

5^{ème} rencontres nationales des SCoT
SCoT : un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ?
Narbonne, 4 & 5 juin 2009

Compte rendu des échanges réalisé par Anne Chobert, chargée de mission SCoT (ETD) et Caroline Thouret, conseillère technique (ARPE Midi-Pyrénées).

Journée du 4 juin 2009

Accueil et présentation des journées

Marie Hélène FABRE, 1^{ere} adjointe de la mairie de Narbonne

- Ouverture des rencontres nationales SCoT.
- Rappel du contexte : loi SRU 2000, Grenelle, **35 millions de personnes sont aujourd'hui concernées par un SCoT.**
- Le SCoT est le premier document d'urbanisme à visée prospective : c'est un **document de prévision urbaine** et non de simple gestion.
- **Le SCoT doit viser l'harmonie des normes et non la fixation des normes** : en cela, les projets de loi Grenelle 1 et 2 n'apportent pas les bonnes réponses en allant vers davantage de prescriptions.

Bernard GEA, Président du SCoT de la Narbonnaise (SyCoT)

- Accueil... en occitan ! Souligne l'importance des mots.
- **Un SCoT est avant tout une affaire d'élus**, qui ont la lourde tâche de dessiner leur territoire et leur avenir. Le réduire à un document technique est au mieux une incompréhension, au pire une erreur. C'est un **outil privilégié pour exprimer l'ambition politique, au delà des divergences d'opinions et d'intérêts.**
- L'élaboration d'un SCoT nécessite un regard global et transversal, ambitieux et rigoureux, cohérent et responsable, construit au présent et tourné vers l'avenir...
- Par rapport au comité Balladur et débat actuels : « *si millefeuille il y a, les SCoT en sont la crème !* ».

Hubert FALCO, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire (vidéo)

- La politique d'aménagement du territoire est garante des équilibres. Les SCoT sont des outils utiles pour cela. C'est une **démarche vertueuse, d'autant plus efficace lorsqu'elle est couplée à d'autres outils (couple contrat / règlement).**
- Comme suite à la circulaire du 27 mai 2008, le bilan réalisé révèle **seuls 82 SCoT sont adoptés**, représentant une faible partie du territoire national. Il faut plus de SCoT. **H. FALCO souhaite qu'ils couvrent l'ensemble du territoire national.**
- Les SCoT sont des instruments stratégiques, qui permettent une meilleure articulation des politiques. Le Grenelle II va venir renforcer cette articulation et « ce rôle d'enssembler ».
- Ils permettant aux élus de penser leur avenir commun (ils ne perdent pas leur identité).
- L'échelle de vie doit dessiner les SCoT. Les micro-SCoT n'ont pas d'avenir, car ils ne reflètent pas l'échelle des solidarités territoriales.
- La durée d'élaboration des SCoT doit être limitée dans le temps (« *on ne peut pas élaborer un Scot sur plus d'un mandat municipal* »).
- Les SCoT doivent être plus prescriptifs ; la participation doit être renforcée.
- Les SCoT nécessitent des moyens en ingénierie.

Stella STAUB, Présidente du club des SCoT

- **Objectif des rencontres : échanger, créer culture commune.**
- 82 SCoT sont approuvés, mais près de 300 SCoT sont en cours...

- Présentation des questions centrales posées lors de ces journées : concertation ; articulation avec les politiques intercommunales ; liens avec les politiques départementales, régionales ; enjeux et perspectives, notamment avec le Grenelle II
- A noter : **536 inscrits.**

[Matinée - SCoT et concertation citoyenne : réalité ou fiction ?](#)

Afin de développer la démocratie participative la loi SRU impose la concertation de la société civile dans toute démarche de planification.

Après bientôt 10 ans d'existence des SCoT, comment la concertation est-elle vécue par la population ? Comment répond-elle à ses attentes ? Les habitants sont-ils vraiment parvenus à s'approprier ce mode de participation citoyenne ? L'objectif de démocratisation poursuivi par le SCoT, outil technique et politique dont l'échelle dépasse les préoccupations quotidiennes, peut-il être atteint ? Si les habitants ne s'emparent pas du projet de territoire, le SCoT perd-il pour autant son ambition et son intérêt ?

❖ [Les SCoT comme apprentissage collectif ?](#)

Alain BOURDIN, Université Paris VIII, Directeur IFU

- La loi SRU donne ses lettres de noblesse au mot « **cohérence** ». C'est très important car aujourd'hui ce **n'est plus une évidence** à cause :

- de l'absence d'homogénéité des territoires (objets spatiaux divers...) et dans la définition des cadres territoriaux ;
- du système de contraintes qui est générateur de diversité (détruit la cohérence, objectifs parfois contradictoires) ;
- de l'imbrication des échelles ;
- de la multiplicité des projets et porteurs de projets (décentralisation...) ;
- de l'absence de « société locale » : un tas de phénomènes échappe à l'organisation sociale locale (dialogue difficile entre élus/société civile, renouvellement des associations...).

- Le problème n'est pas : le SCoT doit-il être prescriptif ? Y'a t'il un ordre entre les documents ? ; **le problème est de reconstituer sans arrêt des équilibres**. Faire un SCoT, c'est se donner les moyens de reconstruire ces équilibres tout le temps ; dès lors l'idée d'établir une durée minimum pour élaborer un SCoT semble saugrenue. **C'est un processus permanent** (d'où la nécessité d'avoir des équipes pérennes).

- **Les piliers de la cohérence :**

- **les savoirs partagés**, à la bonne échelle (chantier permanent) : l'important n'est pas de savoir si les gens sont d'accord ou non, mais s'ils parlent bien de la même chose. Le savoir doit être partagé entre les spécialistes, afin de fabriquer du savoir commun.
- **la stratégie** : faut-il considérer que la stratégie d'un territoire doit être basée sur la concurrence ? Fondamentalement, la stratégie consiste à définir ce que l'on a, ce que l'on veut améliorer et les ressources à développer pour y arriver ; cela en référence à 3 choses :
 - o la vocation : elle donne du sens (rapport à l'avenir) ;
 - o les valeurs : définir une stratégie, c'est s'entendre sur des valeurs. Le DD ne peut pas se réduire à des prescriptions, c'est un débat qui suppose de gérer des contradictions et faire des choix. Sur la base de quelles valeurs partagées ? ;
 - o les manières de faire : il faut trouver les plus efficaces en fonction des situations (cf. particularismes régionaux).
- **l'existence d'une coalition porteuse de cette cohérence** : avec élus, techniciens, grands acteurs locaux (dont universitaires), société civile (et en particulier les citoyens mobilisés). C'est un processus qui vise à construire un cadre de référence partagé (référentiel) à l'échelle d'un territoire (dimension diagnostic (où est-on ?), prospective (que va être l'avenir ?), projet (que veut-on faire ?)).

- **Le SCoT est un processus d'apprentissage collectif** : il ne s'agit pas de rassembler des informations mais de fabriquer un savoir commun (nécessite interactions, structurations...), qui doit être structuré, partagé et territorialisé. Pour le construire, **il faut s'appuyer sur les acteurs** :

- les élus (s'assurer du partage d'un langage, d'un même niveau de connaissance) ;

- les techniciens (besoin de transversalité horizontale entre spécialistes et de partage vertical entre fonctionnaires communaux / intercommunaux / pays...);
- les experts et consultants (on en a souvent un mauvais usage... à mieux réfléchir, notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges);
- les citoyens mobilisés (au travers des institutions (CCI...), conseil de développement, associations...) dont il faut éviter la création d'un rôle systématique d'avis.
- **Les 4 enjeux de l'apprentissage collectif :**
 - compréhension des forces, faiblesses, ressources et contraintes;
 - production d'un discours stratégique et d'une image du territoire, à élaborer avant de faire appel à des professionnels (on a besoin de représentation pour agir);
 - compréhension des mécanismes économiques et sociaux qui régissent le territoire (éviter de mettre des étiquettes);
 - apprentissage d'un raisonnement en termes de pôles et de flux.
- En conclusion, en ce qui concerne:
 - **la participation** : il existe de nombreux **dispositifs**, certains plus efficaces que d'autres (workshop...). Il faut bien choisir **en fonction des objectifs**, et s'éloigner au maximum de la société médiatique pour **construire des dispositifs de création collective**.
 - **la dimension stratégique** : le SCoT est le lieu où l'on construit le référentiel. Il faut sortir le SCoT d'un univers trop technique.
 - **le référentiel** : plus on le fera vivre dans le temps, plus il sera efficace.

Bribes de débats...

- le dialogue entre élus doit permettre de dépasser certaines réticences...;
- au delà du référentiel, le SCoT doit permettre de travailler à la définition du projet de vie du territoire;
- le SCoT ne doit pas être trop prescriptif : il faut un niveau minimal d'exigences mais pas un niveau de normes;
- les problématiques du territoire sont partagées par trop peu de gens...

❖ Table ronde : Le SCoT et la société civile : un échange constructif ?

Rudy WITTEMANN, citoyen- rapporteur dans le cadre de l'élaboration du SCoT « Boucle du Rhône en Dauphiné »

Hubert CLEMENT, CCI de Rochefort et de la Saintonge

Jean FREBAULT, Président du Conseil de développement du Grand Lyon

Yvan FRADIN, Directeur de l'association « Espace », association d'insertion par l'écologie urbaine en Val de Seine.

Éléments de discussion :

- L'habitude des acteurs à travailler en commun est importante pour la concertation du SCoT (ex. conseil de développement).
- La **co-élaboration** est indispensable (à distinguer de la co-décision).
- Les élus doivent valoriser la société civile, les chambres consulaires... en utilisant ces personnes extérieures comme des « **aiguillons** ». Les informations ne doivent pas aller qu'aux consultants, mais également aux associations qui disposent d'une ingénierie et de connaissances mobilisables.
- Il faut faire attention à ne pas se focaliser sur les associations environnementales. La liste des personnes publiques associées doit être **davantage élargie au champ social**. La concertation doit également viser les autres échelles (ex. quartier), ainsi que les publics spécifiques (jeunes, public de l'insertion...).
- Il y a une culture commune à créer lors de l'élaboration du SCoT, mais également à l'occasion du suivi.
- Il ne faut pas hésiter à aller vers des conclusions très différentes de celles imaginées au départ.

❖ Débats/controverses : SCoT, outil des citoyens ou outils des élus ?

Gérard CABROL, Vice-président du SCoT de Lorient
Lionel COURDAVAULT, Président du SCoT du Douaisis

Eléments de discussion :

- La concertation doit être envisagée en **3 temps : les élus, les associations et organismes associés, la population**. Il faut savoir mesurer, cibler le public et les débats. Attention, la concertation n'est pas toujours à la hauteur des moyens humains et financiers investis (cf. SCoT Grand Douaisis). Par ailleurs, la concertation entraîne certains coûts obligatoires à prévoir.
- Le citoyen mobilisé est celui qui se présente aux élections (= l'élu). Le Président du SCoT est avant tout un porte-parole des citoyens.
- Le diagnostic partagé est la 1^{ère} étape de la concertation. Sinon, comment arriver à un projet politique commun dont on n'aurait aucune vision commune ?

- Quelques éléments clé d'une concertation réussie :
 - la sensibilisation des élus, émergence d'une vision partagée du territoire qui dépasse les frontières communales ;
 - la validation d'un vocabulaire commun (par ex. la définition d'un village, d'un hameau) ;
 - la compréhension des spécificités locales (cf. territoire diversifié) ;
 - l'adaptation des outils au public que l'on veut concerter ;
 - l'appui sur la presse locale ;
 - ne pas parler de procédure mais parler d'enjeux ;
 - la mobilisation de « l'expertise d'usage » des acteurs de terrain.

Après-midi - SCoT et politiques communales et intercommunales : une place à affirmer ?

En 10 ans, l'objet et la fonction du SCoT ont muté. Outil de cohérence et de planification, le SCoT tend à devenir un outil de régulation du territoire et de programmation des politiques sectorielles des communes et des communautés qu'il regroupe.

Cette évolution, visant à garantir et à renforcer l'efficacité et la lisibilité des politiques publiques, pose la question de sa limite : le SCoT entre l'outil de cohérence ou l'outil d'ingérence ?

❖ De la loi SRU à la loi Grenelle : quelles évolutions pour le SCoT ?

Pierre BAFFERT, responsable du bureau de la législation de l'urbanisme MEEDDAT / DGALN

- Le Grenelle s'inscrit en continuité avec la loi SRU. Les groupes de travail, COMOP... ont validé la méthode projet SCot et PLU. Par ailleurs, pour encourager l'émergence des SCoT, la loi SRU avait gelé l'ouverture à la construction des zones d'urbanisation future et des zones naturelles des communes situées dans une bande de 15 km autour de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. La loi UH réduisait la portée de cette mesure, en augmentant le seuil de population des agglomérations concernées à plus de 50 000 habitants. Aujourd'hui le Sénat vient de ramener ce seuil à 15 000 hab. **L'objectif est de couvrir l'ensemble du territoire avec des SCoT.**

- Quelques inquiétudes aujourd'hui et des questions posées :

- **ne pas multiplier les documents normatifs** : les PLU et SCoT sont les seuls documents normatifs. Les DTA, qui deviennent DTADD, n'auront plus de caractère opposable ; les schémas de cohérences écologiques ne seront pas opposables : tous ces éléments devront donc être intégrés dans les SCoT. A noter : si la notion de maintien et protection des corridors écologique est acceptée, la notion de rétablissement fait l'objet de discussions.
- **faut-il ou non des SCoT plus prescriptifs ?** Il y a des contradictions : certains le souhaitent, d'autres non. Ce n'est pas le choix du gouvernement pour l'instant.
 - o Il n'y aura pas de fusion entre SCoT, PLH et PDU.
 - o Le Grenelle renforce le contenu des SCoT en ce qui concerne la limitation des consommations d'espaces naturels (objectif quantitatif, de préférence commune par commune), mais il ne s'agit pas de zoner.
 - o Les élus doivent se mettre d'accord sur objectifs chiffrés et se donner les moyens pour que leurs PLU respectent ces objectifs (d'où la règle concernant un minimum

de plancher / secteur). Actuellement, cet article est discuté : la notion de « gabarit » inquiète, comme si elle était en mesure d'influer sur l'architecture. Elle sera enlevée.

- o Le SCoT peut également imposer au PLU de densifier les abords de gares, mais il peut être difficile de fixer des seuils minimaux, c'est le rôle des PLU.
- Le DOG devient le DOP : « Document d'Orientation et de Programmation ». Encore une fois la formulation n'est pas optimale, certains ont peur que le SCoT devienne un super PLU. Mais il s'agit bien de **programmation stratégique**... La boîte à idée est ouverte pour trouver un nom plus adéquat.
- Le PLU doit être confié à une organisation qui a un pouvoir fort : commune ou EPCI. **Lorsqu'il est mis en place à l'échelle de l'EPCI, il a les moyens de programmer les déplacements, les infrastructures...**
- Le Grenelle 2 passe actuellement en **commission économique au Sénat**. Le passage à l'Assemblée nationale est prévu en septembre pour une loi promulguée début 2010. Puis **le code de l'urbanisme sera refondu** au 1^{er} semestre 2010 pour une entrée en vigueur à l'automne 2010.

Bribes de débats...

- dans le SCoT il manque le volet hospitalier (gérée aujourd'hui par l'ARH) ; lorsque l'on parle de consommation d'espaces on pense au pavillonnaire, mais quid des activités économiques, surfaces commerciales... ?
- on ne peut pas régler tous les secteurs de la vie d'un territoire dans un document d'urbanisme, il doit y avoir un projet de vie au préalable. SCoT et PLU doivent embrasser un minimum de sujet pour assurer la cohérence, sans être totalitaires ! Le contenu des SDC doit être précisé.
- par rapport aux objectifs de quantification de la consommation d'espace : comment les PLU peuvent intégrer un phasage dans le temps ?
- comment faire respecter au PLU les objectifs de construction de logements par commune ? (ou au PLH) ;
- la rédaction doit être pertinente : elle peut fixer une fourchette par exemple. Si le PLU ne la respecte pas, il n'est plus compatible... Alors doit se mettre en place le mécanisme de mise en compatibilité. Le rôle de l'Etat en la matière n'est pas toujours assuré (relative faiblesse du contrôle de légalité).
- les PCET sont-ils à réaliser à l'échelle des SCoT ?
- la question reste ouverte...
- pour favoriser la mixité sociale, le seuil fixé de 5 000 m² de SHON pour prévoir 20 % de logements sociaux pourrait être revu à la baisse, car aujourd'hui la plupart des opérations des promoteurs se situent entre 2 et 5 000 m²...
- c'est au PLU et non au SCoT de gérer cette question, car le PLU s'oppose directement au permis de construire.

❖ Aménagement commercial : quelles responsabilités pour le SCoT ?

Marc BAIETTO, Président du SM du Schéma Directeur de la Région Grenobloise

Philippe AUGER, Directeur.

- Présentation rapide du territoire et du contexte : 243 communes, 720 000 habitants, 70 à 80 km d'un bout à l'autre ; contexte : **on ne peut pas penser l'organisation du système urbain sans la fonction commerciale**. Autrefois, les centres villes étaient attractifs de par leur appareil commercial, aujourd'hui il faut aller en périphérie.
- Cf. [ppt Commerces & SCoT](#) : Pourra-t-on passer des orientations vertueuses à l'action ?
- On s'achemine vers la disparition des CDAC : **seuls les documents d'urbanisme vont vraiment réguler les implantations commerciales**. Mais la difficulté est de donner la capacité au SCoT de ne pas décrédibiliser le PADD...
- 3 axes pour le SCoT :
 - 1) adapter l'offre d'accueil à l'aire d'influence souhaitable (approche DD, de proximité) ;
 - 2) déterminer la localisation des commerces en fonction de leur nature et des pratiques d'achat (achat quotidiens en centre urbain, occasionnels / exceptionnels légers en centre urbain, occasionnels / exceptionnels volumineux éventuellement en périphérie)
 - 3) problème de l'absence de compatibilité : défaillance du contrôle de l'égalité, difficultés / impossibilités à mettre en compatibilité les PLU (cf. contraintes juridiques)
- Il faut mettre à disposition des collectivités les moyens humains nécessaires pour favoriser l'émergence et/ou l'accueil de projets fidèles au SCoT.

- La principale question est : aurons-nous le droit d'agir ? Il est actuellement impossible d'énoncer des règles distinctes sur les types de commerces dans le PLU ou de distinguer des types de commerces dans les permis de construire. Par ailleurs, le rapport Charié fait des propositions peu définies qui posent question sur leur faisabilité.

Bribes de débats...

- pourquoi ne pas créer un document d'aménagement commercial, opposable au tiers, qui serait le volet commercial du SCoT ?

→ L'expérience des schémas départementaux commerciaux n'avait pas été très concluante, du coup, cette solution n'avait pas été envisagée... (ne permettait pas une analyse poussée de la part de la CDEC).

- comment obliger une boulangerie à s'installer en centre ville ?

→ L'initiative de l'entrepreneur n'est pas « cassée », il s'agit de défendre l'intérêt général qui est de revitaliser les centres villes.

❖ Politique de l'habitat : jusqu'où va le SCoT ?

Michel HEINRICH, Président du SCoT des Vosges

- cf [ppt Schéma de Cohérence Territoriale Des Vosges Centrales](#)

- Malgré une baisse de population, et une stagnation pour les années à venir envisagée par l'INSEE, les élus du territoire se sont fixés pour objectif d'augmenter la population de 8% d'ici 2025 et de répartir cette population de manière équilibrée sur le territoire. Sur la base du calcul des capacités foncières et du nombre de logement à mettre en service, des chiffres sont proposés par commune (cf méthode dans ppt).

- Pour assurer la mise en compatibilité des PLU, un accompagnement a été mis en place auprès des communes (recrutement d'une chargée de mission, réunions, formation des élus...) et des outils de suivi sont envisagés (observatoire de l'habitat et du foncier, PCET...).

Bribes de débats...

- La **pédagogie** est déterminante pour faire accepter les choses (notamment auprès des propriétaires). Certaines communes sur le SCoT des Vosges ont du diminuer de 30 à 40% leurs zones urbanisables...

- Le financement prévu par l'Etat pour former les élus n'a pas été utilisé dans le cas du SCoT des Vosges.

❖ Le SCoT : outil de cohérence ou d'ingérence ?

Martine LAGUERIE, maire d'Estézargues (Gard)

Etienne WOLF, 1er VP du SCoT de la région de Strasbourg

- Le SCoT est un outil complexe. Les élus ne sont pas toujours conscients de la portée de ce qu'ils votent. Cela résulte souvent d'un manque de travail en intercommunalité.

- Il est parfois préférable de travailler sur des fourchettes et non sur des chiffres précis (ex. 15% d'extension de la surface bâtie maximum) pour laisser suffisamment de marge de manœuvre aux projets des communes dans leur PLU.

- « Avec le SCoT, les PLU sont en liberté très surveillée » (cf. Mme LAGUERIE).

- L'aide de l'établissement public du SCoT, voire d'une agence d'urbanisme est appréciable pour décliner les orientations du SCoT dans le PLU : elle permet la médiation.

- L'élaboration des PLU à l'échelle intercommunale permettrait d'éviter le problème du lien direct maire-citoyen.

Matinée - SCoT et politiques départementales et régionales : une place à prendre ?

Le SCoT représente un territoire au sein d'autres « espaces » plus vastes, couverts notamment par le Département et la Région.

Comment le SCoT, garant de la cohérence des projets et politiques publiques menés par les communes et intercommunalités de son territoire interagit-il avec les politiques territoriales départementales et régionales? Comment le SCoT, document de planification local, s'articule-t-il avec ces politiques « supra locales » ? Comment parvenir à concilier à la fois l'incarnation d'un projet politique local, qui est l'essence même du SCoT, et l'appropriation de politiques régionales et départementales dont le SCoT doit tenir compte ?

❖ SCoT, Département, Région, Etat : quelle gouvernance ?

Jean-Marc FEVRIER, professeur agrégé en droit public (Université de Perpignan)

- liminaire : présentation volontairement provocatrice, sous un angle purement juridique.
- **La « gouvernance » n'est pas une notion juridique** : la détermination des compétences des collectivités les unes par rapport aux autres provient de leur capacité à édicter des normes juridiques. L'Etat est garant de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.
- **Le rôle de l'Etat** est central en matière de cohérence, mais :
 - o Sur la question des **périmètres** : ils sont définis sur la base de critères objectifs (règle d'urbanisation limitée ; prise en compte des EPCI) et subjectif (question politique). Le rôle de l'Etat est de publier le périmètre, il ne l'approuve pas, donc il ne peut pas être réellement le garant d'un périmètre cohérent.
 - o Lors de l'**élaboration des SCoT**, les moteurs sont les établissements publics. L'Etat intervient en tant que personne publique associée principalement. Il peut s'opposer au caractère exécutoire de la délibération SCoT pour certains motifs (respect DTA, loi littoral, loi montagne, articles L 110 et L121.1...) mais ceux énoncés ne recouvrent pas l'ensemble des obligations des SCoT (respect SDAGE par ex). C'est une défaillance.
 - o En ce qui concerne le **contenu des SCoT** : le législateur ne précise pas les contours et le contenu des SCoT (zonage ou pas ? quelle hiérarchie ?). Le débat sur les notions de compatibilité, prise en compte et conformité a lieu depuis 50 ans ; il concerne le champ de l'urbanisme depuis moins longtemps. Il s'agit de « standard », autrement dit, une technique de formulation de la règle de droit qui permet l'interprétation aux acteurs qui vont les mettre en œuvre ainsi qu'aux juges administratifs !
 - o Par rapport à la **décentralisation** : on peut considérer les SCoT comme la 4^{ème} strate de la décentralisation, après les communes, les Départements et les Régions, mais à l'inverse de ce qui a été fait pour ces collectivités territoriales, le périmètre n'est pas imposé. Sa délimitation se fait sur la base d'un territoire de projet cohérent (diffère de l'EPCI).

Malgré toutes les limites de son intervention, l'Etat fait des SCoT des documents de plus en plus importants : **le SCoT devient le centre névralgique de l'intervention publique**. Il traite des questions d'habitat, de transport et d'urbanisme, dès lors il est l'échelle pertinente pour mettre en place des PCET. Il est l'échelle pertinente pour rapprocher la planification et l'opérationnel.

- **Le rôle des acteurs locaux** est également très important, pour autant, on constate une absence de coordination institutionnelle (L122.4 ; L 122.4 -1) (intervention limitée de la Région et des Départements). De la même manière, il n'est pas prévu dans la loi d'association des SCoT lors de l'élaboration des SRADDT. C'est un vide juridique, qui laisse une liberté aux élus : ce qui peut conduire à des situations variées (pas de relation, relation contractuelle, partenariat). Autrement dit, **le droit encadre la liberté des acteurs, qui doivent s'appuyer ensuite sur des processus contractuels**. Le droit seul ne peut rendre compte des pratiques administratives.

Bribes de débats...

- Pour la FNAU, le SCoT doit rester un document stratégique, à ne pas confondre avec le PLU, plus normatif. Les SCoT qui deviendraient des super-PLU auraient pour effet de réduire l'échelle des SCoT à celles des EPCI.
- **Le PLUI semble être une bonne solution, à condition qu'il soit accompagné des compétences** (ce qui est encadré par le PLU doit être transféré à celui qui élabore le PLU). Par ailleurs, pour gérer les territoires, il est indispensable de travailler à l'échelle de l'aire urbaine. C'est l'échelle du SCoT.
- **la question de l'urbanisme est indissociable de celle de la réforme institutionnelle** (suite du rapport Balladur ? -qui n'est qu'une transposition du rapport Guichard de 1977 selon JM Février-).

❖ SCoT et politiques régionales et départementales : quel partenariat pour l'élaboration ?

Eric ANDRIEU, VP de la région Languedoc Roussillon, en charge de l'Aménagement du territoire et des politiques contractuelles.

- Les différents projets ne peuvent pas s'articuler si l'on ne se pose pas la question du sens, la question du vivre ensemble, la question de la temporalité.
- C'est la question du projet territorial qui va donner sens aux structures qui vont le mettre en œuvre. « *Le projet partenarial permet de transcender les volontés de pouvoirs locaux* ».
- Pour élaborer leur SRADDT, ils sont partis de l'analyse du document antérieur et d'une analyse des SCoT sur le territoire, ce qui a permis de se **connaître et de créer des synergies**.
- Parallèlement, le travail et les réflexions menées à l'échelle du SRADDT ont permis de **nourrir les SCoT** (mutation du bassin méditerranéen, mouvement de population d'ici 20 ans...). Ces questions globales permettent de revenir ensuite à plus d'opérationalité : où situer la future gare LGV ?
- Dès le départ, ils ont souhaité une **démarche ouverte**. « *Certains élus, dès qu'ils sont élus pensent avoir la science - C'est pareil pour les techniciens - Match nul !* ». La **participation** est nécessaire. Il y a eu des **ateliers territoriaux et des ateliers citoyens** (« comprendre pour agir »), associant le triptyque : élu, technicien (les « *faiseurs* ») et citoyen (le « *bénéficiaire* »).
- La démarche a été atypique : **ils sont partis des controverses** (comment concilier attractivité et préservation de la biodiversité ? croissance économique et développement social ? cohésion territoriale et compétitivité régionale ?).
- cf [ppt Ensemble, construisons le nouveau Languedoc-Roussillon, SRADDT](#).

Bribes de débats...

- on ne peut pas aboutir à une vision globale du territoire en additionnant les visions de micro-territoire. C'est contraire à la pensée globale !
- la CRADT va servir de **moyen d'animation pour le SRADDT**, laquelle sera élargie aux acteurs ayant collaboré à la formalisation du SRADDT.
- le SRADDT est un **guide qui donne du sens**, il met en dynamique un espace de concertation, maintenant il va falloir transformer les intentions en actions.
- à noter : il y a **adhésion des SCoT à la vision globale du SRADDT**.

❖ La mise en œuvre des politiques départementales et régionales : le SCoT est-il la bonne échelle ?

Sébastien BOURLIN, maire de Pourrières

Jean Pierre MORIN, maire de St Anastasie sur Issole.

- cf [ppt Le Var et le cas du SCoT de la Provence Verte](#).
- présentation du territoire et des enjeux + SCoT de la Provence Verte : augmentation de population, étalement urbain (9/10 logements = maison individuelle ; 4 maisons /ha !!!), déprise agricole...
- **Sur la base des périmètres de SCoT, des « territoires de développement durable » ont été définis** (à l'exception de la zone nord du Var, ne disposant pas de SCoT), chacun d'eux disposant d'une **identité propre**, c'est à dire une **ligne de conduite** en ce qui concerne leur développement. Il s'agit d'une **politique instaurée par le Conseil Général**, qui lui permet de contractualiser avec ces territoires pour une durée de 3 ans.

- La réussite de cette politique tient à ce que les « découpages » sont basés sur le ressenti et au fait que les élus se sont impliqués spontanément. A noter : il y a une maison de territoire sur chaque territoire SCoT.

Bribes de débats...

- les Pays ont été associés à cette démarche. Ces territoires sont complémentaires, il ne s'agit pas pour le Département de mettre fin aux Pays.

❖ Débats/controverses : les SCoT, « porte voix » du projet local ou « porte plume » des projets régionaux et départementaux ?

Loranne BAILLY, Directrice de l'Aménagement des Politiques Territoriales du CR Bretagne.

- « Porte voix » sous entend que la région est autiste ; « porte plume », que la région externalise ses politiques ; donc ce n'est ni l'un, ni l'autre !

- La Région a souhaité mobiliser ses compétences pour développer les métropoles et le littoral, mais pas au détriment du centre de la Bretagne : politique en matière de transport ferroviaire, mobilisation des outils d'intervention : notamment les pays (21 pays, recouvrant l'ensemble du territoire) et les SCoT.

- La Région s'intéresse aux SCoT car ce sont des outils qui montent en puissance ; qui plus est ils mobilisent l'ensemble des acteurs, dont la population. La Région a souhaité connecter directement l'outil de planification (SCoT) et ses outils de contractualisation.

- La politique régionale en matière d'aménagement est considérée comme un levier en termes managérial, pour plus de transversalité. Pragmatisme (car ≠ posture régaliennne) et modestie (car complexité) sont nécessaires.

- L'approche est positive et constructive, sans complaisance : elle permet de mieux faire connaître les politiques régionales et mieux connaître les territoires.

- cf [ppt CR Bretagne](#).

Vincent ALLIER, VP du SCoT Sud Gard

- La vision locale doit nécessairement s'inscrire dans une vision régionale et nationale.

- Porte voix ou porte plume : tout va dépendre de l'ambition des élus. La vision locale est intéressante, la vision régionale voire nationale également. Une question centrale est : **qui paye ?**

- Du temps est nécessaire pour permettre à un élu de penser sur le territoire de sa commune, puis du SCoT... Ce changement d'échelle est une vraie révolution, d'autant que la compétence urbanisme a longtemps été le pré carré des élus locaux.

- Dès lors, le « partenariat » est le maître mot.

❖ Résultats de l'AG du club des SCoT : renouvellement des équipes.

Président : Cédric LE JEUNE, SCoT des Rives du Rhône

Secrétaire : Romain PRAX, SCoT de la Narbonnaise

Trésorier : Michel SENELT, SCoT Beaujolais

Trésorier adjoint : Alain VANNEUFVILLE, SCoT de l'Artois

Liste des référents régionaux :

- Régions Alsace, Bourgogne Champagne - Ardennes, Lorraine, Franche - Comté : Rachel BERTAUD - OUEZMANE, SCOT Sud Meurthe - et - Moselle
- Régions Aquitaine, Midi - Pyrénées, Poitou - Charente : David GENEAU, SCoT du pays des Vals de Saintonge
- Régions Auvergne, Limousin, Rhône - Alpes : Pierre-Yves GRILLET, SCoT Métropole Savoie
- Régions Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord - Pas de Calais, Picardie : Isabelle ROUGIEUX, SCoT du Valenciennois
- Régions Bretagne, Centre, Pays de Loire : Stéphane BOIS, SCoT de Nantes - Saint-Nazaire
- Région Ile de France : Laurence MALDONADO, SCoT Marne et Gondoire
- Régions Provence - Alpes - Côte d'Azur - Corse, Languedoc - Roussillon : Ludovic BASTIDE, SCoT Uzège Pont du Gard

Pour l'organisation des prochaines rencontres nationales des SCoT, les candidatures sont à faire parvenir au Club des SCoT d'ici le 15 septembre 2009.

Après-midi - Enjeux et perspectives

❖ Table ronde : SCoT et Grenelle, renforcement réglementaire et responsabilité politique ?

Pierre MIQUEL, responsable pôle planification stratégique, MEEDDAT/DGALN

- Il est important de revenir sur l'esprit du Grenelle. Pour rappel, le sujet de l'urbanisme a été traité par le **groupe de travail « lutte contre le changement climatique »**, c'est une révolution.

- **3 finalités** sont mises en exergue pour les SCoT :

- la lutte contre le changement climatique : les PCET devront s'articuler avec les SCoT, mais on ne sait pas encore vraiment comment. Nous sommes en train d'apprendre ;
- la lutte contre la consommation d'espaces : une des réponses sera la densification ; densification qui doit être débattue au sein des SCoT et acceptée ;
- la préservation de la biodiversité : les schémas de cohérence écologique devront être pris en compte dans les SCoT.

- L'Etat aura un **rôle d'animateur**. Actuellement par exemple : il y a la **démarche expérimentale « ScoT Grenelle »**, en partenariat avec AMF, ACF, ETD FNAU, CERTU... Les résultats seront valorisés sur internet.

- Sur le **plan financier**, la dotation globale de décentralisation permet le financement, en partie, des SCoT. Le Ministre de Robien a mis place ensuite le 1 euro / habitant. Aujourd'hui les réflexions portent sur des aides pour des SCoT « ruraux ».

Bernard GEA, Président SyCoT Narbonnaise

- Est-ce que les SCoT vont devenir plus prescriptif ? S'ils le sont trop, les élus risquent de fuir ; alors que le terme « compatibilité » donne une place aux négociations, et donc aux élus. « *Des super PLU nécessitent des techniciens, plus des élus* ».

- Quid des financements et des moyens de la part de l'Etat ? « *Il ne faut pas trop charger la mule* ».

Didier JOUVE, VP CR Rhône Alpes

- A noter : il a participé au comité de suivi du Grenelle.

- **L'architecture des documents est incertaine** : incertitude à la base (ambiguïté PLU ou PLUI), et au sommet (les DTA ne sont plus prescriptives... -et soit elles devraient le rester ; soit les SRADDT devraient devenir prescriptifs-).

- **Les compétences et les moyens doivent être mis en adéquation...** Il souligne à ce titre que les Régions ont pris leurs responsabilités : en matière de transport, d'enseignement, avec les réserves naturelles régionales... Les outils prescriptifs doivent être mis en cohérence avec les outils de mise en œuvre : cf. les contrats de développement en Rhône Alpes qu'ils essayent d'articuler avec les SCoT, ou encore la mise en place de contrats de corridors, suite à l'élaboration de la trame verte et bleue.

- **La territorialisation des DTA est intéressante** (travail avec administrations, associations, collectivités, partenaires sociaux). C'est un format productif, qui marchera en fonction du degré d'ouverture des hommes qui en sont responsables. **Les textes pourraient mieux encadrer cela.**

- Le texte Grenelle n'écrit pas grand chose sur le rôle des Départements et des Régions, pour lui, nous sommes dans **œil du cyclone Balladur**.

Jean MARLY, CERTU

- Des rencontres précédentes était ressorti qu'un SCoT ne pouvait être réussi que s'il était fait pour favoriser le « vivre ensemble », et s'il était capable de rentrer dans les tournois de l'action publique locale.

Bribes de débats...

- Sur le millefeuille : 70 % des établissements publics de Scot sont des Syndicats Mixtes ; 30 % de EPCI ; SCoT et PLU : les deux échelles sont pertinentes.

- Sur le degré de prescription : DTA ? SRADDT ? Pour JMM, le risque est de renforcer et multiplier les normes. Pour DJ, **la construction collective des prescriptions permet la meilleure allocation possible des ressources collectives**. Cela nécessite de la « gouvernance de haute qualité ».

- Sur les objectifs chiffrés : PM souligne que nous rentrons dans une **culture de l'évaluation**. Des outils sont proposés, mais ce sont des **possibilités** : c'est aux territoires de choisir de les utiliser ou non. Certaines existaient dès la loi SRU, par exemple le ScoT de Rennes a créé des « champs urbains » afin de préserver les espaces agricoles délimités à la parcelle ; **échelle de la parcelle** qui pour certains relève de la responsabilité du PLU et non du ScoT (avis de BG).

- En ce qui concerne la **consommation d'espaces**, il faut se demander pourquoi 70% des français rêvent d'une maison individuelle... (Intimité, bout de terrain, soleil...) et ainsi penser à de nouvelles formes urbaines (voir le cahier du SCoT de la Narbonnaise réalisé avec le PNR sur le sujet); sans oublier par ailleurs le poids des infrastructures routières et économiques en la matière.

Les offices fonciers sont un bon outil pour maîtriser les terrains proches des TC. Il faut en effet, améliorer l'articulation entre la planification et l'opérationnel. Par ailleurs est cité l'outil « **transfert de COS** » qui permet de répartir les bénéfices et limiter les injustices. Un benchmarking auprès des pays voisins serait utile. Au delà, c'est une mobilisation générale qu'il faut : pour identifier le potentiel de renouvellement urbain, les logements vacants... (quid des aides pour cela ? ANAH ?).

- En ce qui concerne la **révision des SCoT** : les lois Grenelle s'appliquent sur les SCoT qui seront approuvés après la promulgation des lois ; les SCoT approuvés intégreront les lois Grenelle dans leurs futures révisions. Autrement dit, la promulgation des lois Grenelle n'entraînera pas automatiquement la révision des SCoT.

❖ Synthèse des journées

Alain BOURDIN, Université Paris VIII, Directeur IFU

- Ces journées ont mis en exergue différents points de consensus, de débats, de réflexions. On pose de nouveaux problèmes, aussi bien de méthode que de contenu (l'urbanisme d'aujourd'hui n'est pas l'urbanisme d'hier), dans un contexte en mouvement (et notamment la crise -pas assez présente dans les débats-).

- Une place importante a été accordée aux **questions d'ordre juridique** pendant ces deux jours. Les échanges ont révélé une confusion entre problèmes de méthodes, d'organisation et de droit. La logique du droit, rappelée dans la matinée, souligne la nécessité d'un dialogue permanent ; par ailleurs, les questions de méthode et d'organisation ne se réduisent pas à leur dimension juridique.

- Les comparaisons internationales révèlent l'existence de **trois niveaux** en matière de planification :

- plan stratégique (échelle à laquelle on pose les problèmes, on construit le référentiel, les objectifs importants) ;
- plan d'affectation du droit des sols ;
- projets : certaines questions qui ne se résolvent que par des projets.

Il y a un enjeu de réglage, mais globalement, **les ScoT doivent conserver un rôle stratégique, à côté des PLU.**

- L'échelle du SCoT doit être celle de l'élaboration du référentiel. Le territoire doit être celui de l'organisation des services, de l'action, du vivre ensemble. Mais il faut garder à l'esprit que le territoire est un instrument : **il y a diversité de territoires, et le SCoT n'aura pas forcément le même rôle** (ScoT d'une métropole ≠ ScoT échelle plus petite). La rédaction des documents ne sera pas la même.

- **Le rapport avec les intercommunalités, les pays, les départements et les régions sera différent selon les circonstances** : certains ont intérêt à chercher les rapprochements maximum, pour d'autres, l'intérêt est de diversifier. Un peu plus de recul nous permettra d'y voir plus clair.

- **Dans la production d'un document stratégique, l'articulation entre société civile et monde politique est importante** : conseil de développement, CESR... Le rapport Balladur n'est pas clair là dessus (qui fait la stratégie ?). Le mieux est de la construire à **l'articulation des niveaux** : on ne peut pas raisonner à petite échelle sans prendre en compte une plus grande échelle (mobilité (mode, modalité, « retour à domicile »...)) ; risques ; évolution des modes de vie (besoin de produits nouveaux pour répondre à la demande sociale).

- En conclusion :

- les SCoT sont un bon outil ;
- on ne triche pas avec la durée (on en change pas la société par décret ; expliquer prend du temps) ;
- la concertation est une affaire sérieuse : elle se met en place très amont avec des publics bien ciblés, en travaillant sur l'analyse des problèmes, plutôt que sur des projets quasi

finalisés (les procédures dite « cercle de qualité » peuvent être intéressantes) ; travailler à partir des controverses peut être intéressant pour structurer les débats ;

- le rôle des experts a été peu évoqué. Un vrai travail est à engagé à ce sujet, notamment en matière de concertation ;
- les échanges sont indispensables : ils posent un certain nombre de questions et permettent ainsi un apprentissage collectif, à l'échelle non pas d'un territoire, mais d'un milieu professionnel. Ces milieux sont très fragilisés, d'où l'importance de reconstruire les échanges.