pays de Salers.....	4
Figure 3. Carte des Zones de Massif en France métropolitaine. Le Cantal apparaît au centre du Massif Central. ML 2023.....	13
Figure 4. Il ne faut pas confondre deux découpages réglementaires : les zones de massif et les zones de montagne. ML 2023. ....	15
Figure 5. Les zonages de montagne comportent davantage de communes sans document d'urbanisme, à plus forte raison dans le Massif Central. ML 2023. ....	17
Figure 6. La France métropolitaine représentée au travers de la classification du rural et de l'urbain (INSEE 2020). ML 2023. ....	18
Figure 7. Seules trois communes du département n'appartiennent pas à la catégorie du rural. La classe «urbain dense» n'est d'ailleurs pas présente dans le département. (INSEE 2020). ML 2023. ....	19
Figure 8. Classement départemental de l'altitude moyenne de résidence de la population. Celle de Cantal est donc davantage montagnarde que celle de Savoie. ....	19
Figure 9. La vaste tâche verte de la CCPS, un territoire d'élevage extensif traditionnel (d'après RGP22) ML 2023. ....	21
Figure 10. Le Cantal découpé en Régions Agricoles. Un découpage intéressant qui s'affranchit des limites administratives. (d'après AGRESTE) ML 2023. ....	23
Figure 11. La CCPS présente deux unités paysagère. La route départementale semble matérialiser la séparation. (d'après DREAL) ML 2023. ....	24
Figure 12. Photographie de la RD 922 proche du hameau des Quatre routes de Salers. A l'arrière-plan, le relief des Monts du Cantal ( Puy Mary et du Puy Violent ). ML 2023. ....	25
Figure 13. Les fourmes, de Salers à gauche, et de Cantal à droite, pèsent environs 40 kg chacune et nécessite 400 litre de lait. Visuellement semblable, la fabrication du Salers est cependant davantage traditionnelle.© fromage-aop-auvergne.com .....	25
Figure 14. L'aire de production de l'AOP Salers déborde au-delà de la CCPS et même du département. Le Pays de Salers n'a donc pas l'exclusivité du Salers ! ML 2023. ....	26
Figure 15. Banderole publicitaire pour « la fête du Canta AOPI » organisée par le Comité Interprofessionnel des Fromages du Cantal, au croisement des Quatre routes de Salers sur la D922. ML 2023.....	27

Figure 16. Photographie d'un éleveur dans son troupeau (St.-Martin Cantalès). La robe et les cornes caractéristiques permettent de reconnaître facilement la race Salers. Les cloches traditionnelles accompagnent la plupart des vaches, ici « Farine ». Au troisième plan le taureau "Toutou" et sa chaîne permettant une meilleure conductivité du courant électrique circulant dans la clôture au moment venu. ML 2023.....	27
Figure 17. Photographie sur la RD 922 à hauteur de Saint-Chamant, d'un panneau à vocation touristique rappelant le poids du fromage sur le territoire. ML août 2023. ....	28
Figure 18. Photographie de l'intérieur de la Maison de la Salers. La charpente de cette grange traditionnelle a été conservée. ML 2023. ....	29
Figure 19. Photographie de l'extérieur de La Maison de la Salers. L'entrée se fait par l'ancienne porte de l'étable (rez-de-chaussée, aujourd'hui transformée en salle d'exposition) où flotte un drapeau de la CCPS. L'étage qui constituait la grange est, aujourd'hui devenu un bar et boutique de souvenirs ouvert par trois fenêtres de toits. ML 2023.....	29
Figure 20. Photographie de l'entrée de la station d'évaluation des reproducteurs du groupe Herd-Book Salers. Hameau du Fau Soubro, Saint-Bonnet de Salers.. ML 2023 .....	30
Figure 21. Photographie de l'intérieur du marché au cadran de Mauriac. © La Montagne. ....	31
Figure 22. Tableau des scénarios. SCoT HCD, 2018. ....	32
Figure 23. Une diminution de la population moins importante que prévue par le SCoT. selon INSEE 2019. ML 2023 .....	33
Figure 24. Les objectifs à atteindre selon le SCoT HCD. Les calculs effectués montrent les objectifs pour la CCPS. Letaconnoux 2023, d'après SCoT HCD. ....	34
Figure 25. La répartition de la population par commune montre une différence Est/Ouest.(Notons la forme particulière et l'étendue de la commune de Pleaux qui regroupe 4 communes associées (Pleaux, Loupiac,Saint-Christophe-les-Gorges et Tourniac) depuis une fusion en 1972 (loi dite MARCELIN) ML 2023.....	34
Figure 26. L'évolution de la population dans les communes de la CCPS est hétérogène, même si la situation est plus défavorable à l'Est de la départementale 922. ML 2023. ....	35
Figure 27. La répartition des cantons avant la réforme territoriale. La CCPS se dessine dans la somme des anciens cantons de Pleaux, Saint Cernin et Salers. ML 2023.....	37
Figure 28. Le découpage actuel a largement modifié les périmètres dans le but de simplifier cet échelon. ML 2023.....	38
Figure 29. Cette représentation fait apparaître un territoire vécu hétérogène. ML 2023.....	39
Figure 30. Cette représentation fait également apparaître un découpage Est/Ouest opérée par le délimitation du PnR et de la RD 922. ML2023. ....	40

Figure 31. Les documents d'urbanisme dans le Cantal. La Communauté de Communes de Goul en Carladès devait initialement fusionner avec la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA). Il faut également noter que la commune cantalienne de Mongreleix est comprise dans un EPCI du Puy de Dôme. ML 2023. ....	41
Figure 32. Les deux EPCI n'ont pas de PLUi, ni validé ni prescrit, mais la CCPM a engagé des discussions courant 2023. ML 2023.....	43
Figure 33. Moyenne d'habitants (2019) pour groupe de communes rassemblée par type de document d'urbanisme. ML 2023.....	44
Figure 34. Moyenne des évolutions de populations des communes regroupées par possession de documents d'urbanisme. ML2023.....	44
Figure 35. Classification des communes en fonction du document d'urbanisme en possession rapporté aux nombre d'habitants. ML 2023. ....	45
Figure 36. Typologie des communes de la CCPS. ML 2023.....	46
Figure 37. La tâche urbaine rendue visible par superposition des couches disponibles (RGP, DB_FORET, BD_TOPAGE) et en invisibilisant les routes. ML 2023.....	48
Figure 38. Tâche urbaine obtenue par l'utilisation des données des Fichiers Fonciers (disponibles pour les ayant droits) La ligne de chemin de fer qui serpente dans l'Est de la CCPS apparaît en rouge (urbanisée) et les routes en blanc puisque non cadastrées. ML 2023. ....	49
Figure 39. Le Hameau du Rocher n'est pas renseigné alors qu'il se situe à quelques mètres de La Borderie. Les panneaux d'indication des hameaux ne semble pas normés. Ici dans la commune de Besse, des panneaux indiquant des hameaux de la communes de Saint-Martin-Cantalès. ML 2023. ....	50
Figure 40. Les plus de 400 hameaux structurent le territoire de la CCPS en occupant l'espace à une altitude plus basse que les terrains d'altitudes qui représentent les estives pour les troupeaux. ML 2023. ....	51
Figure 41. Photo aérienne à l'Ouest de la commune de Monflanquin, Lot-et-Garonne 47. Nous observons un territoire rural à l'organisation du bâti différente qu'en Auvergne. On observe de nombreux bâtiments isolés. Il s'agit souvent de bâtiments agricoles entourés des vastes parcelles de l'exploitations. © Geoportail.....	53
Figure 42. Les taches urbaines sont globalement circonscrit à l'ensemble des bourgs et des hameaux. ML 2023.....	53
Figure 43. On aperçoit que la tâche urbaine de Saint-Illide est linéaire, laissant penser à une organisation en village-rue. ML 2023.....	54
Figure 44. Dans le cadre du remembrement, les subdivisions fiscales ont été conservées mais agrégées dans une plus grande parcelle. Quand la tâche est rouge, il s'agit de la trace du	

remembrement agricole. Ces résultats ont été corroboré par des témoignages d'agriculteurs. On observe que le remembrement est le fruit d'une politique municipale. ML 2023. ....	55
Figure 45. Etapes successives nécessaire à la méthode de dilatation érosion © CEMAGREF...	58
Figure 46. Tableau des consommation et enveloppe hypothétiquement octroyées au SCoT HCD. ML 2023 .....	62
Figure 47. Extrait du tableau de répartition du projet de SRADDET AURA concernant le SCoT HCD.©SRADDET AURA .....	62
Figure 48. Murs de soutènement intemporels naturellement drainant, refuge de biodiversité, et parapets couverts de mousses, les constructions en pierres sèches font partie de l'identité des routes sinueuses des flancs de vallées au Pays de Salers. ML 2023. ....	73
Figure 49. Photographie du village de Miche sur la commune de St-Martin Cantalès. On distingue quatre granges/étables qui entourent six maisons d'habitations regroupées entourés de vastes prairies. ML Juillet 2023.....	74
Figure 50. Photographie d'un panneau de signalisation, (ancien mais toujours d'actualité) à Anglards de Salers. Situé à la sortie du bourg, il représente les nombreux hameaux accessibles par cette route. Les hameaux font partie intégrante de la commune et sont rendus visible notamment par ce panneau. ML Juillet 2023. ....	75
Figure 51. Une prairie non loin du pont sur la Marrone, à Sainte-Eulalie. On distingue le muret en pierres sèches qui séparent les prairies. A l'arrière-plan, le bourg de Sainte-Eulalie. ML 2023...	75
Figure 52. Vignette de communication de du programme « Ateliers de Territoire » saison 2023-2024. DGALN.....	78

## TABLE DES ANNEXES

- 1 Tableau complet de la population par communes, évolution et documents d'urbanisme en 2023
- 2 Tableau des consommations foncières d'ENAF des communes de la CCPS
- 3 Etapes de visualisation de la tâche urbaine par superposition des bases de données

## ANNEXES

## 1. Tableau complet de la population par communes, évolution et documents d'urbanisme en 2023

Commune	D.U.	2008	2013	2019	évol 08/13	évol 13/19	tendance signe
Girgols	RNU	76	75	74	-1,32%	-1,33%	-/-
Saint-Illide	CC	672	658	644	-2,08%	-2,13%	-/-
Saint-Cernin	RNU	1055	1118	1070	5,97%	-4,29%	-/-
Chaussezac	RNU	238	229	218	-3,78%	-4,80%	-/-
Pleaux	CC	1620	1541	1463	-4,88%	-5,06%	-/-
Ally	RNU	663	635	599	-4,22%	-5,67%	-/-
Salers	PLU	364	348	325	-4,40%	-6,61%	-/-
Anglards-de-Salers	PLU	783	802	731	2,43%	-8,85%	-/-
Saint-Bonnet-de-Salers	RNU	324	300	271	-7,41%	-9,67%	-/-
Saint-Martin-Valmeroux	PLU	856	820	717	-4,21%	-12,56%	-/-
Barriac-les-Bosquets	RNU	167	153	132	-8,38%	-13,73%	-/-
Tournemire	RNU	141	129	128	-8,51%	-0,78%	-/+
Saint-Vincent-de-Salers	RNU	79	70	68	-11,39%	-2,86%	-/+
Fontanges	CC	220	209	200	-5,00%	-4,31%	-/+
Saint-Paul-de-Salers	RNU	121	110	105	-9,09%	-4,55%	-/+
Saint-Martin-Cantalès	RNU	172	155	146	-9,88%	-5,81%	-/+
Le Vaultmier	RNU	80	68	64	-15,00%	-5,88%	-/+
Le Falgoux	CC	150	130	117	-13,33%	-10,00%	-/+
Freix-Anglards	RNU	182	204	222	12,09%	8,82%	+/-

Escorailles	RNU	70	77	83	10,00%	7,79%	+/-
Saint-Cirgues-de-Malbert	RNU	220	241	249	9,55%	3,32%	+/-
Le Fau	RNU	27	28	28	3,70%	0,00%	+/-
Brageac	RNU	74	66	76	-10,81%	15,15%	+/+
Sainte-Eulalie	PLU	204	202	229	-0,98%	13,37%	+/+
Saint-Projet-de-Salers	RNU	125	127	135	1,60%	6,30%	+/+
Saint-Chamant	RNU	259	234	242	-9,65%	3,42%	+/+
Besse	RNU	132	126	130	-4,55%	3,17%	+/+
Total		9074	8855	8466	-2,41%	-4,39%	-/-

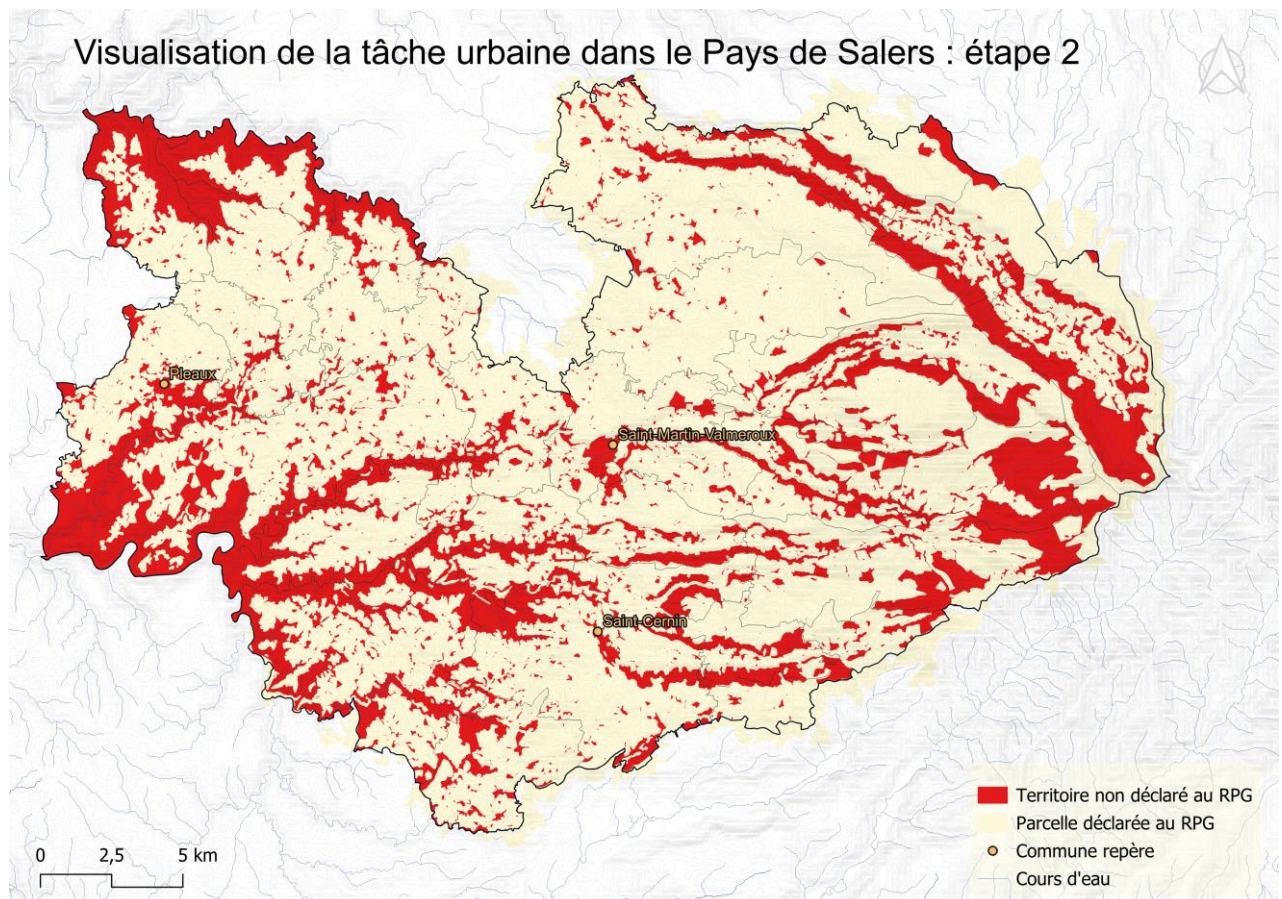
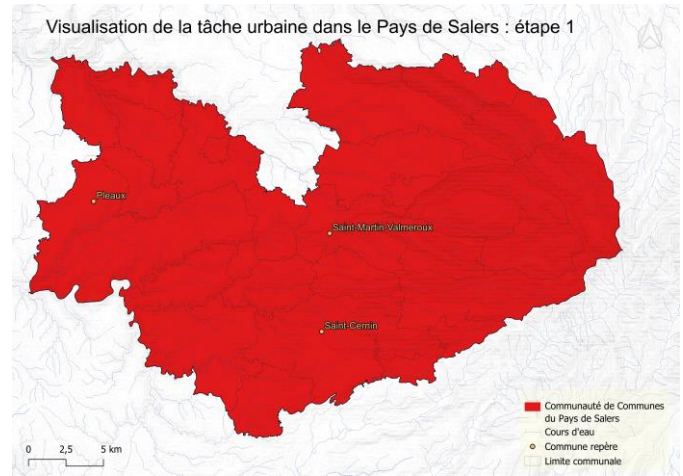
## 2. Tableau des consommations foncières d'ENAF des communes de la CCPS

Commune	D.U.	Consommation pour 2011/21 (en ha)	Réserve foncière mobilisable (théoriquement)
Pleaux	CC	15	7.5
Anglards-de-Salers	PLU	7	3.5
Ally	RNU	7	3.5
Saint-Cernin	RNU	7	3.5
Saint-Martin-Valmeroux	PLU	6	3
Saint-Bonnet-de-Salers	RNU	5	2.5
Fontanges	CC	2	1
Saint-Ilhde	CC	2	1

Commune	D.U.	Consommation pour 2011/21 (en ha)	Réserve foncière mobilisable (théoriquement)
Sainte-Eulalie	PLU	2	1
Freix-Anglards	RNU	2	1
Saint-Chamant	RNU	2	1
Saint-Cirgues-de-Malbert	RNU	2	1
Le Falgoux	CC	1	0.5
Besse	RNU	1	0.5
Chausсенac	RNU	1	0.5
Escorailles	RNU	1	0.5
Saint-Martin-Cantalès	RNU	1	0.5
Saint-Paul-de-Salers	RNU	1	0.5
Saint-Projet-de-Salers	RNU	1	0.5
Salers	PLU	0	0
Barriac-les-Bosquets	RNU	0	0
Brageac	RNU	0	0
Girgols	RNU	0	0
Le Fau	RNU	0	0
Le Vaulmier	RNU	0	0
Saint-Vincent-de-Salers	RNU	0	0
Tournemire	RNU	0	0

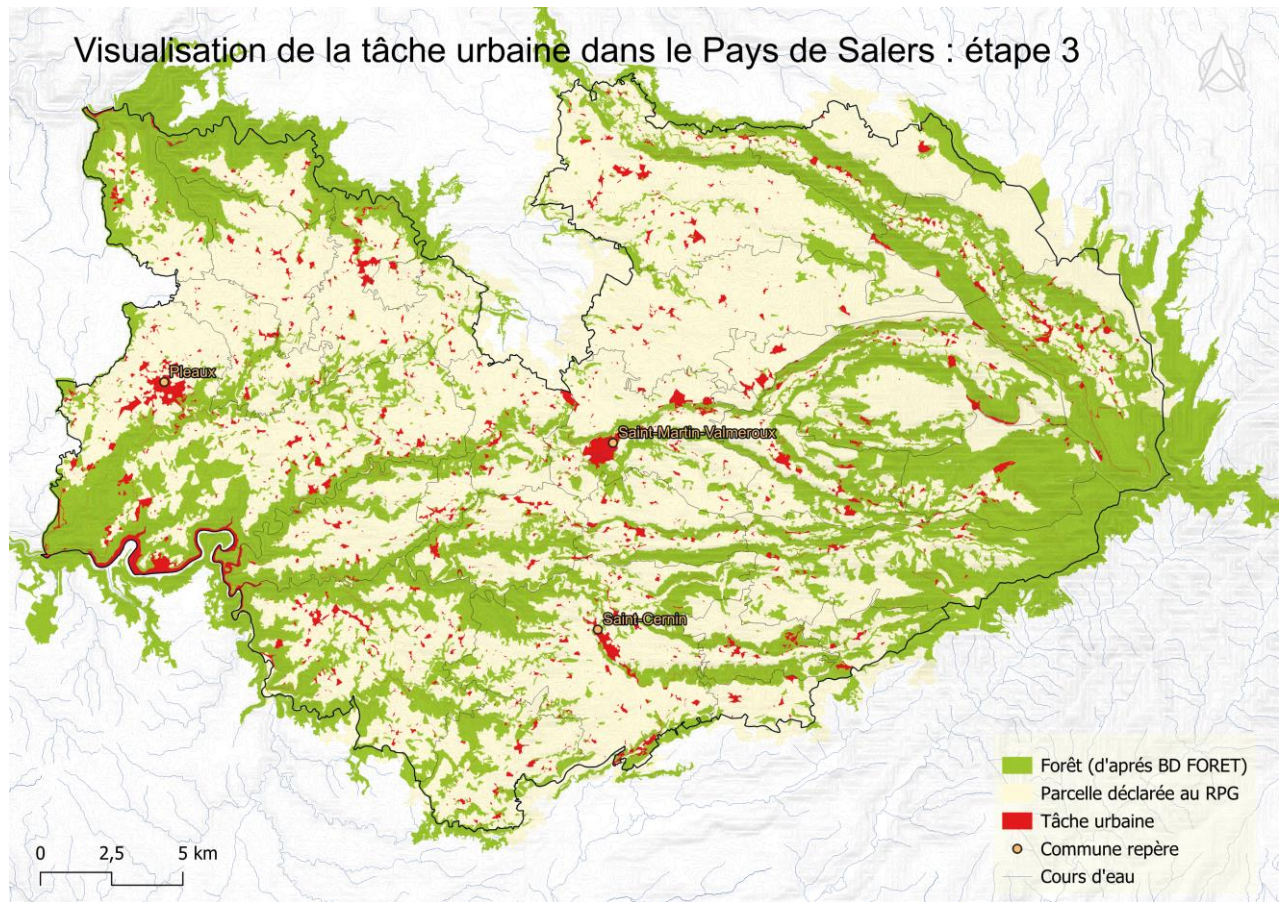
### 3. Etapes de visualisation de la tâche urbaine par superposition des bases de données

La méthode utilisée ici consiste en une superposition des couches Agricoles et Forestières laissant apparaître en « négatif » la tâche urbaine.

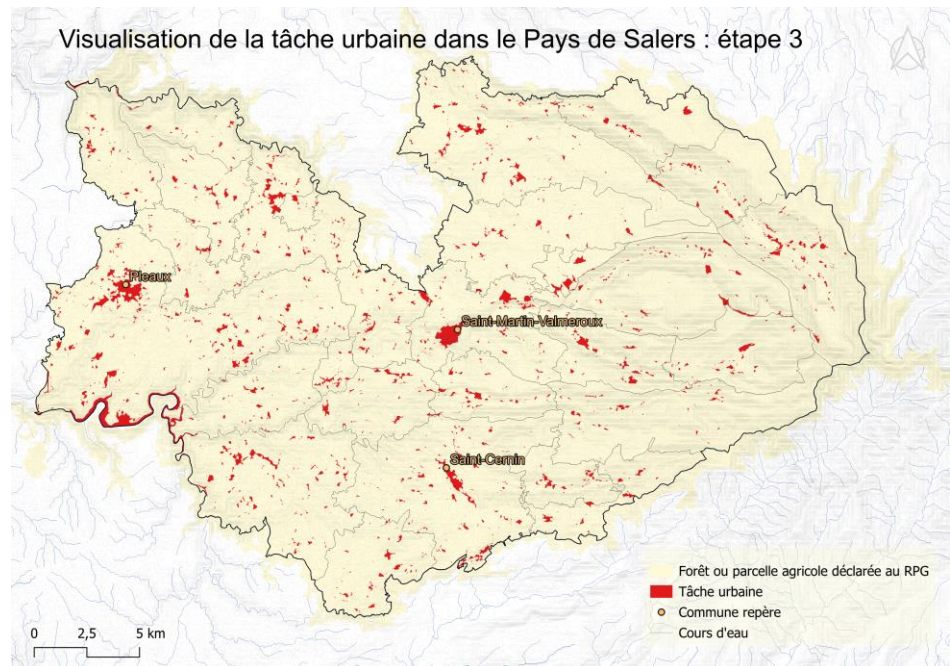


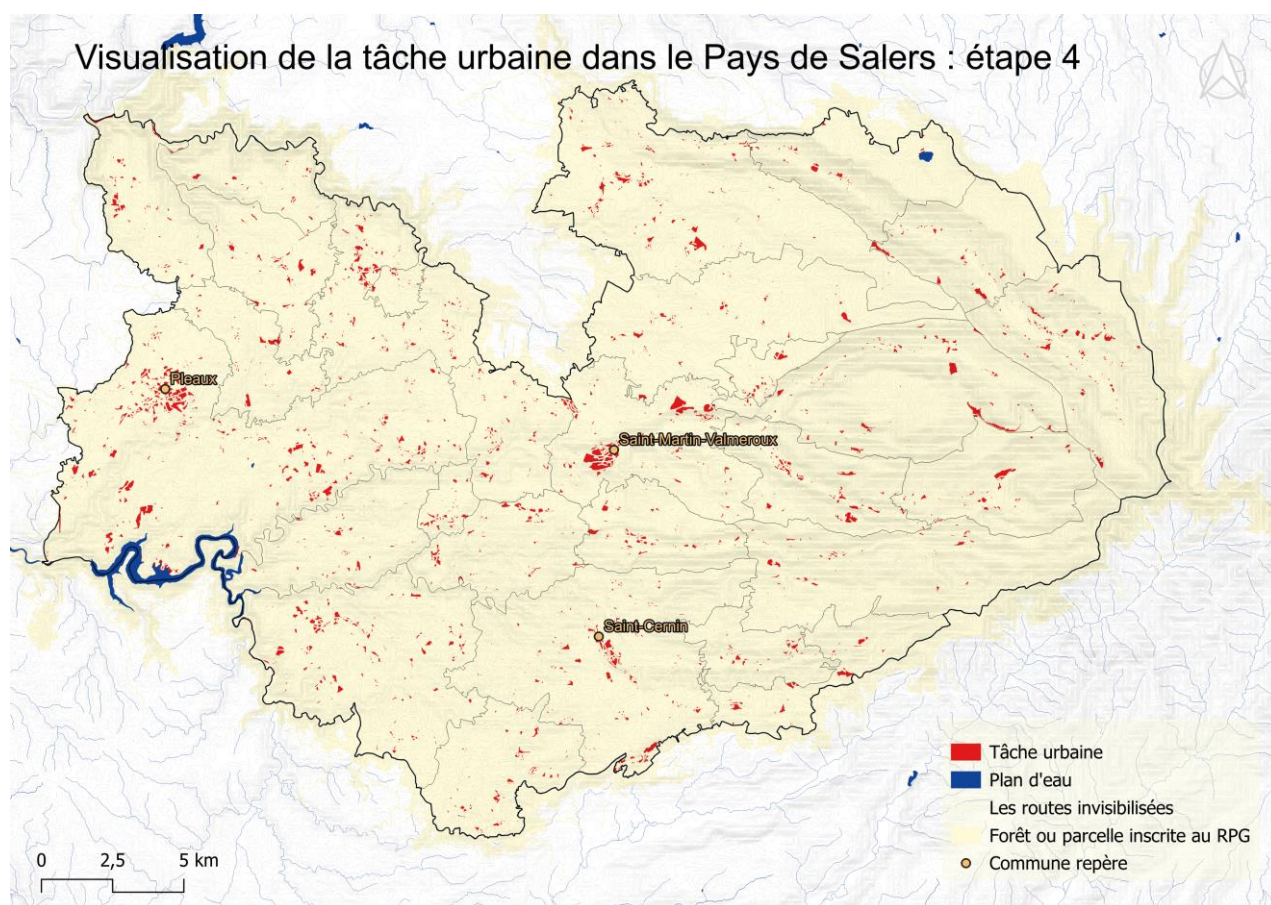
La première couche de superposition est l'emprise des parcelles déclarées à la PAC, le Registre Graphique Parcellaire.





L'emprise des forêts est ajoutée grâce à la couche BD-FORET.






Enfin, en ajoutant la couche des routes et en colorant les plans d'eau, la tâche urbaine apparaît en rouge.

## TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE 1 : LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SALERS DANS LES MONTS DU CANTAL : UNE ORGANISATION DU BATI MODELE SANS PLANIFICATION ? .....</b>	<b>13</b>
1. UN TERRITOIRE DANS UN DEPARTEMENT RURAL EN ZONE DE MONTAGNE .....	13
1.1. <i>La montagne, loi et règles d'urbanisme.....</i>	13
1.2. <i>Le paysage rural et ses nuances.....</i>	18
1.3. <i>Une agriculture traditionnelle familiale et des AOP.....</i>	20
1.4. <i>Une ruralité en perte de population .....</i>	32
2. L'ECHELON COMMUNAUTAIRE AU PAYS DE SALERS : PERIMETRE COMPLEXE ET MODELE D'ORGANISATION ?.....	36
2.1. <i>Un découpage sous tension : le poids d'une restructuration .....</i>	36
2.2. <i>Documents d'urbanisme : un département presque intégralement couvert par les PLUi, l'exception du Pays de Salers .....</i>	41
2.3. <i>Tentative de typologie des communes.....</i>	45
2.4. <i>Le modèle du Pays de Salers : visualisation de l'organisation du bâti par la tâche urbaine.....</i>	48
2.5. <i>La pression de la territorialisation de l'objectif ZAN pour faire territoire ?.....</i>	56
<b>PARTIE 2 : QUELLE POLITIQUE POUR FAIRE TERRITOIRE ?.....</b>	<b>65</b>
<i>Faire territoire : éléments de définition.....</i>	65
1. OUTILS ET LEVIERS DISPONIBLES POUR FAIRE TERRITOIRE.....	65
1.1. <i>Le PLUi et ses possibilités de zonage pour ménager le territoire (selon l'expression de T. Paquot) 66</i>	
1.2. <i>Renforcer l'intérêt et la solidité du Schéma de Cohérence Territoriale .....</i>	68
1.3. <i>Un PLH pour initier une méthode de travail et définir le logement comme projet de territoire..</i>	70
1.4. <i>. Un Plan de paysage pour fédérer autour du patrimoine .....</i>	73
2. LE ROLE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE/ELU EN MILLIEU RURAL .....	76
2.1. <i>Changement de regards des agents, des élus et des habitants .....</i>	76
2.2. <i>Les ateliers pour mobiliser les acteurs .....</i>	77
2.3. <i>La participation et ses nombreuses formes.....</i>	78
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>84</b>



<b>SITOGRAFIE</b> .....	<b>86</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>88</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>91</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>92</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>98</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>100</b>
<b>MOTS-CLES</b> .....	<b>100</b>

## RESUME :

Les élus de la Communauté de Communes du Pays de Salers ont activé la minorité de blocage, prévue par la loi, rendant impossible le transfert obligatoire de compétence PLU à l'EPCI. Selon certains élus, ce blocage se justifie par une inadéquation entre le PLUi et le milieu rural.

Ce milieu rural est pourtant également sujet aux bouleversements des sociétés et doit s'organiser pour anticiper les enjeux qui pèsent sur ces territoires. L'intérêt des campagnes pour les Français est mesuré à la hausse depuis quelques années. Il semble alors que les communes rurales ont tout intérêt à s'organiser afin de répondre à ces nouveaux enjeux. De plus l'objectif ZAN de la loi climat et résilience, accompagné par ses récents décrets d'application, incite à la création d'un PLUi et invitent les élus à se poser de nouvelles questions.

Au vu de ce contexte, le territoire rural, de montagne et agricole du Pays de Salers s'engage dans cette démarche de réflexion. Bien que sans planification en aménagement, celui-ci apparaît cependant comme un modèle d'organisation du bâti. Les 19 communes au RNU (sur 27 au total) n'ont jamais manifesté d'intérêt pour la planification, mais aidés par la Loi montagne et la faible densité de population, le territoire a su conserver une structure intéressante pouvant servir de modèle. Le foncier agricole peu ou pas remembré présente également des atouts environnementaux.

Cependant, les nouveaux enjeux laissent penser que les élus de la CCPS doivent se fédérer pour mutualiser ingénierie, moyens et surfaces, et instaurer en parallèles des habitudes de travail proches de celles issues du milieu rural agricole. Un PLUi au Pays de Salers semble compliqué en l'état actuel des habitudes de travail. Les élus vont devoir faire un choix qui aura des conséquences à court et moyen terme. S'il décident de doter l'EPCI d'un PLUi, il semble pertinent d'en profiter pour créer un véritable projet de territoire. Il faut dans tous les cas commencer à travailler ensemble et s'émanciper des pratiques dérogatoires largement mobilisés localement. Des outils et programmes existent, et les méthodes de travail basées sur les résidences et la participation en général semble adaptées à ce territoire pour créer un véritable projet de territoire.

## MOTS-CLES :

Territoire rural, Cantal, Pays de Salers, ZAN, PLUi, participation.