

Cahors, le 25 janvier 2018

Service Prospective et Politiques de Développement Durable

Unité Etudes et Planification

## **Modernisation des SCOT ou comment redonner du sens aux documents d'urbanisme**

### **1/ Une réflexion devenue inévitable**

Cette interrogation sur la modernisation des SCOT arrive au moment où les SCOT du département du Lot (et certainement de bien d'autres territoires ruraux en France qui se sont vu rattraper progressivement par la règle d'urbanisation limitée) sont en phase d'approbation (1 premier SCOT approuvé fin 2016 et 2 approbations attendues pour ce début 2018). Autant dire que nous n'en mesurons pas les effets et qu'il est bien tôt pour en tirer un bilan évaluatif. Au mieux peut-on tenter d'évaluer leur processus d'élaboration et les difficultés rencontrées (mais les acteurs locaux s'en seraient-ils mieux sortis avec un outil quelque peu différent ou une échelle d'exercice anticipatrice des évolutions territoriales ? Rien n'est moins sûr !).

Une des difficultés majeures à laquelle les territoires ont dû faire face ces dernières années est l'instabilité chronique à la fois du droit de l'urbanisme (et en particulier du contenu des documents d'urbanisme) et du paysage institutionnel sur fond de « rationalisation » de l'intercommunalité. Sur ce dernier point, de fait, dans le Lot, 2 communautés de communes se sont étendues jusqu'à atteindre le périmètre de leur SCOT respectif. Outre des difficultés de gouvernance et autres, cette instabilité a également été démobilisatrice pour le 4ème SCOT Lotois et a certainement retardé les initiatives de PLUi. Alors que nous évoquons là un document œuvrant à la mise en cohérence des politiques publiques, pour le moins, l'Etat n'a pas fait montre de la plus grande des cohérences en renforçant le rôle intégrateur des SCOT et en visant la généralisation des PLUi d'un côté, et de l'autre, en bouleversant la carte de l'intercommunalité par le prisme des « grands territoires ». Force est de constater qu'il en résulte une certaine confusion sur le bien fondé des investissements consentis (ou à consentir) pour des schémas à la pérennité incertaine, mais aussi et surtout quant à leur articulation avec les PLUi (quel intérêt de faire l'un puis l'autre sur le même périmètre – dans quel sens d'ailleurs ? – quand l'un pourrait suffire ?).

La réforme territoriale oblige à engager une réflexion devenue inévitable. Ce faisant on court le risque de participer encore un peu plus à l'instabilité permanente dans le domaine. Mais peut-on vraiment faire autrement ? Et finalement, l'avenir du SCOT est peut être aussi de devenir un outil de mise en cohérence des échelles de temps...

## **2/ Renforcer la complémentarité SCOT/PLU**

S'interroger sur l'objet SCOT sans interpellier ses interactions avec le PLU semble vain. Jusqu'à présent, à l'exception de quelques opérations, l'application d'un SCOT à un territoire se fait via les plans locaux d'urbanisme. Sans eux, pas d'effet direct. Les communes régies par le règlement national d'urbanisme sont bien placées pour le savoir : avec ou sans SCOT, cela ne change rien !

Certes la généralisation des PLUi mettra un terme à la mosaïque actuelle (PLUi, PLU, cartes communales et RNU). Mais à quelle échéance ?

L'accroissement de la taille des intercommunalités est une autre donnée avec laquelle nous devons composer. La réalisation de PLUi pertinents et opérationnels couvrant l'intégralité de leur territoire devient une vraie gageure. Que ce soit pour les SCOT ou pour les PLUi, l'extension des périmètres de projet tendent à alourdir significativement l'exercice et occasionne une perte d'expertise de terrain qui faisait déjà trop souvent défaut.

Le fait de faire des documents d'urbanisme le creuset de (trop) nombreuses politiques publiques n'arrange rien. On dilue les problématiques et les finalités urbaines deviennent insuffisamment investies.

**Dès lors, on peut imaginer une complémentarité efficace SCOT/PLU (qu'ils portent sur des territoires identiques ou distincts – cf. partie suivante) :**

- **faire du SCOT le document unique porteur du projet de territoire (et donc des objectifs explicites des politiques publiques d'aménagement du territoire) et supprimer le PADD dans le PLU ;**
- **supprimer l'obligation pour un PLU de couvrir l'ensemble du territoire de la collectivité qui l'élabore et en faire l'outil de programmation des secteurs de projet (renouvellement, densification, restructuration et aménagement des tissus urbains existants, extensions urbaines, aménagements) ;**
- **faire du SCOT le prescripteur de règles locales d'urbanisme hors secteurs de projet définis par le PLU (sous formes de principes prescriptifs et objectifs qualitatifs se substituant au RNU) ;**
- **faire du SCOT le référentiel local en matière de trames vertes et bleues et supprimer l'obligation de décliner la TVB de façon exhaustive dans le PLU pour se concentrer uniquement sur une prise en compte justifiée dans les secteurs de projet traités par le PLU.**

## **3/ Allier échelle et projet de territoire**

La question du périmètre focalise souvent les débats et épuise les énergies. Or, le concept de périmètre est tout aussi fixiste que la conception des anciens schémas directeurs. Il faut couper court en admettant que le fameux « périmètre pertinent » n'existe pas. L'idée qu'il existerait un périmètre, c'est à dire une limite, un contour, qui permettrait de « découper » un territoire et d'en appréhender des fonctionnements et des enjeux intrinsèques est définitivement dépassée.

Le périmètre du SCOT, puisqu'il en faut un, est la limite de sa légitimité. Dès lors que l'on s'accorde à dire que le SCOT porte l'expression d'un projet de territoire et s'impose comme une instance locale de mise en cohérence des politiques publiques d'aménagement du territoire, alors il faut bien convenir que les intercommunalités sont les plus légitimes pour y œuvrer. D'ailleurs cette légitimité est inscrite dans les fondements de l'intercommunalité : *« Elle [la communauté de communes ou la communauté d'agglomération] a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »* L5214-1 / L5216-1 du CGCT.

En outre la loi ALUR a prévu que *« lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme, son organe délibérant*

*tient, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme. »* (L5211-62 du CGCT). Une telle obligation prendrait pleinement son sens en tant que processus d'évaluation et d'adaptation de la politique d'urbanisme telle qu'elle est retranscrite à la fois dans le SCOT et mise en œuvre par le PLUi. C'est d'ailleurs tout l'esprit du SCOT, plus qu'un schéma, une instance de débat et de mise en cohérence des politiques publiques.

Par ailleurs, la légitimité se mesure également à l'aune de la reconnaissance des habitants et des membres de la structure porteuse. Il n'est pas acquis, que les structures porteuses de SCOT telles que des syndicats mixtes plus ou moins dédiés à cette unique mission (ou les PETR) soient parfaitement reconnus par les uns et les autres. Quelle légitimité auraient-ils à élaborer un projet de territoire ? La question mérite autant d'être posée que ces structures ne seront que rarement et ponctuellement à l'œuvre pour les réaliser. Autrement dit, territoire et projet doivent aller de pair et non être imposé comme le résultat d'un dogme technocratique idéalisant un emboîtement des échelles « parfait » (SRADDET/SCOT/PLUi – Région/PETR/EPCI).

**Dès lors, il conviendrait de conserver une certaine souplesse d'organisation permettant une adaptation aux diversités des situations des territoires : ici un portage par une intercommunalité, là par un parc naturel régional, ailleurs par un PETR... sans imposer une formule unique. Une même souplesse d'esprit devrait prévaloir lorsque le SCOT est porté par un EPCI à fiscalité propre et, sous-réserve d'avoir « renforcé la complémentarité SCOT/PLU », rétablir la possibilité d'établir un document unique : le SCOT ayant valeur de PLUi (et non le PLUi ayant valeur de SCOT).**

Dans une telle perspective, on pourrait conserver au Préfet la responsabilité de la reconnaissance de la pertinence des périmètres selon les dispositions actuelles.

#### **4/ Remobiliser l'urbanisme comme expertise centrale**

Les documents d'urbanisme sont devenus l'alpha et l'oméga des politiques publiques. Celles-ci ne semblent plus pouvoir exister sans une juste « prise en compte » dans des SCOT et PLU dont on attend monts et merveilles. Que de déceptions ! Comment bien faire quand il faut tout faire (et en grand en plus !) ? (Le dernier avatar en date : la santé publique)

Les rapports, guides méthodologiques, échanges d'expériences, colloques... peuvent se multiplier : en devenant le creuset de (trop) nombreux domaines, la planification est devenue un puits insondable. Les finalités urbaines et opérationnelles s'y sont noyées.

Pourtant, l'urbanisme étant la discipline de l'aménagement du cadre de vie, il est logique qu'elle devienne le pivot de nombreuses politiques sectorielles. Pour autant, est-il utile (et réaliste) d'attendre des documents d'urbanisme qu'ils aient réponse à tout sur tout ? Certainement pas et en tout cas, pas pour tous les territoires.

**Là aussi, on prône plus de souplesse dans les dispositifs pour des contenus à géométrie variable (en fonction des enjeux locaux, des capacités des acteurs à porter les différentes problématiques...) :**

- prévoir un contenu minimum par exemple autour d'un noyau dur composé du triptyque urbanisme-habitat-déplacement devant s'inscrire dans les objectifs fondamentaux du L101-2 ;
- ouvrir un champ d'options pour l'abord des autres thèmes ;
- permettre des élaborations de documents par enrichissements successifs (au lieu de viser l'exhaustivité d'un coup, permettre d'aboutir à un premier document opposable avec un contenu minimum avant de pouvoir le compléter sur d'autres aspects par « avenants »).