



DREAL LANGUEDOC ROUSSILLON

ANALYSE DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES EN LANGUEDOC ROUSSILLON ET LEURS LIENS AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RAPPORT n°2

Phase 2 : Entretiens et ateliers avec les planificateurs / Eléments de synthèse

FEVRIER 2015

Argo&Siloe

SYNBE
Synergies des acteurs
Economiques

CONSEIL EN
ANALYSE
TERRITORIALE

Argo&Siloe
SYNBE
Synergies des acteurs
Economiques

SOMMAIRE

I. Remise en perspective des résultats de la phase 1

II. L'analyse par sous espaces

Ce qui a été fait

- Construction de 12 sous espaces sur la base des documents stratégiques régionaux et départementaux (SRADDT et SDADDT) ainsi que sur les notions de zone d'emplois et de bassin de vie
- Analyse comparative des 12 sous-espaces du Languedoc-Roussillon par :
 - les moteurs du développement (base productive, publique, sociale et résidentielle)
 - les systèmes de consommation
 - les transferts de masse salariale
- Synthèses des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces par sous-espace
- Rapprochement des sous-espaces en 5 catégories (caractéristiques approchantes ou problématiques similaires)

Les enseignements

L'analyse par sous-espace a constitué le préalable de la démarche.

Elle a permis de caractériser les modèles de développement de chaque espace, en « regardant autrement » le territoire, via les moteurs du développement et les flux de revenus.

Par ailleurs, elle a permis de mieux cerner les grands défis auxquels sont confrontés les territoires, en faisant valoir que les moteurs de développement sont des facteurs "construits" et évolutifs.

Enfin, elle a permis de procéder au regroupement des sous-espaces nécessaires à l'organisation des 5 ateliers territoriaux. L'enjeu était de réunir des acteurs connaissant des problématiques communes pour garantir l'instauration d'un dialogue riche et constructif.

III. Les ateliers territoriaux

Ce qui a été fait

- 5 ateliers territoriaux « Mieux aménager pour mieux développer » (entre spécificités et complémentarités : Sud Gard / Alès Cévennes ; Les espaces carrefour : Narbonne / Béziers ; Les espaces ruraux et périurbains : Lozérien, Lodève-Bédarieux, Sud Audois-Agly et Carcassonne-Lauragais ; L'espace Métropolitain Montpellier / Sète ; Les espaces catalans (Catalan-Cerdagne et Catalan Perpignanais))
- 1 atelier filière clusters
- Soit une centaine de personnes mobilisées (majoritairement issues de Communautés de Communes et d'Agglomération, de Pays, de Chambres de Commerce et d'Industrie, de Syndicats mixtes de SCoT, d'Agences d'Urbanisme, de Conseils Généraux, de la DIRECCTE et des DDTM. Des entreprises et des clusters ont ponctuellement participé à ces ateliers).
- Un synthèse précisant les constats dressés et les pistes d'actions envisageables concernant les thématiques génériques suivantes :
 - des modalités de construction des stratégies de développement économique
 - des domaines d'activité cibles et des stratégies en matière de spécialisation économique des territoires
 - de l'attractivité et les conditions d'accueil des entreprises
 - de l'organisation de l'action économique dans les territoire
 - de la mise en œuvre des stratégies de gouvernance et de coopération

Les enseignements

La campagne d'ateliers et le dialogue noué avec les développeurs sur le terrain ont permis d'appréhender de façon précise les pratiques des acteurs économiques et territoriaux. Ainsi, les logiques propres aux entreprises et celles propres aux institutions ont pu être confrontées. Sur cette base, la problématique des méthodes et moyens mis en œuvre par les territoires pour répondre aux besoins a pu être débattue.

L'équipe conseil a pu définir à partir de ces travaux des leviers de développement

Fondés sur l'expérience des praticiens du développement rencontrés lors des ateliers et également sur la pratique des consultants, ces leviers procèdent d'un besoin qui semble être largement partagé : la recherche de cohérence, tant du point de vue des échelles d'intervention, que des actions et moyens engagés. Ils constituent la base du travail réalisé en phase 2 de l'étude.

IV. Les leviers de développement identifiés en fin de Phase 1

Les enseignements de la campagne d'ateliers ont été remis en perspective des objectifs de la démarche (à savoir, déterminer les conditions qui permettraient de mieux intégrer la problématique du développement économique dans les documents de planification), formant ainsi quatre grands leviers de développement :

- Définir la bonne échelle
- Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée
- Recherche une cohérence d'actions et de moyens
- Actualiser l'offre territoriale

Des propositions ont été faites pour nourrir ces différents leviers, selon les 3 grands moments qui rythment la vie d'un document de planification (cf. rapport 1) :

- Avant l'élaboration d'un document de planification
- Pendant l'élaboration d'un document de planification
- Après l'élaboration d'un document de planification

Ainsi, à l'issue de la phase 1, des éléments de réponse prenant en compte le point de vue des développeurs territoriaux ont pu être posés. Ceux-ci ont permis de nourrir la phase 2 de la démarche, dont l'objet était notamment d'intégrer l'expérience des planificateurs à la démarche.

V. Les questionnements à traiter en Phase 2

Comment l'aménagement du territoire, à travers ses pratiques et ses outils, peut-il offrir des points d'appuis et un effet-levier au développement économique ?

La phase 2 rend compte d'une démarche pragmatique qui, au niveau de sa méthode, a pris le parti de privilégier une entrée par les pratiques en cours dans le territoire régional, à la fois du point de vue :

- des développeurs économiques en poste dans les différentes collectivités publiques compétentes (phase 1 qui a donné suite à un premier rapport intégrant de premières recommandations)
- et des planificateurs en charge d'élaborer des projets de territoire ainsi que des documents d'urbanisme et de planification.

Ce second rapport est établi à la suite des échanges avec les planificateurs. Il a été élaboré comme suit.

Les leviers de développement ont été synthétisés, à partir des résultats des ateliers territoriaux de la première phase réunissant les développeurs, en quatre orientations :

1. Définir la bonne échelle

2. Bâtir des stratégies et organiser le développement de façon concertée

3. Rechercher une cohérence d'actions et de moyens

4. Actualiser l'offre territoriale

Ces orientations ont été réintégréées dans un nouveau travail en atelier réunissant cette fois-ci des aménageurs et des planificateurs, l'enjeu étant de dialoguer à partir des quatre familles de questions suivantes :

1. Quel périmètre pour faire quoi ? Dans la mesure où, en matière de développement économique et a fortiori en matière d'aménagement et de planification territoriale, à chaque objet correspond le bon périmètre, comment intègre-t-on les différents périmètres, comment les articule-t-on, comment passe-t-on d'un périmètre à l'autre, et ceci dans une vision systémique des dynamiques territoriales à représenter et à planifier ?
2. Quel est le bon moment pour faire quoi ? L'élaboration d'un projet de territoire ou d'un document de planification territoriale procède d'une temporalité et de moyens qui leur sont propres. Chaque thématique du développement et de l'aménagement nécessite d'être à la fois diagnostiquée en tant que telle et intégrée dans un projet nécessairement transversal et rapporté aux spécificités du territoire. Comment assurer ces deux temps au maximum de leur exigence propre ?
3. Quels acteurs publics et privés associer, à quel moment, pour faire quoi, comment ? La question de la gouvernance s'impose dans la mesure où la recherche de cohérence se poursuit à la fois dans la complexité des échelles du territoire et dans la transversalité des actions.
4. Quels objets assurent la bonne intégration et la bonne articulation des enjeux de développement économique dans le projet de territoire ou le document de planification territoriale ? Quelle gradation entre une approche quantitative de planification de l'offre foncière et de limitation des risques, une approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire, et enfin une intégration du développement économique dans une logique d'attractivité globale du territoire ?

Dans cette optique, la démarche s'est articulée de la façon suivante :

Deux ateliers ont été organisés :

- L'un a porté sur l'élaboration d'un document de planification territoriale : méthode, gouvernance, contenu ;
- Le deuxième a porté sur la mise en œuvre et l'animation d'un document de planification territoriale dans le temps.

Les deux ateliers ont visé l'identification en séance des bonnes pratiques, des documents et démarches exemplaires et au final des leviers permettant d'optimiser l'intégration du développement économique dans la logique de planification territoriale.

Les ateliers ont été introduits et animés à partir d'une synthèse d'entretiens « à dire d'expert » de 5 planificateurs régionaux en activité, à divers stades de réalisation de leurs documents, schéma, plan ou charte (SCoT, PLUi ou PLU, Charte de PNR).

En continuité avec la phase 1, il a donc été privilégié de poursuivre la mobilisation et l'expression collective des acteurs sur un mode « remontant ». Sur ce point, il est à noter que les participants aux ateliers avait reçu en amont de la tenue des ateliers « planification » le rapport de synthèse de la phase 1.

Ainsi structurée, cette approche a permis de croiser l'ensemble des attendus de la mission quant à l'intégration du développement économique dans les projets d'aménagement et outils de planification territoriale.

VI. Le cadre juridique et réglementaire

Les différentes lois ci-dessous ont contribué au fil du temps à définir la place du développement économique dans le Code de l'Urbanisme

- Loi Royer de 1973, fondatrice de l'urbanisme commercial ;
- Loi Raffarin de 1996, renforce les liens avec l'urbanisme ;
- Loi SRU de 2000, institue les nouveaux documents d'urbanisme en référence au développement durable ;
- Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008, substitue des critères d'aménagement du territoire et de développement durable aux critères économiques ;
- Loi Grenelle 2 (ENE) de 2010 rend obligatoire le Document d'Aménagement Commercial (DAC) dans le Document d'Orientations et d'Objectifs du SCoT ;
- Loi ALUR de 2014, améliore l'intégration de l'aménagement commercial dans le SCoT, tout en supprimant l'obligation de DAC et la définition de ZACOM ;
- Loi ACTPE (Pinel) de 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, crée un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, sur la base d'un dossier unique.

Parmi ces lois, l'une d'elle marque un tournant. En effet, la Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite « Loi SRU », a réformé en profondeur le Code de l'urbanisme : le développement économique, au même titre que les autres grandes fonctions du territoire, y est considéré à travers le prisme du développement durable.

Tous les documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et les directives territoriales d'aménagement, doivent dès lors, dans le cadre d'un rapport de compatibilité, respecter les trois principes suivants (cf. article L.121-1 du C.U.) :

- équilibre entre développement, renouvellement et protection des espaces naturels ;
- diversité et équilibre des fonctions urbaines et mixité sociale dans l'habitat ;
- utilisation économique et préservation de l'espace.

Ces principes, dans leur application, restent cependant flous. Cette loi a en effet davantage « déformalisé » que simplifié les procédures d'élaboration de ces documents d'urbanisme, offrant aux collectivités locales des « outils » de réflexion et de gestion qui privilégient le dialogue et la concertation et participent à une « gestion politique du territoire ». Seule obligation faite aux auteurs de ces documents, celle de prévoir les mesures liées à ces objectifs de développement durable, dans leur propre compréhension des enjeux locaux.

Ainsi, à propos de la prise en compte du développement économique dans les SCoTs, le Code de l'urbanisme se contente-t-il d'énoncer une forme « d'obligation de moyens » sans entraver l'appréciation locale des enjeux et des choix politiques stratégiques :

- article L.122-1-2 : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services... »

- article L.122-1-3 : « Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques... »
- article L.122-1-5 : « Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers... »

Il se fait par contre plus précis, dans son article L.122-1-9, concernant le développement commercial :

- « Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.
- Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.
- Il peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.
- Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.
- Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.
- L'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial ne compromet pas les autres documents du schéma de cohérence territoriale. »

VII. La mobilisation des "planificateurs"

VIII. Le déroulé de cette étape de mobilisation

Entretiens préalables (Septembre-Octobre 2014)

Afin de préparer et mettre en œuvre dans de bonnes conditions les ateliers, le cabinet La Ville Demain a mené une série de 5 entretiens avec des planificateurs.

Il était notamment question de :

- d'appréhender précisément le quotidien des planificateurs de la région LR
- de confronter à leur pratiques professionnelles les résultats de la Phase 1
- d'identifier des démarches, des problématiques exemplaires à soulever lors du travail en atelier
- de tester les entrées qui étaient envisagées pour les ateliers (à savoir : un atelier centré sur l'élaboration des documents de planification ; un autre atelier centré sur la mise en œuvre et l'évolution des documents de planification), ce que les acteurs rencontrés en entretiens ont jugé pertinent.

Ateliers avec des planificateurs (Novembre-Décembre 2014)

- 2 ateliers qui ont permis de mobiliser une trentaine de professionnels de la planification et de débattre sur :
 - Les échelles et les périmètres
 - Le temps, le calendrier, le déroulé
 - Les acteurs et la gouvernance
 - Les figures et objets, c'est-à-dire, les sujets traités, et notamment l'intégration du développement économique dans la planification globale

IX. Les entretiens préalables

Pour préparer les ateliers avec les planificateurs, nous avons mené des entretiens auprès de responsables de cinq territoires de planification en Languedoc Roussillon :

- Communauté de communes du Haut-Allier,
- Service aménagement du territoire du Département du Gard,
- Communauté d'Agglomération de Carcassonne,
- Pays Lauragais,
- PNR Pyrénées Catalanes.

L'idée étant, à travers leur expérience d'aménagement et de planification territoriale, de repérer les difficultés rencontrées, les points d'appuis et les avancées réalisées dans la prise en compte du développement économique.

Nous en donnons ici les principaux points de synthèse. Les compte-rendus exhaustifs sont en annexe.

a) Le PLUi de la communauté de commune du Haut-Allier

Entretien mené avec M. Gérard ODOUL, DGS

Il s'agit du premier PLUi approuvé en Lozère dès février 2014.

La décision de s'engager dans cette planification réglementaire intercommunale a été facilitée, tout comme son élaboration, par une démarche expérimentale préalable « d'ateliers Montagne » initiée et soutenue par l'Etat.

Le développement économique y a surtout été travaillé sur la question de la modernisation de l'appareil agricole et son lien avec la planification spatiale.

Sur la question du tourisme, le PLUi se donne des objectifs de préservation de la ressource « environnement naturel de qualité », le lieu le plus pertinent pour travailler cette question étant, selon la CCHA) le projet du PNR Sources et Gorges du Haut-Allier en cours.

Sur le développement économique et commercial, la CCHA se mobilise pour maintenir un tissu local d'entreprises, de commerces et de services et équipements publics, participant ainsi à une attractivité globale de son territoire, mais pense que c'est à l'échelle d'un plus vaste territoire polarisé par Mende et Le Puy que se situent les véritables enjeux de planification du développement économique.

b) Le SDAT du Gard

Entretien mené avec M. Gilbert Sarzi, chef du service Aménagement du Territoire

Le SDAT n'a pas au sens juridique de portée prescriptive ou opposable : c'est un outil d'application, d'orientation et d'ajustement permanent et itératif des politiques publiques, départementales en premier lieu.

Il vise à doter le département, à travers ses différentes interventions et dans la limite de ses compétences, d'une capacité à coordonner acteurs et projets, au profit d'une vision prospective commune.

Il ne se définit pas comme un schéma d'aménagement supplémentaire qui viendrait s'intercaler entre les échelles régionale et locale, mais plutôt un agenda commun, énonçant, pour chaque sous-territoire et pour le Département tout entier, des défis territoriaux et opérationnels à relever.

c) Le SCoT Carcassonnais - Communauté d'Agglomération de Carcassonne

Entretien mené avec Florence CROUZAT, Directrice Développement économique et aménagement du territoire et Julie GRANIER, Chargée de mission

Après une première approbation d'un SCoT à 23 communes en novembre 2012, l'élargissement de la CA de Carcassonne à 73 communes pose la question d'un futur périmètre, élargi à d'autres EPCI (cf. Loi ALUR) ou à l'élaboration d'un PLUi valant SCoT sur ce nouveau périmètre de l'agglomération.

Dans sa première définition, le SCoT jouit d'une forte intégration fonctionnelle de ses orientations avec les projets de l'agglomération mais peine sur le développement économique en l'absence d'un schéma de développement économique à une échelle plus vaste, la zone d'emploi excédant le périmètre de l'agglomération. Ce premier SCoT se borne à traduire à son échelle la hiérarchie des zones d'activités de l'agglomération.

Avec la décision d'élargissement de l'agglomération, sont engagés la définition d'une stratégie de développement économique à cette nouvelle échelle d'agglomération et la réflexion sur un nouveau périmètre de planification stratégique incluant les EPCI de la zone d'emploi.

Au final, la question de « la bonne échelle » de planification stratégique pour porter le développement économique peut trouver une résolution sur un cycle long et évolutif de treize années.

d) Le SCoT Lauragais

Entretien mené avec Sabine FONTEZ, Directrice du Syndicat Mixte du Pays et du SCoT et Marie ORRIOLS, Chargée de mission Urbanisme et Aménagement

Défini à partir d'une vision d'ensemble et une charte de développement cohérent à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, le projet du SCoT Lauragais est, de plus, adossé à une démarche de développement préexistante dans le cadre d'un Pays. C'est un atout pour bonne articulation à la fois régionale et locale des stratégies de développement. Au niveau des ressources, il bénéficie à ce titre d'études mutualisées à une l'échelle de cet Interscot et disposait dès le démarrage, à l'échelle du Pays, d'une étude économique, d'un schéma territorial des infrastructures économiques et d'une charte de qualité des ZAE.

Il se donne l'objectif d'un ratio d'1 emploi local pour 3,5 habitants, afin de résister à une dérive périurbaine possible. Il adopte également un principe de polarisation pour l'accueil d'activités d'envergure dans une vision de « pôles d'équilibre » : une difficulté dans la mise en œuvre réside dans la concurrence à laquelle se livrent des EPCI historiquement construites sous le régime de la TPU.

La transformation en PETR est vue comme une opportunité d'associer la compétence de développement du Pays et la capacité planificatrice du SCoT sur un territoire de projet. Le SCoT ne peut se limiter à un document normatif juridique et doit également être le lieu d'une construction culturelle commune autour du projet et de sa négociation en continu. Une conférence territoriale à l'échelle de chaque bassin de vie réunit les acteurs locaux du développement économiques et les institutionnels (consulaires) dans des commissions thématiques.

e) La charte du PNR Pyrénées Catalanes

Entretien mené avec Laure-Hélène LEBEAU, Chargée de mission Aménagement

La Charte du PNR a fait l'objet d'une révision depuis 2010, avec un nouveau décret en août 2014. Ce n'est pas un document de planification territoriale. Elle engage ses co-signataires en référence à un projet de territoire, dont les agents du PNR en sont les animateurs. La planification arrive dans un second temps, à travers le SCoT (qui assure un lien de compatibilité avec la Charte) et les documents d'urbanisme locaux.

Le rôle du Syndicat mixte est défini comme un instrument de mise en cohérence, un lieu de mutualisation des données de diagnostic et de coordination des démarches, un facilitateur technique qui met à disposition des EPCI et des communes une ingénierie sur les questions environnementales, agricoles, paysagères, touristiques et foncières (dont suivi de la consommation foncière) sur le territoire du PNR ; également en matière de participation et de concertation de la population.

La gouvernance du projet associe des instances permanentes (le comité syndical du PNR, le Conseil de développement durable et le conseil scientifique et prospectif) à des instances plus ponctuelles de concertation avec la population (atelier local d'urbanisme et de paysage ; « palabres d'aquí » ; des rencontres et des conférences).

Deux projets de SCoTs se dessinent sur le territoire du PNR et se pose donc la question de son positionnement par rapport à ces démarches de SCoT :

- contributions volontaires en ingénierie d'étude sur les compétences du PNR telles que Trames Verte et Bleue, continuités écologiques, agriculture, mobilité touristique profitant aux résidents..
- en préfiguration d'un rôle d'animation Interscot ?
- portage d'un PDU interscot ?

X. Les ateliers des planificateurs

Les ateliers ont permis de mobiliser 25 professionnels de l'aménagement et de la planification territoriale représentant 11 territoires de planification en LR, les Départements du Gard et de l'Aude, les DDTM du Gard, de l'Aude, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales.

Ces ateliers ont été animés par 3 consultants appuyés de la DREAL.

a) Atelier 1 (20 novembre 2014)

Le rapport de synthèse phase 1 avait été transmis au préalable aux participants afin qu'il prennent connaissance des « problématiques et pistes d'actions » travaillées avec les développeurs économiques.

L'atelier 1 est reparti de ces leviers au travers d'une interrogation portant sur les questions de :

- Echelle(s) et périmètre(s)
- Temp(s) et calendrier(s)
- Acteur(s) et gouvernance
- Figure(s) et objet(s)

Les éléments suivants en sont ressortis :

Echelle(s) et périmètre(s)

Cette question ne semble pas aussi problématique pour les planificateurs qu'elle l'était pour les responsables du développement économiques :

- le périmètre de planification détermine et est déterminé par les objectifs poursuivis (« on fait un SCoT pour quoi ? ») ;
- le portage politique que le périmètre permet est un facteur d'efficacité pour le projet de territoire ;
- une évolution vers un périmètre plus pertinent du point de vue technique peut intervenir dans un second temps à l'occasion de la révision d'un document, au bénéfice de l'apprentissage fait par les acteurs ;
- les démarches d'interscot permettent de « sortir du cadre » et d'articuler une planification à une échelle plus stratégique sur certaines thématiques le justifiant (exemple : la mobilité).

Dans les échanges et dans les entretiens préalables à l'atelier, il est noté que « l'économique » dans la planification ne relève ni d'une catégorie homogène ni d'une rationalité unidimensionnelle :

- les questions d'aménagement commercial, par exemple, peuvent être traitées sous l'angle de la préservation des espaces naturels et en ce sens relèvent d'un arbitrage sur l'espace dans un périmètre donné ;
- la localisation d'un équipement commercial générateur de flux importants et d'économies d'envergure (exemple : Village des marques de Nailloux, en lien avec la valorisation touristique du SCoT Lauragais) relève davantage d'une stratégie de rééquilibrage territorial justifiée à l'échelle de l'aire métropolitaine toulousaine.

Il est intéressant à ce propos de considérer la façon dont un périmètre de planification se construit et la capacité que cela donne ensuite de raisonner et agir efficacement à de multiples échelles :

- SCoT Lauragais : une réflexion préalable, associant les 352 communes composant l'aire métropolitaine toulousaine, a présidé à la formation d'un dispositif Interscot de mise en commun de ressources d'ingénierie et de connaissance, et simultanément de quatre périmètres de SCoT, dont celui du Lauragais. De sorte que la hiérarchie « métropolitaine » préexistante des problématiques économiques facilite ensuite l'identification et le traitement des enjeux à chaque échelle du territoire ;
- SCoT Carcassonnais : calé sur le périmètre de la communauté d'agglomération (dans un premier temps à 21 puis 23 communes), il bénéficie d'une courroie de transmission efficace via les compétences et les services de l'agglomération, notamment en matière de développement économique (programmation et gestion des ZAE). En revanche, la superposition du territoire de gestion et de planification rend plus problématique la saisie et la mobilisation des dynamiques extra-territoriales à l'agglomération et notamment l'articulation avec les territoires voisins. Depuis le 1er janvier 2013, l'agrandissement de l'agglomération à 73 communes permet d'envisager un SCoT s'élargissant sur plusieurs EPCI (Loi ALUR) plus en phase avec la zone d'emploi, ouvrant la perspective d'une efficacité renouvelée en matière de planification stratégique du développement économique.

Temp(s) et calendrier(s)

Cette question a été abordée sous deux angles :

- « pas de temps » différents selon que l'on se situe du point de vue des entreprises ou de l'Etat (au sens général du terme incluant les collectivités territoriales décentralisées) ; de même entre le marketing territorial et la planification stratégique ;
- la difficulté de planifier le développement économique dans le temps et le budget du SCoT en l'absence de stratégie préalablement définie.

Le premier point renvoie à des questions de gouvernance qui seront traitées dans le chapitre suivant. Le second à des questions de méthode et de moyens.

De la méthode

L'élaboration d'un document de planification marque une étape dans l'histoire de l'aménagement d'un territoire : l'idéal est bien sûr de disposer des éléments de connaissance et de stratégie thématiques avant d'arrêter une stratégie territoriale globale. On a rappelé que le SCoT est la traduction d'un projet de territoire et en ce sens l'étude d'une stratégie économique relève aussi de sa compétence.

Mais ce n'est pas toujours possible (cf. la question des moyens §2.1 ci-dessous) et il s'agit alors de « faire avec » ce dont on dispose.

Illustration. Ainsi, en l'absence d'un véritable schéma de développement économique au moment d'élaborer le SCoT Carcassonnais (2005/12 : première formule à 23 communes), le choix a été fait de :

- planifier une stratégie de développement économique à court et moyen terme, basée sur la compétence de l'agglomération en matière de ZAE (réorganiser et diversifier l'accueil des activités économiques), tout en évoquant la responsabilité de l'agglomération carcassonnaise dans la définition des principes d'aménagement et d'équilibre habitants-emplois au-delà de sa propre échelle ;
- de prescrire la réalisation d'un schéma de développement économique à l'échelle de l'agglomération (élargie à 73 communes), comprenant une étude de requalification des ZAE existantes et la définition d'un positionnement et des opportunités de développement

territorial au regard des enjeux de desserrement économique de l'espace métropolitain toulousain.

Dès l'agrandissement de l'agglomération à 73 communes en 2013, ce schéma était réalisé. Il permettra au futur SCoT (ou PLUi valant SCoT si échelle aggro uniquement) de planifier le développement économique à plus long terme sur des objectifs dépassant la seule dimension foncière. Au total, de 2005 (arrêté du périmètre du SCoT à 23) à 2018 (objectif d'approbation du futur SCoT ou PLUi valant SCoT), force est de constater qu'il aura fallu un cycle de 13 ans pour parvenir à un dispositif de planification territoriale stratégique, potentiellement satisfaisant du point de vue du périmètre et de la validation des objectifs et orientations en matière de développement économique.

A ce titre, on peut dire que la prise en compte du développement économique dans la planification stratégique doit aussi être conçue dans cette visée au long cours.

Des moyens

La question des moyens (budget, ingénierie) a été soulevée à plusieurs reprises dans l'atelier, pour réaliser les études ou pour animer la concertation. Ce constat de relative carence étant plus fortement pénalisant dans le cas de territoires ruraux, ne disposant pas par ailleurs du soutien d'une agence d'urbanisme.

Ont été évoqués des diagnostics et des études économiques « fragiles », se résumant souvent à un schéma des ZAE, la conséquence étant que ces dernières ont ensuite du mal à se remplir.

L'atelier a pointé les pistes suivantes :

- en restant sur les ZAE, intégrer une mesure de spécialisation/valorisation thématique des ZAE (et pas seulement une approche quantitative) et s'assurer de leur qualité environnementale (HQE) et urbaine (services, accessibilité..) ;
- s'intéresser davantage au développement endogène (stratégies du développement local), au constat que, dans l'immense majorité des cas, ce sont des entreprises déjà présentes sur le territoire qui s'installent dans les nouvelles zones aménagées ;
- chercher à élargir la base de valorisation économique des ressources du territoire, afin de viser la création de nouvelles activités (illustration : Université du vin de Suze-la-Rousse dans la Drôme <http://www.universite-du-vin.com>) ;
- diagnostiquer les avantages comparatifs du territoire au regard de territoires voisins ou de profil analogue ;
- mettre en place un dispositif d'observation, de suivi et d'évaluation, car entre l'identification, la programmation et la réalisation opérationnelle d'un projet d'aménagement économique, des données de contexte peuvent évoluer sensiblement et remettre en cause l'économie du projet ;
- mobiliser les moyens existants, notamment le portage foncier en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier Régional LR, ce qui nécessite d'inscrire les projets dans une véritable stratégie d'intervention.

Parlant des moyens, la question se pose de la possibilité d'une mutualisation à l'échelle régionale d'une fonction d'observatoire du foncier à vocation économique. Utilisant les technologies de l'information géographique, un tel outil permettrait des saisies, représentations, comparaisons et simulations en temps réel de l'état du foncier à vocation économique dans les territoires, et ceci à partir de quelques indicateurs simples à manier. Cet outil aurait le mérite de permettre une capitalisation et une actualisation des données, qui en son absence, sont acquises à des coûts relativement élevés pour les besoins ponctuels de chaque territoire de planification, souvent sans valorisation ultérieure.

La mutualisation des moyens, des bonnes pratiques et des études, s'avèrent une piste à explorer, à la fois en terme de gain de temps et d'optimisation budgétaire.

Acteur(s) et gouvernance

La gouvernance a surtout été abordée à travers la concertation des acteurs tout au long de la démarche de planification territoriale.

Les échanges en atelier ont porté sur :

- la qualité des acteurs économiques à mobiliser dans la concertation ;
- le cadre et les objectifs de la concertation.

La qualité des acteurs économiques à mobiliser dans la concertation

On ne peut parler des acteurs économiques comme un groupe homogène sans les distinguer par leur taille, leur envergure, leurs intérêts par rapport au territoire, leurs fonctions. Ainsi sont évoqués dans les échanges :

- les entreprises dépendant de grands groupes, porteurs d'une culture de la planification stratégique différente de celle de l'Etat ;
- les entreprises commerciales de la grande distribution qui entretiennent un rapport spécifique au territoire ;
- les acteurs économiques des TPE et des services qui sont mobilisables à titre personnel voire nominatif ;
- les organismes consulaires ou corporatifs qui intègrent une fonction politique dans leur démarche de représentation des intérêts économiques.

La mobilisation de tous ces acteurs dans la concertation est préconisée au-delà du minimum indiqué par les textes réglementaires.

Le cadre et les objectifs de la concertation

A la vue de son importance dans la fabrication d'un document de planification, source de plus en plus fréquente de contentieux, la concertation nécessite de bénéficier d'un cadre de légitimité, de temps et de moyens coûteux en ingénierie d'animation.

A titre d'illustration, le SCoT de La Plaine du Roussillon comptabilise 270 réunions entre 2007 et 2017 et a mobilisé quelque 30 personnes morales du monde économique dans son comité technique.

La concertation doit permettre de :

- favoriser le débat entre les institutions elles-mêmes ;
- associer des acteurs économiques individuels et constitués, au-delà des seuls consulaires ou corporatifs ;
- faire émerger des expressions relevant des champs de la technique et de l'opérationnel, des filières, du vécu du territoire et des discours institutionnels ;
- prévenir ou tout au moins diminuer les risques de recours en contentieux, par l'explication et la conviction ;
- participer à une pédagogie et à un apprentissage des outils et procédures de planification, qui restent encore difficiles à comprendre et à manier pour nombre d'acteurs, élus et société civile.

Figure(s) et objet(s)

La ZAE reste un mode dominant et parfois exclusif de l'action économique territoriale, et donc de la planification stratégique en la matière :

- cela relève souvent d'une attitude opportuniste au détriment d'une vision prospective faisant défaut, et parfois encore d'un affichage à caractère « électoraliste » ;
- en moyenne, 80 % des emplois sont insérés en milieu urbain contre 20% sur les ZAE, lesquelles représentent à elles seules 30% de l'artificialisation des sols ;
- cela n'empêche pas d'y mener des politiques qualitatives, tant au niveau de leur positionnement économique, de leur insertion dans le territoire, de leurs infrastructures et services.

De façon alternative, le SCoT de la Plaine du Roussillon pointe des « secteurs de projet stratégiques à dominante d'activités », tendant à réaliser une approche intégrée du développement économique dans le projet de territoire.

Extrait DOO du SCoT Plaine du Roussillon

*« En complémentarité des secteurs de projets stratégiques à vocation dominante d'habitat, la mise en place de secteurs de projets stratégiques à dominante d'activités entend répondre à l'objectif de **renouveler le développement économique du territoire**. Ces secteurs ont été définis en fonction de plusieurs critères : capacité de renforcement de l'armature urbaine territoriale, accessibilité routière voire ferroviaire ou maritime, respect de l'armature verte et bleue du territoire, desserte par les transports collectifs, importance et typologie des activités existantes, potentiel de développement, contraintes particulières (notamment risques naturels).*

Il s'agit de rendre lisible et attractif le réseau des espaces économiques en s'appuyant sur les synergies et les complémentarités à promouvoir entre les différents sites et les filières. L'objectif affiché est notamment d'attirer des activités exogènes au territoire, en impulsant le développement (par la création, l'extension ou la recomposition) d'une nouvelle génération de parcs d'activités répondant aux nouveaux enjeux économiques, sociétaux et environnementaux. »

Dans le Bassin de Thau, la ressource économique (conchyliculture, ressource halieutique) étant fortement liée à la qualité de la lagune, la réflexion sur le développement économique prend nécessairement en compte la dimension de préservation et valorisation de la biodiversité, participant ainsi à une logique d'attractivité globale du territoire.

En territoire de montagne, le développement économique est potentiellement médiatisé par les enjeux relatifs aux Unités Touristiques Nouvelles (UTN), comme c'est le cas dans le territoire du PNR des Pyrénées Catalanes.

La limitation faite aux extensions des domaines skiabiles, par la Charte du PNR, relève également d'un enjeu économique et pas seulement de la préservation de l'environnement : l'exploitation en régie communale des stations de ski s'avère un facteur de risque pour des collectivités locales qui en sortent parfois très affaiblies.

Autre objet de la planification du développement économique : la réhabilitation des friches touristiques.

b) Atelier 2 (9 décembre 2014)

L'objet de ce deuxième atelier avec les planificateurs : la mise en œuvre et l'animation d'un document de planification territoriale dans le temps, dans la perspective d'une meilleure intégration du développement économique.

Déroulement de l'atelier

Proposition d'échanger autour des trois types d'actions possibles suivantes :

- Assurer la compatibilité des documents et des projets
- Poursuivre l'animation de la réflexion stratégique et prospective
- suivre, évaluer, réviser

Par exemple, ce qu'en dit le SCoT SUD GARD (cr entretien téléphonique) :

Assurer la compatibilité des documents et des projets

- des difficultés sur plusieurs cas concrets :
 - plusieurs projets de villages de marques > impuissance du SCoT, malgré un SDC. D'autant plus en cas de « déclaration de projet »
 - projet Gare Manduel (situation similaire)

Poursuivre l'animation de la réflexion stratégique et prospective

- Elus difficilement mobilisables après l'élaboration du document (beaucoup de responsabilités > durs de mobiliser du monde)
- Beaucoup de démarches plus ou moins conjointes qui se passent hors du SCOT : schéma de développement économique, PDU, PDIE
- Difficultés à raisonner, de manière prospective ou sur des projets plus précis, à des échelles plus grandes que les périmètres administratifs (spécificité LR ?).
- De la stratégie aux plans d'action concrets > sur le développement économique > difficultés à comprendre qui fait réellement quoi ? Manque d'approche métiers.

Suivre, évaluer, réviser

- Partenariat avec agence d'urbanisme qui facilite l'accès aux données et la construction d'indicateurs
- Indicateurs et objectifs mis en place dès le départ, avec des réunions de suivi annuelles

Deux groupes de travail sont constitués

Sur les trois questions, la proposition faite est :

- aux participants, d'échanger à partir de leur vécu sur leur territoire : ce qui fonctionne bien / ce qui fonctionne moins bien
- aux rapporteurs des groupes, d'identifier des pistes d'améliorations à partir de ce qui est dit, avec des illustrations

Echange en assemblée plénière à partir de la restitution des rapporteurs

Compte-rendu

Question 1 : Comment assurer la compatibilité des documents et des projets portés par les territoires ?

Ce qui fonctionne bien :

- Une bonne association des communes pendant l'élaboration du SCoT favorise une appropriation de la démarche, et facilite ensuite la mise en compatibilité (MEC) des documents locaux d'urbanisme.
- Cela marche d'autant mieux quand, sur un SCoT porté par un EPCI unique, celui-ci est également en charge de l'application du droit des sols (ADS) : le suivi en direct des permis de construire devient un outil opérationnel pour suivre la consommation de l'espace (cf. SCoT Pays de l'Or).
- dans le SCoT Roussillon, avec l'appui de l'AURCA, la commune de Saint-Estève a été choisie comme commune-test pour la MEC du PLU et des fiches-types ont été rédigées à l'attention des autres communes du SCoT.
- Le SCoT Biterrois assure une AMO auprès des communes pour l'adaptation des PLU et du conseil sur les projets à la demande des communes.
- Partenariat CCI/DDTM/SCoT Grand Narbonne pour des logiques de développement raisonné communes

Ce qui fonctionne moins bien :

- Les élus ne se rendent pas toujours compte, au moment de l'élaboration du SCoT, de ses effets concrets, qu'ils découvrent au moment de la MEC de leur document local.
- Les difficultés de MEC sont accrues dans le cas des « POS dormants » à réviser sous la contrainte des échéances réglementaires.
- Au-delà des communes du SCoT, des problèmes se posent quant à des projets « opportunistes », soutenus par des acteurs tiers (Région, Département, ..), qui se trouvent en décalage avec les stratégies des SCoT.

Propositions d'actions d'améliorations et bonnes pratiques (rapporteur en atelier) :

- Assurer la vérification de la MEC des documents d'urbanisme locaux dans un partenariat avec l'Etat, son rôle exclusif portant sur le rappel à la loi en cas de documents « dormants »
- Associer les acteurs du développement économique dans une instance de partage des enjeux, notamment du développement économique, pour être plus proche de l'opérationnel et confronter les questions de réglementation.
- Pour faire face aux projets « opportunistes » évoqués plus haut, rechercher préalablement une logique commune de développement et ceci à une échelle Interscot.
- Avoir une veille réglementaire mutualisée concernant la planification et le développement économique Cela pourrait être le rôle de l'Interscot
- Mobiliser les personnes référentes des SCOT lors des études de faisabilité de parcs d'activités, afin d'assurer un liant entre les deux démarches. Peu d'exemples parmi les participants aux ateliers qui sont très peu sollicités par les collectivités lors des études de faisabilité.
- Initier la rencontre "porteurs de projets"/planificateurs plus tôt
- Imaginer de nouveaux systèmes de cession du foncier économique :

- Exemple 1 : Calculer le prix du foncier à partir de droits à bâtir, sur la base d'un bilan promoteur (en s'inspirant de ce qui est fait dans les programmes d'habitats)
- Exemple 2 : Comme pour les ports et aéroports, imaginer des systèmes de location du foncier via des baux emphytéotiques, afin de récupérer le foncier dans le domaine public au bout de XX années, et éviter ainsi les problématiques de friches industrielles ou commerciales. En matière de zones d'activités, le site de Savoir Technolac a été imaginé sous ce principe. Ou trouve aussi d'autres exemples au Maroc (se rapprocher de la démarche "invest in med" pour plus de précisions).
- Mieux articuler les réflexions autour des zones d'activités, en 3 temps (Le Grand Avignon a bien articulé les 3 démarches. Cf étude de faisabilité de la zone du Plan, qui repart des préconisations du schéma des ZAE, lui-même inspiré du SCOT) :
 - Le temps de la planification (SCOT)
 - Le temps de la précision concernant les ZAE (schémas de développement, schéma des zones)
 - Le temps de l'opérationnalité (études de faisabilités, maîtrise d'œuvre)
- Dans les documents de planification, traiter aussi les "petites zones d'activités", pour leur permettre d'accueillir des projets avec un premier cadrage défini.
- Disposer d'un outil de suivi des projets de zones d'activités ou de projets privés en temps réel. La démarche a été mise en place au SCOT du Bittérois.
- Pour mieux juger de la pertinence des projets, et notamment de la consommation d'espace, il faudrait, dès la rédaction des SCOT, raisonner en terme de surfaces cessibles. Très peu de SCOT ou de schémas de ZAE raisonnent en surface cessible et beaucoup trop mélangent les approches entre surface totale et surface cessible :
 - La surface totale sert à quantifier le périmètre maximum qui pourrait être impacté en matière d'aménagement. Dès que possible, il faudrait pouvoir la phaser pour dissocier les espaces prévus pour de l'aménagement rapide (2/5 ans) et les "réserves foncières".
 - La surface cessible est une estimation du foncier viabilisé qui sera réellement vendu. Elle sert à estimer le potentiel de marché, et la part que peut prendre telle ou telle zone dans la totalité de l'offre foncière du territoire.

Dans les schémas des ZAE, on pourrait même aller jusqu'à estimer (au ratio) des m² de surface plancher d'immobilier à générer par grands secteurs d'activités.

Question 2 : Poursuivre l'animation de la réflexion stratégique et prospective

Ce qui fonctionne bien :

- L'Interscot est le lieu privilégié pour poursuivre la réflexion prospective en matière de développement économique : uniformisation des procédures, partage des données, indicateurs communs, mobilisation des élus..
- L'Interscot doit également être le lieu d'une planification à plus long terme, en s'extrayant du cadre strict du SCoT
- La présence d'une agence d'urbanisme couvrant le territoire est déterminante (assurer la production de données en continu, de cartographie..)
- Objectivation indispensable pour animer la réflexion stratégique : suivi de la consommation de l'espace, évaluation du besoin de foncier en ZAE, suivi des friches

Ce qui fonctionne moins bien :

- Déficit d'accompagnement et de formation des élus sur la question de l'animation des outils de planification (surtout après une élection municipale qui voit arriver de nouveaux élus)
- L'argument financier reste le frein majeur à une évolution des mentalités en faveur d'une prise en compte plus large du développement économique, au-delà de la seule question des ZAE

Propositions d'actions d'améliorations et bonnes pratiques (rapporteur en atelier) :

- Sur la forme : difficultés à mobiliser
 - Des réunions thématiques sont organisées, mais avec une difficulté à mobiliser les élus et techniciens, qui sont fortement sollicités par ailleurs dans différentes réunions liées au développement économique.
 - Les acteurs économiques sont peu associés à ces réunions.
- Sur le fond : les sujets à aborder
 - Les participants à l'atelier rappellent qu'il est important de rappeler lors de ces réunions **le rôle du SCOT** : fixer un cadre, et non figer le développement.
 - Le **sujet de la temporalité** est intéressant à aborder dans ces réunions. Face à des projets portés sur ou par les territoires, il est important de rappeler aux parties prenantes que certains projets publics prennent du temps. Des réunions de sensibilisation d'élus sont toujours appréciées.
- La **stratégie économique** peut aussi être poursuivie au sein du SCOT, d'autant plus si l'élaboration du document a été l'occasion d'en créer une. Cela permet aussi de mettre du liant entre différentes stratégies opérées par plusieurs intercommunalités membres d'un même SCOT. Le SCOT apporte une valeur ajoutée sur cette stratégie : il relie la stratégie économique à la stratégie globale du territoire et à d'autres facteurs d'attractivités souvent ignorés > cadre de vie, habitat, transport..
- Enfin, via des outils d'observation de l'emploi et des espaces dédiés à l'activité, le SCOT peut initier des débats **sur le poids réel des ZAE dans l'ensemble du tissu économique**.
 - **L'Interscot** est le lieu privilégié pour poursuivre la réflexion prospective en matière de développement économique : uniformisation des procédures, partage des données, indicateurs communs, mobilisation des élus. Il doit également être le lieu d'une planification à plus long terme, en s'extrayant du cadre strict du SCoT
 - La Région serait la plus légitime pour initier, impulser les réflexions en Interscot

- Organiser un forum annuel de prospective territoriale, en partenariat avec l'Etat et les collectivités territoriales (Région, Département, Agglos) à une échelle Interscot pour relancer la réflexion stratégique et prospective.

Question 3 : Suivre, évaluer, réviser

Ce qui fonctionne bien :

- Une cellule d'observation et d'évaluation interne, avec des indicateurs construits dès l'élaboration du SCoT de sorte à être immédiatement opérationnel après l'approbation
- Réfléchir aux indicateurs en même temps qu'aux orientations du SCoT permet de vérifier si l'orientation est pertinente car observable ; en même temps, il faut veiller à ne pas limiter les prescriptions du SCoT sur les seuls domaines observables d'un point de vue quantitatif.
- Le SCoT Biterrois fait sa révision en semi-régie favorisant une meilleure appropriation des stratégies du SCoT par les élus

Ce qui fonctionne moins bien :

- Un état zéro et des indicateurs construits après l'approbation = perte de temps (cf. SCoT Biterrois)
- Difficultés liées à la gestion politique au moment du renouvellement des élus

Propositions d'actions d'améliorations et bonnes pratiques (rapporteur en atelier) :

- Mutualiser des moyens et des outils
 - Pour suivre, évaluer, réviser, il faut des moyens. Ces moyens peuvent être internalisés en grande partie (c'est le cas du SCOT du Bittérois) ou externalisés (agences d'urbanisme, SEM, autres partenaires, prestataires privés.....)
 - Avec un contexte de rareté des moyens, la question de la mutualisation se pose.
 - Idem concernant la formation des agents en charge du suivi et de l'évaluation des SCOT. (a été cité ici l'exemple de l'association ARADEL, qui fédère les professionnels du développement économique de la région Rhône-Alpes)
 - L'importance des Interscot a aussi été rappelée à ce niveau : des indicateurs de suivi communs pourraient être créés
- Une des difficultés s'impose aux planificateurs : le décalage entre les périodes de révisions et les périodes de mandats locaux.
 - La solution ici ne peut venir que du cadre législatif : passer d'une révision tous les 6 ans, et non tous les 10 ans, afin de faire concorder les périodes
- Réussir à gagner la confiance des élus, des techniciens partenaires :
 - Pour suivre, évaluer, réviser, il faut de la légitimité. Les planificateurs ont en effet rappelé que ces étapes n'ont du sens que si les parties prenantes d'un SCOT continuent à se mobiliser autour de la démarche, et à croire en ses objectifs de planification. Les SCOT d'Avignon et de Béziers sont satisfaits de ce point de vue : ils ont réussi à rester un organe important et fédérateur en matière de planification.
- Méthodes et outils pour évaluer
 - La DDTM 34 réfléchit à une « valise d'indicateurs », avec des données communes à une échelle Interscot, des indicateurs quantifiables et comparables
 - Organiser des réunions thématiques et aussi des confrontations SCoT/autres documents de type « Plans, schémas, programmes.. »
 - L'évaluation du SCoT doit faire l'objet d'une confrontation de points de vue avec les acteurs économiques, et également d'une revue des « bonnes pratiques ».

XI. Les enseignements des échanges en atelier

Les échanges avec les planificateurs ont révélé une autre facette de la problématique des liens entre développement économique et planification territoriale. A côté des questions techniques (moyens et méthodes), qui rejoignent pour beaucoup et complètent les approches des développeurs économiques, émergent également des considérations plus fondamentales quant à la possibilité de planifier le développement économique territorial et aux conditions qu'il faudrait réunir. L'évocation récurrente des difficultés à mobiliser l'ensemble des acteurs (élus, techniciens, acteurs économiques) au mieux de leur contribution attendue illustre l'inconfort de la posture.

En écho à ces considérations et afin de donner tout son sens aux recommandations pratiques qui vont suivre, il est apparu utile de rappeler les principaux éléments du cadre théorique dans lequel le lien entre développement économique et planification territoriale peut être avantageusement mobilisé.

Entre politique publique et action publique

La planification territoriale, à l'échelle des sous-territoires régionaux considérée dans notre démarche (pour aller vite, des territoires de SCoTs couvrant plusieurs communautés de communes ou un pays ou encore une communauté d'agglomération), soulève des difficultés particulières. Celles-ci sont liées justement au rôle de pivot qu'elle occupe, articulant et intégrant des logiques :

- descendantes, incarnée par exemple dans les grands schémas régionaux, SRADDT notamment ;
- et ascendantes, traduction du développement local dans les plans, programmes et autres coordinations des politiques et actions publiques « de terrain ».

Cela en fait un exercice hybride qui, s'il veut concourir au développement économique territorial, est appelé à combiner deux types de postures :

- pour soutenir l'économie résidentielle, la mise en cohérence de politiques publiques visant à une qualité globale du territoire et de ses aménités (environnement, habitat, services..), dans le registre de la bonne gestion et administration du territoire par la puissance publique ;
- pour dynamiser l'économie productive, la définition et la mise en œuvre d'un projet de développement économique territorial, au service duquel la puissance publique anime et pilote non plus des politiques publiques mais une action publique dans un régime de gouvernance impliquant de multiples acteurs publics et privés, dans et hors le territoire.

Nous ne revenons pas ici sur le bouclage économie productive / économie résidentielle (cf. rapport phase 1) si ce n'est pour préciser qu'en aucun cas ces deux approches peuvent être conduites de façon autonome l'une de l'autre.

Des facteurs-clé de compétitivité et d'attractivité territoriale

Sans entrer dans des développements approfondis sur la compétitivité territoriale, à laquelle l'aménagement du territoire a pour projet de contribuer, elle se fonde sur des facteurs-clés du développement économique territorial dans son ensemble et dépendent du niveau territorial concerné :

- l'accessibilité : infrastructures et services de transport, logistique, infrastructures numériques et services internet ;

- les capacités d'innovation : universités, centres de recherche et de développement technologique, coopérations universités-recherche-entreprises ;
- les ressources humaines : qualification de la population active, capacités d'éducation et de formation, marché de l'emploi ;
- la qualité du cadre de vie et de l'environnement : logement, environnement naturel, offre culturelle, politiques sociales et de solidarité ;
- la « gouvernance » et l'entrepreneuriat : capacités institutionnelles, soutien à la création d'entreprise, aux coopérations entre entreprises

Avec l'idée que des seuils minima en infrastructures et services indispensables à l'activité économique sont à même de permettre à tous les territoires d'entrer dans une dynamique de développement (essentiellement transports, technologies de l'information et de la communication), en particulier pour compenser des handicaps géographiques.

Le développement économique territorial envisagé comme système

Relevant de l'action publique et davantage de la gouvernance que du gouvernement, il articule les quatre composantes dynamiques inter-reliées suivantes :

- la coordination d'acteurs ;
- la mise en œuvre d'un projet ;
- la structuration spatiale ;
- la création de régulations.

A cela se rajoutent les trois principes qui régissent tout système :

- le principe de totalité ou globalité : le système, en tant que tout, est différent de la somme de ses parties ; il n'est pas réductible aux éléments qui le composent ;
- le principe d'interactivité: la compréhension d'un objet en tant que système nécessite la compréhension des éléments mais aussi des relations qui les rassemblent (liens de dépendance, d'influence, de transformation ; ces relations lient, forment, maintiennent, ordonnent ou modifient la nature et le comportement des composants du système et par là transforment le système lui-même).
- le principe d'organisation : l'agencement de ses propres variables produit l'émergence d'une certaine structuration inhérente au système.

C'est dire qu'au-delà de l'inévitable énumération des recommandations pratiques qui concluent ce rapport, il convient de garder à l'esprit que chaque action doit pouvoir répondre de son impact sur chacune des composantes et sur l'évolution du système tout entier.

En matière d'aménagement et de la planification territoriale, l'efficacité des processus mis en œuvre est un déterminant essentiel du succès.

La coordination des acteurs

Associer largement les acteurs économiques à toutes les étapes de l'élaboration du projet de territoire ou de planification, s'apparente au final à constituer ce que l'on pourrait nommer « des collectifs agissants », au sens où, familiers des enjeux du développement territorial, des orientations des politiques publiques et du positionnement des autres acteurs en présence, ceux-ci soient à même, dans et par leurs projets, d'opérer des anticipations positives dynamisant le développement économique territorial.

Favoriser l'insertion des acteurs dans des réseaux locaux, développer leur sentiment d'appartenance à une communauté de destin, participent également aux dynamiques du développement économique endogène.

Pour cela, il est recommandé :

- de mobiliser au maximum l'ensemble des acteurs publics et privés du développement économique au-delà des seules obligations réglementaires listant les PPA (les modalités de cette mobilisation peuvent cependant varier selon les acteurs : ateliers thématiques, cercles de projet, forums, découverte de terrains et de projets..) ;
- de mobiliser les acteurs économiques sur tous les sujets mis à la concertation et pas seulement ceux concernant le développement économique, de sorte de favoriser les ressorts socio-culturels des innovations susceptibles d'avoir des développements économiques territorialisés ;
- d'inscrire leur participation dans la continuité : en amont de l'élaboration du document de planification (lors de l'étude préalable d'une stratégie économique), pendant l'élaboration du document en les associant aux réflexions prospectives, puis après, à l'occasion de projets opérationnels.

Organiser le dialogue entre les institutions publiques elles-mêmes

De façon plus spécifique, cette coordination des acteurs publics porte des enjeux à double détente :

- d'une part, l'efficacité de l'action publique elle-même :
- d'autre part, le crédit apporté à l'action publique par les acteurs économiques privés et plus largement la population dans son ensemble.

Au-delà des politiques publiques structurantes (renouvellement urbain, logement, transition énergétique..), les collectivités régionale et départementales sont elles-mêmes promoteurs de projets d'aménagement à vocation économique (PRAE, zones départementales, etc.) ou d'infrastructures (déplacement, numérique, etc.), qui doivent participer à construire la cohérence territoriale locale. Cette dernière se mesure à l'effort porté à l'intégration des logiques d'intervention à chaque étape : planification, programmation, opération, et ce dans les moindres détails. Or, il semble que les phases aval, du fait de l'aléa des calendriers opérationnels, voient se défaire l'effort de coordination en amont, au moment de l'élaboration des stratégies de planification.

Ce dialogue peut prendre diverses formes :

- l'association de ces institutions à la réflexion et à l'élaboration des démarches de projet de territoire et de planification, au-delà du seul aspect réglementaire (PPA) ;
- l'animation d'instances de coordination à une échelle plus vaste, telle que la coordination Interscot ou des conférences de planification territoriale départementale ou régionale.

Former les acteurs publics et privés aux concepts, méthodes et outils de la planification territoriale

Dès lors que l'on considère que le territoire lui-même devient un vecteur de développement économique, il est impératif que l'ensemble des acteurs impliqués dans la fabrique de ce dernier s'approprient les concepts, les méthodes et les outils mis en œuvre.

L'association des acteurs publics et privés dans des ateliers de réflexion stratégique et de prospective, et plus généralement dans la démarche d'élaboration des documents de planification, participe de cette formation.

Parmi les objectifs prioritaires assignés à cette formation, figurent :

- l'appropriation d'un langage commun entre les différents acteurs du territoire, à partir de la connaissance partagée de ce dernier, de ses dynamiques, ses enjeux d'aménagement et de développement, etc. ;
- la question de l'articulation des temporalités, entre le temps long de la planification territoriale et le temps court des projets opérationnels ;
- l'anticipation dans la mise en œuvre des orientations et des objectifs de la planification territoriale stratégique : au niveau de la compatibilité des documents d'urbanisme locaux et des projets opérationnels (voir illustration sur la question des ZAE).

La mise en œuvre d'un projet

La dynamique de projet est au cœur d'une pratique de l'aménagement et de la planification territoriale soutenant le développement économique.

Elle part du constat des ressources disponibles qui peuvent être :

- valorisées ou encore à l'état potentiel ;
- disponibles en d'autres lieux et donc génériques ;
- rares et liées intrinsèquement au territoire ou agencées de façon originale (elles sont alors qualifiées de spécifiques) ;
- transformées sur place ou à l'extérieur ;
- agencées de façon originale pour voir leur fonction et leur utilité changer (par exemple, un processus de construction d'un « panier de biens » qui, en associant divers biens et services, transforme des ressources parfois génériques en composantes spécifiques).

Au-delà de leur analyse, la mise en œuvre d'un projet repose également sur les étapes de révélation, de valorisation, de labellisation et d'autres formes de pérennisation de ces ressources.

Ces étapes nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie spécifique et coûteuse, dont ne disposent pas tous les territoires. La mutualisation de moyens à une échelle plus vaste apparaît comme une nécessité pour enrichir les démarches d'aménagement et de planification territoriale, et dépasser la tendance à se limiter à la seule question de l'offre foncière quantitative en zones d'activité, telle qu'on peut la constater dans la majorité des cas.

Mutualiser de l'ingénierie territoriale dans des agences d'urbanisme et de développement à des échelles d'interscot

La question se pose plus particulièrement en zone rurale, les grandes agglomérations en disposant généralement, en plus de leurs propres services d'aménagement et de développement.

L'enjeu est d'enrichir la prise en compte du développement économique en développant et en étayant des stratégies plus intégrées, au-delà de la seule production de foncier en zones d'activités :

- une intégration du développement économique, prenant en compte les autres dimensions du développement durable : environnement et social ;
- le développement de stratégies d'attractivité globale du territoire, portant le développement économique.

Mutualiser au niveau régional les moyens d'observation et de suivi du foncier économique

Les expériences de bases de données de suivi des disponibilités foncières en zone d'activité ont fait leur preuve et nécessitent d'être approfondies et intégrées à l'échelle régionale pour une plus grande efficacité à la fois technique et budgétaire.

La mise en œuvre d'une base de données SIG de suivi du foncier économique à l'échelle régionale permettrait :

- de produire, à tout moment une image fiable des disponibilités en zones d'activités, à la fois au niveau quantitatif, qualitatif et spatial ;
- à une échelle territoriale permettant d'apprécier les concurrences et les complémentarités entre les différents territoires de projet ;
- dans une économie de moyens assurant la pérennité et la qualité du résultat.

La structuration spatiale

L'espace du territoire ne se limite pas à son périmètre. C'est à la fois un espace administré, vécu, traversé, emboîté dans des géographies de différentes échelles et natures (espaces de coopération, aires de marché et d'approvisionnement, de mobilisation des ressources humaines, etc.).

Une des principales difficultés de l'aménagement du territoire dans la pratique de sa planification stratégique réside dans la nature du compromis entre le portage politique et l'optimum technique qu'offre la définition d'un périmètre de planification inévitablement borné et donc insatisfaisant.

Plusieurs recommandations très concrètes ont été faites dans le rapport de la phase 1 pour prendre en compte cette réalité dans la poursuite du développement économique territorial, notamment dans la capacité à établir les diagnostics économiques à des échelles excédant le seul périmètre du territoire administré, afin de positionner les projets locaux dans une dynamique de développement ouvert sur la réalité économique.

La coordination interscot offre la possibilité de traiter de façon plus pérenne ces dépassements.

Mettre en œuvre des démarches d'interscot pour mieux appréhender la dimension du développement économique et animer en continu la réflexion prospective

Les principaux apports des démarches d'interscot ont été synthétisés dans le rapport « Les démarches Inter-Scot en France : État des lieux en 2009 et perspectives » - IAU 2010 :

- entraide, mutualisation et cohérence ;
- une nouvelle échelle de réflexion : prise de conscience de l'échelle élargie, lieu d'élaboration du discours métropolitain, vers une planification en commun ;
- une mise en œuvre des scots plus effective ;
- un outil de mobilisation et de négociation.

Les retours d'expérience montrent la plus grande capacité à cette échelle Interscot :

- de traiter des questions complexes et potentiellement conflictuelles, telles que l'urbanisme commercial par exemple.

- d'intégrer les grands projets (projets d'infrastructures notamment), leurs impacts, construire collectivement un projet de développement autour.

La question du tourisme offre également une illustration de la nécessité d'appréhender les enjeux de son développement à plusieurs échelles :

- le territoire d'accueil, à l'échelle d'une structure d'animation et de promotion, par exemple un office de tourisme intercommunal ;
- le territoire de projet, à l'échelle d'un SCoT ou d'un projet de territoire ;
- le territoire de destination, à l'échelle d'un espace plus vaste doté d'une identité, d'une attractivité et d'une notoriété touristiques lointaines.

L'interscot est également le lieu où peut se poursuivre la réflexion prospective en continu, en organisant régulièrement des conférences thématiques permettant de mobiliser les acteurs du territoire.

La création de régulations

Il s'agit de l'ensemble des règles et des normes qui coordonnent les acteurs et activités du développement territorial. L'écriture des orientations et des objectifs, sous la forme de prescriptions et de recommandations, d'un SCoT relève de cette dynamique.

Mais il faut inclure également, dans la construction de cette dynamique, l'ensemble des règles informelles, comme par exemple des comportements favorisant le partenariat entre les acteurs publics et privés au profit d'une meilleure efficacité du développement économique territorial (cf. chapitre « coordination des acteurs).

Ces régulations informelles peuvent être installées à l'occasion de l'élaboration d'un document de planification et se poursuivre au-delà dans sa mise en œuvre dans le temps et particulièrement dans sa démarche d'évaluation.

Concevoir et animer des démarches d'évaluation associant les acteurs économiques

Les aspects purement techniques en faveur d'une qualité de l'évaluation des documents de planification ont été évoqués dans les échanges en atelier et il est bon de les rappeler ici sous forme de recommandations :

- l'élaboration des critères d'évaluation doit être conjointe à l'élaboration des orientations et des objectifs de planification ;
- ces critères d'évaluation ne se limitent pas à des variables quantitatives mais leur mode de production, de collecte, doit être envisagée dès leur définition ;
- la mise au point de critères d'évaluation communs à une échelle d'interscot voire départementale présente l'intérêt de disposer d'éléments de comparaison appréciables quant à l'évolution des territoires de projet.

L'association des acteurs économiques à la démarche d'évaluation d'un document de planification stratégique tel qu'un SCoT vise à :

- poursuivre et approfondir la formation de valeurs communes aux acteurs publics et privés impliqués dans le développement économique territorial ;
- rendre plus rapidement opérationnelles les décisions de réorientation, en permettant aux acteurs économiques de les intégrer dans leurs propres projets.

Cette recommandation implique de réfléchir de façon plus fine à la mise au point des méthodes appropriées pour mener de telles démarches d'évaluation endo-formative.

XII. A retenir

1/ Le périmètre de planification territoriale stratégique idéal n'existe pas : c'est toujours un compromis entre des considérations techniques et un portage politique, qui se cale sur des objectifs à atteindre : « on fait un SCoT pour faire quoi ensemble ? »

cela n'empêche pas de considérer des périmètres plus larges pour traiter les différentes thématiques (économie, déplacements, environnement) et assigner ensuite au périmètre de planification les enjeux qu'il peut endosser à son échelle ;

ce périmètre est évolutif dans le temps à l'occasion des révisions, qui permettent d'acter politiquement l'avancée de nouvelles cohérences.

2/ Le management du développement économique dans la planification territoriale stratégique pose un enjeu particulier :

il ne suffit pas de mettre en cohérence des politiques publiques sectorielles à l'échelle du territoire de planification ;

il faut aussi amener de multiples acteurs publics et privés à concourir à l'action publique de développement territorial, définie et coordonnée à l'occasion de la démarche de planification stratégique portée par la puissance publique.

3/ L'identification, la connaissance et l'association de ces acteurs dans un système de gouvernance approprié, à chaque étape (de l'élaboration à l'évaluation), sont des éléments décisifs pour une bonne prise en compte du développement économique dans la planification territoriale stratégique.

4/ L'ensemble des politiques publiques d'aménagement et de développement (urbain, social, culturel, environnemental, etc.) concourent à la mobilisation des facteurs-clés de compétitivité et d'attractivité territoriale, qui ne se limitent pas aux seuls aménagements fonciers pour l'accueil d'entreprises. Définir les orientations d'aménagement en associant les acteurs publics et privés du développement économique permet de les travailler comme des « externalités économiques ». Cela permet également de déclencher des anticipations positives de la part des acteurs économiques dans leurs propres stratégies entrepreneuriales.

5/ La mutualisation des moyens est un enjeu primordial, notamment en matière :

- d'observation et de suivi du foncier à vocation économique, à l'échelle régionale ;
- de mobilisation d'ingénierie à l'échelle Interscot (agences d'urbanisme et de développement).

L'animation de démarches Interscot permet d'assurer la poursuite d'une réflexion prospective et d'une mobilisation des acteurs en continu.

