

## LA REFORME DES SCOT

### COMPTE RENDU DE SEANCE

#### Eléments de contexte de la séance :

- la séance intervient au moment où le projet de loi « Grenelle 2 », déposé sur le bureau du Sénat au mois de janvier 2009, est entré dans une phase active du pré-débat parlementaire : la commission des affaires économiques du Sénat a engagé son examen ;
- elle fait suite aux deux premiers séminaires sur cette réforme consacrés, pour l'un à l'état des lieux en matière de PLU intercommunal (rapport P. Planchet), et pour l'autre, aux perspectives ouvertes par la réforme à ce sujet (rapport J.-P. Lebreton).

#### En Préambule à la séance :

Le représentant de l'ADCF fait un premier bilan du projet suite au travail en commission. Il signale :

- le retrait de l'objectif de restauration des continuités écologiques et le maintien uniquement de la disposition visant à atteindre l'objectif de préservation de la continuité pour tenir compte des risques contentieux ;
- le maintien des trois grands piliers : la lutte contre le changement climatique, la lutte contre les effets de la pollution sur la santé, et surtout l'action en faveur de la biodiversité ;
- pour ce qui concerne le PLU intercommunal, le souci de l'ADCF de trouver des voies qui encouragent le transfert du PLU aux intercommunalités :
  - concernant le périmètre d'élaboration des PLU : la commission du Sénat a conservé l'idée d'un PLU qui couvre l'intégralité du territoire communautaire avec un seul PADD, par un souci d'implication et de mobilisation de l'équipe municipale dans l'élaboration du projet, mais elle a aussi accepté de laisser à la communauté la faculté d'organiser malgré tout par secteur le volet réglementaire et cartographique du document ;
  - concernant l'intervention des communes membres : la commission du Sénat a accepté que le projet, une fois arrêté par le conseil communautaire, s'il a fait l'objet d'un avis défavorable d'une commune concernée, soit de nouveau présenté au conseil communautaire qui, à ce stade, doit l'approuver à une majorité des deux tiers et non pas une

majorité simple. Ce n'est un droit de veto de la commune mais une obligation pour la communauté de réaffirmer son désir sur ses orientations d'aménagement avec une majorité renforcée ;

- Concernant les mécanismes de fusion PLU, PLH, PDU : des interrogations ont porté sur sa faisabilité technique, tout du moins à court terme. Peut-être faudrait-il rendre cette intégration facultative.

## Sujet de la séance : La réforme du SCOT

La séance est consacrée à l'étude du « cœur de cible » du projet de loi « Grenelle 2 » en matière d'intercommunalité : la réforme du SCOT. Elle donne lieu à un rapport introductif de Madame Bariol, directrice de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise (EPURES) puis à une discussion avec les participants.

### 1 – Rapport introductif de Brigitte BARIOL, Directrice de l'agence d'urbanisme de St Etienne (FNAU)

Le projet de loi Grenelle interpelle directement les pratiques des agences d'urbanisme. C'est un sujet dont elles se sont saisies à la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) pour essayer de comprendre les évolutions en cours, pouvoir apporter une voix contribution et formuler des propositions.

#### 1.1 - Le déroulement de la réflexion de la FNAU

La FNAU s'est impliquée dans les premières étapes du Grenelle de l'environnement au niveau national décentralisé, en 2007 et, ensuite, dans les comités opérationnels (notamment le COMOP 9 sur l'urbanisme). Durant l'été 2008, il y a eu un premier projet de texte. Des groupes de travail assez restreints ont été mis en place à l'initiative du MEDADT, la DGUHC. La FNAU et l'Etat ont signé à l'automne 2008 un nouveau protocole qui « grenellise » les actions des agences d'urbanisme ; les agences sont mises en avant comme outils privilégiés de mise en œuvre du Grenelle. En février 2009, un séminaire d'échange organisé par la FNAU a permis d'établir une synthèse des réactions de la FNAU et de ses recommandations.

#### 1.2 - Observations générales sur le projet de loi

Le projet de loi, assez touffu, vise à modifier plusieurs codes. Il fait référence à des thèmes très diversifiés, avec en chapeau l'urgence écologique. Il comporte des contenus très différents, qui vont de mesures très précises sur le bâtiment ou sur les pollutions et les déchets, jusqu'à des dispositions beaucoup plus générales sur la planification ou la promotion des réseaux de transport, ou d'outils pour la diversité. Ce texte s'inscrit dans un

contexte législatif lui-même mouvant; il est quelquefois difficile d'avoir une vision globale des changements (loi « LME » ; rôle du SCOT dans l'aménagement commercial ; évolution des compétences avec le projet de loi Marleix sur l'intercommunalité ; contexte institutionnel mouvant).

Dans le projet de loi Grenelle 2, en ce qui concerne l'urbanisme, la FNAU a identifié deux grands volets : un volet qui concernait plus l'Etat et les régions, avec les directives territoriales d'aménagement et de développement du territoire (DTADD) élaborées par l'Etat, les schémas régionaux élaborés conjointement par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional ; l'autre volet est relatif au SCOT et au PLU intercommunal.

Remarques de la FNAU sur les évolutions de la planification hors SCOT :

- La FNAU soutient l'évolution des DTA en DTADD, en pointant le fait qu'il faut que ces documents restent exceptionnels sur le territoire, pour répondre à des enjeux d'Etat particuliers.
- En ce qui concerne la partie schémas régionaux, la FNAU a relevé la difficulté à élaborer des schémas régionaux sectoriels qui soient conçus conjointement par la Région et l'Etat.
- La FNAU est favorable à l'évolution vers des PLU communautaires, avec la nécessité d'une élaboration partagée avec les communes et sans doute, la création de mesures transitoires pour permettre de gravir cette étape de manière progressive.

## 1.3 - Au sujet des SCOT

### 1.3.1 - Les principaux changements

Les principaux changements portent sur le renforcement des documents sur de nouveaux champs thématiques liés à l'environnement. Le SCOT, explicitement, pourra avoir une portée sur les performances énergétiques, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation et la restauration de la biodiversité au travers des continuités écologiques, la diminution des obligations de déplacement. Le texte est volontariste. La limitation de la consommation d'espaces agricoles obéira à des objectifs chiffrés.

Dans le texte, on voit aussi apparaître des problématiques nouvelles, qui n'existaient pas dans la loi SRU, notamment la question de l'aménagement numérique du territoire, la portée du SCOT sur le stationnement et l'équipement commercial, sachant que pour l'essentiel, cette portée du SCOT est contenue dans la loi LME.

Le SCOT devient le maillon le plus large d'intégration des politiques publiques sur un territoire compte tenu de l'évolution de la portée des DTADD.

Le SCOT devient aussi plus programmatique, puisque nous passons d'un document d'orientation générale à un document d'orientation et de programmation. L'évolution répond sur ce point aux souhaits de la FNAU : les documents de planification et de programmation vivent des vies trop séparées et il fallait trouver sans doute davantage de maillage. La FNAU avait plutôt proposé des solutions d'articulation entre les documents de planification et de programmation ; le législateur a retenu davantage une volonté d'intégration programmatique dans le code de l'urbanisme lui-même, à travers le SCOT et le PLU.

Le rôle du Préfet se renforce pour arrêter ou élargir le périmètre du SCOT.

Changement également dans la durée du SCOT, qui est portée à 12 ans avant évaluation et éventuellement révision.

Le renforcement de la portée normative du SCOT est, pour la FNAU, au cœur de l'évolution :

- ce changement est explicite sur les objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, puisque les SCOT devront faire un état de la consommation dans les 10 ans passés et fixer des objectifs quantifiés pour réduire cette consommation ;
- il est visible aussi dans la possibilité de subordonner l'ouverture de certains secteurs à l'urbanisation avec la réalisation d'études d'impact, ce qui est nouveau, ou le respect de performances énergétiques ou environnementales renforcées ;
- autre aspect : le SCOT peut déterminer des secteurs où les réalisations devraient avoir des critères de qualité renforcés en matière de desserte numérique ;
- le changement est aussi présent dans tous les articles qui concernent les normes minimales pour les formes urbaines, dans une logique de densité et de compacité ; le SCOT pourrait fixer dorénavant des normes minimales de densité, de gabarit, de hauteur, d'emprise, en somme, être presque dans une logique de super PLU qui s'impose aux PLU. De surcroît, si les PLU ne sont pas mis en compatibilité dans un délai de 24 mois pour répondre à ces normes minimales, les orientations du SCOT pourraient s'imposer directement aux autorisations d'urbanisme ;
- autre élément : le SCOT devrait pouvoir fixer une norme minimale de densité au PLU dans les secteurs à proximité des transports collectifs. Il pourrait aussi, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturales et paysagères ;
- renforcement également sur le thème stationnement : le SCOT serait susceptible de définir des normes minimales ou maximales d'aires de stationnement qui s'imposeraient au PLU ;
- dans le champ de l'habitat, également un renforcement de la portée normative du SCOT s'observe : le SCOT SRU avait plutôt vocation à définir les grands objectifs de la politique de l'habitat. Le SCOT version Grenelle fixerait les objectifs d'offre de

nouveaux logements qu'il pourrait décliner à l'échelle de l'EPCI et de la commune, voire de la commune, et également, devrait fixer des objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc public et privé, on peut l'imaginer notamment, en terme énergétique ;

- autre volet renforcé : le volet commercial. En application de la loi LME, le SCOT organise l'offre commerciale, exclusivement sur des critères d'aménagement du territoire, ce qui est un exercice extrêmement compliqué, quand il faut rédiger un document d'aménagement commercial (DAC). Les syndicats mixtes de SCOT ont la possibilité d'élaborer un DAC devenant le volet commerce du SCOT, qui définit des zones d'aménagement commercial (ZACO) où sont autorisées les implantations de commerces de plus de 1.000 mètres carrés qui sont fléchées à vocation commerciale dominante et dessinées à la parcelle, d'une manière très précise selon une logique d'opposabilité directe. Le SCOT peut aussi définir des secteurs de centre ville où le commerce est privilégié, et dont l'application fine relève des PLU. La loi LME donne en fait aux SCOT la possibilité d'organiser l'offre périphérique, l'offre des centres villes relevant plutôt du PLU.

Tels sont les grands points à retenir.

### 1.3.2 - Les points de vigilance et les recommandations de la FNAU

Sur le projet de loi, l'avis de la FNAU est plutôt positif, du fait du rôle accru des collectivités, du fait que l'urbanisme soit reconnu comme vecteur privilégié du développement durable et que l'on s'oriente vers des documents d'urbanisme plus intégrés, conçus pour favoriser des politiques publiques plus intégrées.

Elle pointe le besoin d'une ingénierie pluridisciplinaire et qualifiée, et donc, le souhait de réaffirmer le rôle des agences d'urbanisme à travers la loi.

Points de vigilance et de recommandation :

- le SCOT doit rester un document stratégique élaboré à l'échelle de plusieurs EPCI, sur un bassin de vie, ou un bassin métropolitain qui soit adapté au traitement des enjeux de cohérence, d'emploi, d'habitat et de solidarité. Cela n'est pas explicite dans la loi. La FNAU propose que le texte fasse une référence aux aires urbaines métropolitaines voire aux espaces transfrontaliers ;
- le risque vu aussi est celui du SCOT à l'échelle de l'EPCI. La dimension de projet intercommunautaire du document doit être réaffirmée;
- les SCOT doivent rester pour l'essentiel stratégiques et laisser une marge de manœuvre, d'interprétation, aux autres documents, et notamment aux PLU. Autant la FNAU est favorable au contenu programmatique des PLU, autant pour le SCOT il semble qu'il faut peut-être nuancer le propos pour que le document reste un document de cadrage, ce qu'il est aujourd'hui : il respecte les compétences, les

responsabilités, les marges d'adaptation des autorités en charge de l'urbanisme et de la programmation. Il semble peut-être ambigu de conserver le terme « programmatique », qu'il convient de réserver seulement pour le PLU ;

- la FNAU est davantage inquiète de la portée normative donnée aux SCOT sur les formes urbaines. C'est vraiment le rôle du SCOT de réguler les modes d'urbanisation, les densités, fixer des normes de densité, mais il doit vraiment éviter l'écueil de devenir un super-PLU qui réglerait les formes urbaines et fixerait des normes de construction : les hauteurs, les gabarits ; Il conviendrait de supprimer tous ces éléments. En plus, le fait d'appliquer directement le SCOT, en cas de non compatibilité du PLU aux autorisations d'urbanisme, fait courir un risque contentieux fort. La proposition qui en découle est de supprimer cette réglementation des hauteurs, gabarits, emprises, et ne garder que la partie densité, et l'opposabilité directe du SCOT aux autorisations de construire ;
- autre point d'alerte et de recommandation : la législation de l'urbanisme et du commerce se situent, pour l'instant, dans deux sphères assez distinctes, qui appellent vraiment une harmonisation et une clarification sur un sujet toujours très sensible politiquement afin de réduire le risque d'insécurité juridique. Il est nécessaire de préciser certains points sur le rôle du SCOT. En particulier, la question de l'opposabilité du DAC doit être éclaircie. Comment, par exemple, résoudre les questions de compatibilité entre SCOT et PLU quand le SCOT fixe des objectifs d'accueil précis.

## 2 - Discussion

La discussion qui a suivi l'exposé préliminaire a essentiellement porté sur le renforcement de la portée des SCOT et la précision de leur contenu, sur la question de la légitimité des SCOT prescriptifs, sur l'encouragement à l'élaboration des SCOT, sur le contenu des SCOT et des PLU en matière d'aménagement commercial, sur le transfert de compétence en matière de PLU et sur l'évaluation et suivi des documents.

### Le renforcement de la portée des SCOT et la précision de leur contenu

De nombreux participants ont fait part de leurs inquiétudes sur les conséquences de ces évolutions. Le SCOT tend à s'apparenter à une véritable réglementation d'urbanisme aux dépens de son caractère stratégique. Les SCOT et les PLU risquent de se superposer. Ce risque est accru si le PLU est intercommunal. D'où la pertinence de la question de l'échelle des SCOT. Les SCOT communautaires, assez nombreux, sont-ils réellement adaptés ?

Il est observé que le projet, après passage en commission, a reculé sur l'idée de rendre plus programmatique les SCOT : les « Documents d'orientation et de programmation » sont devenus les « Documents d'orientations et d'objectifs » et la substitution du SCOT au PLU n'est plus prévue.

L'échelle des SCOT pose également le problème des pratiques à adopter pour établir des règles précises : faut-il descendre à la parcelle ? Comment ne pas aller trop loin dans la programmation du SCOT pour garder de la marge de manœuvre dans le PLU ?

Certains regrettent que le changement d'outil intervienne avant même d'avoir atteint la deuxième génération de SCOT, donc avant d'avoir acquis un minimum d'expérience.

Le temps du SCOT est-il propice pour descendre dans le niveau de détail qui permette d'appréhender un territoire avec toute la finesse possible, pour définir des formes urbaines ? Même si le SCOT est un document normalement de long terme, il devra nécessairement être adapté rapidement si les règles posées s'avèrent inadaptées.

Une proposition est formulée et discutée : subordonner l'introduction dans le SCOT de normes précises à l'absence de PLU intercommunal. L'articulation entre les documents serait établie sur la base du principe de subsidiarité. La carence des PLU intercommunaux entraînerait le renforcement du contenu du SCOT sans risque de collusion entre les documents. Cette conception supplétive des documents de planification existe déjà dans le code de l'urbanisme pour la maîtrise de l'urbanisation du littoral (règles d'urbanisations des espace proches du littoral).

### La question de la légitimité des SCOT prescriptifs

Les auteurs des SCOT sont habilités par la loi à fixer des orientations inhérentes aux grands sujets de l'aménagement de l'espace (lutte contre l'étalement urbain, protection des espaces agricoles, maîtrise des déplacements, développement économique...) et agissent avec volontarisme dès lors que la réflexion traite d'un territoire étendu pour lequel il s'agit d'établir de grands objectifs. La formulation de normes plus prescriptives établies pour le territoire de chaque commune risque de se heurter à de fortes résistances.

Pour être efficace, le SCOT doit être acceptable. L'idée est reprise par plusieurs intervenants. Il est indispensable pour tous les élus de s'approprier l'outil SCOT. Les SCOT doivent dépasser la logique de la seule intercommunalité. La confiance réciproque est la clé du succès.

Plusieurs participants émettent des doutes sur le succès du texte : comment imaginer qu'une émanation politique de troisième rang puisse imposer des contraintes à un territoire qui ne s'est pas doté d'un PLU intercommunal donc qui a déjà manifesté son refus d'élaborer des règles d'urbanisme précises à l'échelle pluricommunale ?

La remarque est faite que les dispositions destinées à renforcer le contenu du SCOT et à le rendre plus exigeant à l'égard des communes relèvent du contenu facultatif du SCOT. Ce dispositif ouvre la voie à la conception de documents à géométrie variable adaptés à la multiplicité des situations, notamment à la plus ou moins forte légitimité du niveau intercommunal. L'esprit intercommunal est, on le sait, très différent d'un territoire à l'autre.

Cette vision optimiste de la loi est loin d'être partagée par l'ensemble des participants qui soulignent la confusion des genres et le risque de faire perdre au SCOT son objectif

stratégique qui semble premier aujourd'hui pour le développement des territoires. Le SCOT pourrait être ainsi « attiré par le bas ».

Surtout, le consensus serait difficile à obtenir. Le renforcement des SCOT ne constitue pas dès lors qu'une illusion ? Le SCOT prescriptif n'est-il pas la négation du principe de subsidiarité ? L'urbanisme très volontariste issu du Grenelle risque de ne jamais voir le jour.

Quelques dispositions innovantes relèvent tout de même du contenu obligatoire du SCOT. En particulier, le SCOT doit impérativement arrêter les objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace qui peuvent être ventilés par secteur géographique. Des consommations maximales pourraient ainsi être assignées à chaque communauté membre d'un syndicat mixte. Mais comment contrôler ces consommations, en particulier en l'absence de PLU intercommunal pour chaque regroupement qui compose le territoire du SCOT ?

Le débat montre, en tout cas, que le projet ouvre à toutes sortes de possibilités de positionnement, entre des PLU communaux, qui resteraient communaux, et des SCOT communautaires comportant éventuellement des éléments de réglementation, et des PLU communautaires auxquels se superposeraient des schémas d'une échelle plus vaste. Sans compter le maintien de l'existence des schémas de secteur.

### L'encouragement à l'élaboration des SCOT

Le sujet est peu abordé par le projet de loi alors que le territoire est, pour l'heure, mal couvert (10%). Il est observé que la carte des SCOT est très « littorale ». La commission du Sénat a toutefois travaillé sur le sujet en proposant d'abaisser le seuil démographique d'application de la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCOT (L. 122-2).

Il faut aussi constater que le développement de l'instruction communautaire, fortement encouragée par l'Etat, constitue un encouragement de fait. C'est un premier pas vers une notion de partage de l'urbanisme. Le projet de loi prépare l'étape suivante.

La nouvelle taxe locale d'aménagement pourrait servir d'incitation à la mise en place de PLU intercommunaux : elle serait susceptible d'être établie à un taux plus élevé s'il y a un PLU intercommunal. Cette fiscalité aurait en retour un effet sur les SCOT.

### Le contenu des SCOT et des PLU en matière d'aménagement commercial

L'idée se précise que le PLU, d'une part, et le SCOT, d'autre part, aient chacun un volet urbanisme commercial, afin de parvenir à introduire le commerce dans l'urbanisme général. Toutefois, il pourrait être nécessaire d'élaborer un document cadre à l'échelle départementale visant à baliser les grands équilibres sur le développement commercial (rapport Charrier). Mais à qui attribuer la compétence ? Au département ? A un collège de présidents d'EPCI ?



## Le transfert de compétence en matière de PLU

Cette question n'est pas traitée dans la loi. Plusieurs intervenants considèrent qu'il y a là une lacune du texte. L'avenir des SCOT est de toute évidence très liée au développement des PLU intercommunaux dont il est difficile d'imaginer le sort en l'absence d'indication sur le transfert obligatoire à certains EPCI de la compétence PLU.

## L'évaluation et suivi du SCOT

Le projet prévoit une évaluation des SCOT tous les 12 ans au lieu de 10 ans actuellement. Un participant estime qu'il y a là une véritable erreur sauf si les auteurs du SCOT parviennent à faire vivre leur document, à assurer son suivi. Ce suivi est l'occasion de faire progresser la vision commune du développement de l'espace et de refouler progressivement le sentiment, parfois ressenti par les élus communaux, d'une dépossession de leur territoire.

L'obligation de réactualisation de l'évaluation environnementale participe à encourager le suivi du SCOT. Sur ce point, le droit interne n'est peut-être pas compatible avec la directive n° 2001-42 plans et programmes qui évoque une obligation de correction à la source, un suivi « au fil de l'eau ».

Pour autant, le projet de loi ne prévoit pas, a priori, d'institutionnaliser ce suivi dont l'ensemble des participants souligne l'absolue nécessité. Ses modalités doivent relever d'une délibération de l'EPCI et non de dispositions du SCOT afin de faciliter l'évolution du dispositif mis en place.

Pascal Planchet,  
Professeur à l'université de Toulon,  
Chargé de recherche au GRIDAUH.