

2020 : vers une année charnière pour le Schéma de cohérence Territoriale de Gascogne

Aménager c'est organiser spatialement les Hommes et les activités. Document dit de planification territoriale, un SCoT a vocation à jouer un rôle déterminant dans ce domaine. Derrière le sigle, c'est un exercice de projection dans l'avenir qui se dévoile, pour discipliner l'urbanisation d'un territoire autour d'un projet concerté. L'apparente complexité de la démarche ne doit pas occulter l'évidence de son enjeu essentiel : définir des règles locales pour un développement vertueux, alliant ambitions socio-économiques et responsabilités sociétales.

Encadrer l'évolution d'un territoire : un jeu d'équilibre exigeant

Construit par les élus locaux en concertation des habitants, un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) joue un rôle d'encadrement de l'aménagement et de l'urbanisation d'un bassin de vie. Pour ce faire, il fixe une trajectoire de développement pour le territoire pour les 15 à 20 ans à venir. Il en déduit ensuite les grandes lignes de conduites communes à respecter localement dans la mise en œuvre des documents d'urbanismes et des décisions d'aménagement.

Les projets des uns et des autres ont des conséquences sur les territoires. Le choix de telle collectivité de développer de nouvelles zones d'habitat, ou encore une grande surface commerciale, ou une zone d'activité ou industrielle, a des effets au-delà de la commune où se réalise ces implantations (modification des flux de déplacements, réseaux à adapter...). Les projets des entreprises et des particuliers contribuent également à l'évolution de la physionomie du territoire.

Tous ces choix impactent également les milieux agricoles et natu-

rels et les fonctionnalités multiples que ces derniers assurent.

Le SCoT a pour effet attendu d'harmoniser et coordonner les projets et autorisations délivrées par les Collectivités, au service de logiques et d'objectifs partagés préalablement. Les déplacements, les implantations de services, de logements, de commerces, d'activités économiques et touristiques de demain doivent alors se conformer à cette gymnastique collective de planification d'ensemble.

L'étendue des sujets concernés ne doit pas masquer l'exigence de fond : ce document territorial doit concilier des choix de protection et de préservation (de l'agriculture, des paysages, des corridors écologiques...) et des options et ambitions de développement (d'infrastructures, d'équipements, de commerces, de zones d'activité...).

C'est ce savant équilibre, valant cadre de référence, qui vient alors fonder les décisions locales d'implantations et d'autorisations sur les projets, qu'ils soient portés par des Collectivités, des entreprises ou des particuliers.

Un passage obligé pour s'affranchir de la lourdeur du régime dit de « constructibilité limitée »

Depuis les premières lois de décentralisation des années 1980, le législateur a introduit, là où aucun document d'urbanisme n'a été élaboré, un principe dit de « constructibilité limitée ».

Concrètement ce principe interdit tous travaux et constructions nouvelles en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune concernée.

Cette initiative, dont la mise en application s'est renforcée au fil des évolutions réglementaires depuis, répondait à une double préoccupation : lutter contre les consommations excessives d'espace, et inciter les communes à élaborer un document d'urbanisme ou document en tenant compte (anciens Plans d'Occu-

pation des Sols par exemple).

Des exceptions sont prévues, aux rangs desquelles les constructions nécessaires à l'activité agricole. Mais celles-ci demeurent restreintes, mesurées et limitées à la logique de l'existant, d'un équipement qualifié de nécessaire ou d'intérêt communal caractérisé, d'une activité incompatible avec le voisinage d'habitations, par exemple.

Face à la difficulté de contenir le rythme d'artificialisation des sols, l'Etat est venu renforcer ce régime de constructibilité limitée. Aussi, les autorisations correspondantes aux cadres de dérogations possibles - dont les permis de construire - sont soumises à un circuit administratif qui peut s'avérer long entre avis de

la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPE-NAF), et contrôle de légalité comme tout acte de Collectivité, et peuvent être refusées.

La généralisation des SCoT est lancée sous l'effet d'un double verrouillage imposée par le législateur. Depuis le 1^{er} janvier 2017, pour les communes non couvertes par un SCoT, il ne reste que deux situations toutes deux contraignantes : soit le régime de constructibilité limitée car il n'y a aucun document d'urbanisme en place, soit malgré la présence d'un document d'urbanisme, l'incapacité d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, sauf dérogation rigoureusement étudiée.

Le SCoT de Gascogne : un travail ambitieux pour un territoire en quête de développement

Le SCoT de Gascogne, actuellement en cours d'élaboration, couvre un territoire très vaste. C'est le plus grand de France. Son périmètre lui confère une dimension quasi-départementale en matière de stratégie d'aménagement.

Au vu de la diversité des territoires concernés, aux spécificités différenciées, le syndicat mixte du

SCoT de Gascogne a décidé d'organiser la réflexion sur la base de cinq composantes territoriales, résultantes de l'analyse du fonctionnement des territoires et des problématiques qui les animent : Auch et l'Agglomération Auscitaine, l'Armagnac, l'Astarac, la Lomagne et le Savès-Toulousain.

Ces 5 composantes partagent la

volonté de trouver leur voie de développement dans le concert de la géographie départementale, régionale et interrégionale.

L'élaboration en 2017 du premier volet de diagnostic a mis en évidence une gamme étendue d'enjeux majeurs, allant du défi de l'hyper-ruralité à celui des conséquences de l'extension toulousaine.

Un projet de développement visant résilience et haute qualité territoriale

L'année 2018 a été consacrée à l'élaboration du projet de territoire, le PADD.

A la fin d'année une consultation du grand public a eu lieu sur le modèle de développement visé. Dans l'esprit, ce projet vise à « ne pas subir, ne pas se fermer non plus ». Les élus qui l'ont élaboré ne veulent ni un territoire « sous cloche » (« seul poumon vert » des métropoles), ni d'un « territoire dortoir » des développements extérieurs au département (Toulouse,

Agen, Mont-de-Marsan, Tarbes...), qui subiraient les influences extérieures sans les maîtriser (affaiblissement des communes, dégradation du cadre de vie, de l'environnement...). Le tout sans se fermer au risque de devenir une « réserve d'indiens » qui fonctionnerait en autarcie.

La volonté est de tirer parti des dynamiques régionales et métropolitaines à l'œuvre. Les élus souhaitent valoriser les spécificités territoriales en visant une économie compatible

avec la préservation des ressources. Il s'agit d'éviter la dégradation tout en permettant de se développer. Au plan de l'organisation spatiale, le but affiché est de répartir, de mailler l'occupation du territoire pour structurer un espace équilibré.

Enfin, les élus locaux souhaitent s'appuyer sur la ruralité, support de qualité de vie, en un mot ils font le pari d'une modernité du fait rural pour attirer et fixer des habitants et des emplois.

Des points d'attention pour l'équipe de la Chambre d'agriculture

Si, sur le principe général d'une économie source de haute qualité territoriale, les élus de la Chambre d'agriculture soutiennent largement l'horizon défendu, pour autant ils ont exprimé des attentes précises, l'agriculture demeurant un moteur économique incontournable sur cet espace. Ne pas sanctuariser mais bien prioriser des agricultures de production, dans leurs diversités de filières et de systèmes, soutenir

l'innovation pour passer de l'idée au progrès concret, soutenir la multiperformance des exploitations, le renouvellement des générations, l'emploi agricole, favoriser l'implantation d'outils pour créer et fixer de la valeur ajoutée, prévoir les infrastructures, l'implantation de bâtiments techniques agricoles, tous ces éléments concourent à l'horizon proposé et doivent être intégrés dans le projet s'agissant d'alimentation

de proximité, la co-responsabilité de production et de consommation doit être au rendez-vous.

Tout cela ne saura être pourtant suffisant. Le maintien, l'arrivée d'entreprises et de population ne se décrète pas : le soutien économique, le désenclavement et le stockage de l'eau resteront pour la Chambre d'agriculture les points clés incontournables d'un tel projet de territoire.

2020 : vers des règles pour l'urbanisation

Passée cette étape d'ossature politique générale que représentait le « PADD », l'année 2020 sera celle de la traduction des objectifs identifiés en règles obligatoires

pour les autorisations d'urbanisme notamment. En tant que Personne Publique Associée, la Chambre d'agriculture suivra de près cette nouvelle étape, comme les précé-

dentes, avec pour attente de voir aboutir des règles réalistes, fonctionnelles et adaptées aux défis de développement que le SCoT de Gascogne ambitionne.



Un processus d'élaboration long et encadré réglementairement

Menée par les Collectivités porteuses de l'initiative, à travers un Syndicat mixte qu'elles constituent à cet effet, la démarche d'élaboration d'un SCoT répond à un formalisme technique rigoureux. Son contenu précis, et ses étapes d'élaboration et de validation sont définis par le code de l'urbanisme. Les étapes nécessaires, qui peuvent s'échelonner sur plusieurs années vu l'ampleur de la tâche, sont balisées par la production de documents normés faisant partie du « dossier de SCoT ».

Le processus démarre par la production d'un état des lieux très détaillé et cartographié du territoire, permettant une analyse poussée de ses enjeux. Le « Rapport de Présentation » rend compte de ce travail approfondi de diagnostic territorial.

L'étape suivante est celle de la définition d'un projet politique d'ensemble pour le devenir du territoire. Particulièrement large, ce Projet d'Aménagement et de Développement Durable du territoire,

« PADD », vient questionner le « que veut-on faire ».

Dernière étape, l'écriture de règles de conduites pour les prises de décision sur les projets à venir vient formaliser un mode d'emploi répondant à la question du « comment le faire ». Baptisé Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), ce dernier élément a un caractère prescriptif vis à vis des documents d'urbanisme locaux, et emporte donc des enjeux opérationnels et juridiques concrets.

L'ensemble de ce « dossier de SCoT » fait l'objet d'étapes de concertation avec les acteurs du territoire, dont la Chambre d'agriculture, mais également de phases de consultation du public. Il suit également une procédure administrative précise, faisant appel aux services de l'Etat. Sachant qu'une réflexion à un instant donné n'est pas à l'abri de faire fausse route, la loi prévoit enfin que le SCoT soit un document évolutif, il peut ainsi être modifié ou révisé.