

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=FLUX&ID_NUMPUBLIE=FLUX_069&ID_ARTICLE=FLUX_069_0006

Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial

par Xavier DESJARDINS et Bertrand LEROUX

| METR | FLUX

2007/3 - N° 69

ISSN 1154-2721 | pages 6 à 20

Pour citer cet article :

— Desjardins X. et Leroux B., Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial, FLUX 2007/3, N° 69, p. 6-20.

Distribution électronique Cairn pour METR.

© METR. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial

*Xavier Desjardins
Bertrand Leroux*

Ce texte a été rédigé par deux doctorants ayant pour objet d'étude les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ce travail s'inspire de la lecture de la douzaine de SCOT aujourd'hui approuvés ainsi que de plusieurs études de cas. Dans une perspective de sociologie du travail, Bertrand Leroux a étudié notamment ceux de Narbonne, Strasbourg, Obernai et Chambéry. L'analyse de l'activité des directeurs d'établissement public de SCOT montre la place prépondérante qu'occupe le droit dans la capacité de coordonner des acteurs et des politiques publiques. Xavier Desjardins propose une analyse des effets des intercommunalités et des SCOT dans la manière de réguler la périurbanisation. Les principaux exemples développés dans sa thèse sont Caen, Dijon et Montpellier. Pour cet article, ils ont croisé leurs approches et leurs exemples afin de voir comment les SCOT pouvaient proposer une articulation renouvelée entre politique de déplacements et démarche de planification.

Mieux articuler les politiques de déplacement avec les politiques d'urbanisme : un regard vers le passé montre que l'intention est ancienne, les arguments souvent très similaires et les réalisations généralement décevantes (Rosalès-Montano, Beaucire, 1999). En 2000, au moment de la présentation du projet de loi Solidarité et Renouvellement Urbains, le ministre en charge de l'urbanisme constate « qu'une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des transports individuels inacceptables à terme pour la qualité de vie » est une situation qui appelle à « la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat » par « l'élaboration de véritables projets urbains » (Gaysot *in* Codirdu, pp. 175-177). En réponse à ces préoccupations, un nouvel outil de planification, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), remplace les schémas directeurs.

Il est aujourd'hui communément admis que l'objectif de « mobilité durable » implique une meilleure coordination des politiques publiques d'urbanisme et de gestion des déplacements (Kaufmann, Jemelin, 2003). Mais quelle est la nature de

cette articulation qui devrait permettre de réduire l'utilisation de l'automobile, ou tout au moins permettre d'utiliser au mieux des modes moins polluants (transports en commun et modes « doux ») ? Il s'agit de rendre les transports en commun, si ce n'est compétitifs, du moins attractifs par rapport à la voiture particulière en améliorant l'offre des transports en commun et, dans certains lieux et/ou à certaines heures, en dissuadant l'usage de l'automobile. Mais cette politique impose également la recherche d'une localisation des hommes et des activités favorable à un moindre recours à l'automobile.

Quelles sont les marges de manœuvre identifiées par le législateur au moment de la loi SRU ? Comment les acteurs locaux se saisissent-ils des nouveaux outils de planification ? La plupart des SCOT sont encore au stade de l'élaboration. Il est donc trop tôt pour en faire une évaluation. Seule une quinzaine de schémas est aujourd'hui approuvée et donc officiellement applicable. Néanmoins, entre les effets attendus par leurs auteurs, les effets produits dans le temps de leur élaboration et les premiers éléments de mise en œuvre, il est possible d'en tirer quelques enseignements.

Afin de voir comment se mettent en place les SCOT, nous privilégions deux angles d'analyses : une entrée par les outils, on pourrait dire les « recettes » que le législateur propose aux territoires afin de construire la ville durable et une entrée à partir des dynamiques d'acteurs qu'elles engendrent. On peut donc analyser le SCOT à la fois comme technologie du pouvoir pour organiser les lieux et les flux (comme « gouvernementalité », Foucault, 2004) et comme processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains (comme « gouvernance », Le Galès, 1995).

Il convient, dans un premier temps, de présenter le SCOT et d'en évaluer l'originalité par rapport aux anciens schémas directeurs : nous verrons à la fois quelles dynamiques d'acteurs il cherche à susciter et ce que contient la « boîte à outils » législative de la ville durable. Puis nous verrons comment les collectivités locales se saisissent de ces différents outils. Constatant que les effets propres à la procédure ne sont pas tous imputables à la seule application de la « recette » proposée par le législateur, nous verrons ensuite comment l'instrument, indépendamment de ses finalités explicites, peut remodeler une scène d'action locale.

ARTICULER DÉPLACEMENT ET URBANISME : LES INSTRUMENTS DE CETTE AMBITION

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme est recherchée à travers la démarche de planification. Depuis, c'est avec plus ou moins de bonheur, mais aussi non sans méfiance et concurrence réciproque, que les dispositifs de planification des transports et de l'urbanisme avancent par paire (1). Quelle est la nouveauté du SCOT par rapport aux anciens documents ? En quoi le SCOT est-il mieux à même de parvenir à cette cohérence tant recherchée des politiques territoriales ?

Trente ans de schémas directeurs

L'architecture juridique de la planification issue de la loi d'orientation foncière repose sur un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), coordonnant, à l'échelle intercommunale, la programmation des infrastructures et les différents plans d'occupation des sols (POS) communaux. Sur le papier, la logique d'emboîtement des procédures de planification est imparable : enchaînement chronologique, allant du plus prospectif au plus concret, des documents globaux aux

programmations sectorielles, de l'agglomération à la parcelle, des principes de développement au financement et à la réalisation du projet. La déclinaison est en principe garantie par un rapport juridique entre les documents : une fois approuvé, un tiers peut saisir le juge administratif et renvoyer un plan élaboré par une collectivité aux engagements pris par un document de « norme supérieure ». En pratique, les SDAU se trouvent progressivement invalidés par l'indépendance progressive de procédures de gestion des droits des sols d'une part et de programmation des déplacements d'autre part.

D'un côté, les plans d'occupation des sols (POS) permettent de gérer l'affectation juridique des sols et sont fréquemment révisés. Les orientations du SDAU se trouvent progressivement invalidées après plusieurs révisions successives des POS (Givaudan, 2001). À l'époque, POS et SDAU sont pourtant menés par les mêmes services des Directions départementales de l'Équipement.

D'un autre côté, les politiques de déplacement (transports en commun et infrastructure routière) ne trouvent dans le SDAU qu'un bien piètre support de réflexion. Ce sont finalement les finances publiques qui orientent la réalisation des infrastructures en limitant les projets, souvent surdimensionnés, prévus dans le SDAU. Paradoxalement, les « plans de circulation » définis par une simple circulaire de la direction des routes trouvent là un moyen de tirer leur épingle du jeu (Offner, 2006). À contre-courant d'une logique prévisionnelle d'accompagnement du développement urbain, c'est une logique de fluidité et de gestion « au mieux » du réseau existant qui prend le dessus.

Suite aux lois de décentralisation de 1982-1983, l'élaboration des POS et des schémas rebaptisés schémas directeurs (SD) est confiée aux communes. Celles-ci se saisissent des premiers mais peinent à se regrouper pour élaborer ou réviser les seconds. Très peu de nouveaux schémas directeurs sont engagés et, au cours des années 1990, il est même envisagé de légiférer pour les supprimer (Labetoulle D. *et al.*, 1992).

La rupture entre organisation du développement urbain et planification des transports (2) est consommée. En 1982, est créé le Plan de Déplacements Urbains (PDU). En 1991, est inventé le Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) en charge des politiques d'infrastructure routière. En 1996, la loi sur l'air, à l'initiative du ministère de l'Environnement, réactive les PDU afin de pouvoir débattre de la répartition des investissements publics entre les différents modes de transport (3). À cette occa-

sion, la nécessité d'articuler déplacement et urbanisme est à nouveau réaffirmée. Néanmoins, malgré les intentions initiales, les liens juridiques entre les politiques de déplacement et les politiques d'urbanisme sont encore ténus. Le principe juridique « d'indépendance des législations » conforte les frontières administratives et intellectuelles existantes.

Le SCOT: renaissance de la planification

En 1999, c'est au tour du ministère de l'Équipement de plaider l'articulation entre déplacement et urbanisme. Le projet de loi baptisé « urbanisme, habitat, transport » qui donnera la loi SRU, comporte trois volets, portés chacun par une direction différente du ministère.

Le contenu du PDU est amendé mais c'est un schéma directeur revu et corrigé, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui est mis sur le devant de la scène. La Direction de l'Urbanisme cherche par ce biais à réactiver la planification supracommunale. L'intégration du PDU comme volet transport du SCOT est alors évoquée. Mais, les velléités de la direction de l'urbanisme sont rapidement réfrénées (4). Néanmoins, la loi adoptée introduit une série de nouvelles ressources qui lient les questions de transports et d'urbanisme. Ses préconisations font apparaître, en creux, l'analyse faite par le législateur des problèmes à résoudre et de leurs remèdes.

Le rapprochement de l'urbanisme et des déplacements entériné dans le code de l'urbanisme

La promotion du « développement durable » donne une nouvelle jeunesse à la question ancienne de l'articulation entre l'urbanisme et les déplacements. Les choix en matière d'urbanisme doivent dorénavant viser « la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile » et assurer « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale (...) en prévoyant des capacités d'équipements publics et en tenant compte des moyens de transport » (Art. L. 122-1 du Code de l'urbanisme). Implicitement, le pari est le suivant: l'obligation faite aux collectivités territoriales de justifier leur projet au regard des injonctions législatives doit les conduire à mieux intégrer ces diverses préoccupations.

Pour ce faire, le principe d'indépendance des législations est « écorné » (Hocreître, 2001). Le SCOT est dorénavant « opposable » au PDU qui se trouve lui-même opposable au plan local d'urbanisme (qui remplace le POS et qui devait jusqu'à la loi SRU simplement « prendre en considération » le PDU).

Un périmètre large en référence aux déplacements quotidiens

Certaines dispositions visent à faciliter l'émergence de périmètres « pertinents ». C'est en référence à l'aire urbaine, c'est-à-dire sur la base des travaux de l'INSEE sur les déplacements domicile-travail, qu'une circulaire propose de délimiter les périmètres de SCOT. La loi incite les communes situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération à élaborer un SCOT en commun (Soler-Couteaux, 2003). Pour les communes qui ne veulent pas entrer dans un SCOT, la « punition » consiste à soumettre l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'avis préalable du préfet. Cette solution révèle le raisonnement du législateur: la périurbanisation, fruit des politiques d'urbanisme des communes périurbaines, a des conséquences négatives (dont celle d'engendrer plus de déplacements); il convient donc de mieux contrôler et coordonner la croissance de ces communes.

La possibilité de lier développement urbain et transports en commun

Une disposition ouvre la possibilité d'orienter le développement de l'urbanisme sur des secteurs prioritaires en liant droit des sols et transports en commun. Les SCOT « peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements » (Art. L. 122-1, 6° du Code de l'urbanisme). Cette disposition montre la solution imaginée par le législateur pour limiter les conséquences négatives de l'étalement urbain: les communes périurbaines qui souhaitent se développer le peuvent, mais à condition de prévoir une desserte en transports collectifs suffisante.

Institutionnaliser le SCOT et organiser le débat entre acteurs

L'innovation majeure réside dans le fait de lier le document à un établissement public qui en assure l'élaboration, la révision mais également le suivi. Selon le périmètre, l'établissement public peut être une intercommunalité (communautés de communes, d'agglomération ou urbaine) ou un syndicat mixte composé d'intercommunalités et de communes. Sa pérennité est désormais garantie (5). L'organisme auteur du document a pour mission de défendre les positions arrêtées dans le document, alors que précédemment la mise en œuvre était rendue très dif-

ficile par la dissolution quasi systématique des établissements qui l'avaient réalisé. Un établissement public unique aurait donc des vertus intégratives que n'aurait pas le seul document. Par exemple, une disposition facultative permet en principe une parfaite concordance entre les SCOT et les PDU. L'établissement public en charge du SCOT a la possibilité d'élargir ses compétences à l'élaboration du PDU, sous réserve que ce périmètre inclut la totalité du ou des périmètres de transports urbains qu'il recoupe.

Le code de l'urbanisme organise et multiplie les possibilités de discussion entre ce nouvel acteur et les autres collectivités publiques. La loi prévoit que « l'État, la région, les départements et les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains [...] sont associés à l'élaboration des SCOT » (art. L 121-4 du Code de l'urbanisme). L'établissement public doit donner un avis sur les plans locaux d'urbanisme des communes de son périmètre et celles qui lui sont contiguës, sur les PDU et enfin sur les SCOT voisins.

Une rhétorique volontariste pour plus de cohérence

De la loi SRU, on retient le plus souvent l'évolution enclenchée dans la manière d'appréhender la ville par la puissance publique. Alors que le droit de l'urbanisme était principalement tourné vers l'extension urbaine, ce sont les notions de densité et de renouvellement urbain qui constituent les nouveaux objectifs des planificateurs (Baffert, Phémolant, 2000). Par ailleurs, pour conjurer les problèmes urbains, l'urbanisme ne doit plus seulement être une police des formes urbaines mais doit veiller au fonctionnement urbain dans son ensemble pour assurer la mixité sociale et le développement durable (Jégouzo, 2001). Pour le législateur, le développement durable passe par l'émergence d'une scène de débat à la « bonne échelle » de l'aire urbaine, par une limitation du développement des communes périurbaines et par un renforcement des réseaux de transports collectifs.

Derrière la rhétorique et l'objectif affiché, le SCOT se distingue moins des précédents schémas directeurs par les objectifs qui leur sont assignés (même si le discours se fait plus insistant et si le « développement durable » permet de recycler de vieilles idées) que par une recomposition des ressources qui sont mises à disposition des collectivités locales. De nouvelles possibilités de lier la programmation des transports collectifs et l'urbanisme apparaissent. Mais surtout, l'établissement public de SCOT devient pérenne et de nombreuses arènes de discus-

sion lui sont ouvertes (association à l'élaboration des PLU, ouverture à la participation des habitants). On espère que le SCOT sera moins technocratique par l'ouverture à la société civile, plus pertinent par un périmètre mieux adapté et plus efficace par un suivi obligatoire.

Néanmoins, quelle est la force d'un SCOT? Juridiquement, les SCOT comme les schémas directeurs restent des documents qui ne s'imposent pas aux tiers mais à l'administration locale selon un rapport de compatibilité qui laisse une large latitude aux auteurs des PDU ou des PLU. La solution de coupler les procédures de planification avec les démarches de contractualisation, afin de mieux relier les financements de projet aux choix d'aménagement, n'a pas été retenue.

DU MODÈLE À L'ACTION : « LA VILLE DURABLE » À L'ÉPREUVE DE L'ÉLABORATION D'UN SCHÉMA

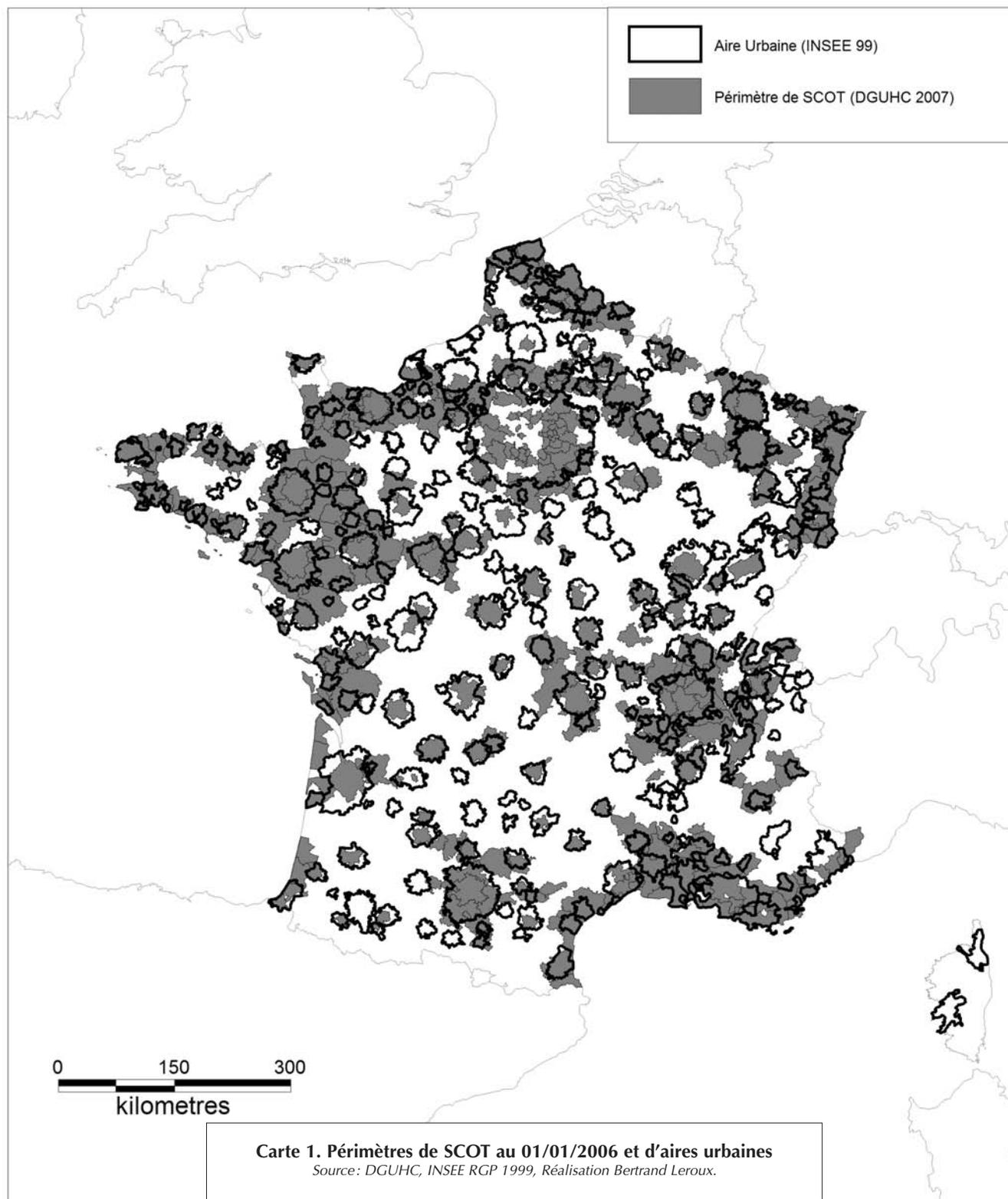
Le législateur enjoint aux collectivités locales de penser en un même mouvement transport et urbanisme et propose, pour cela, trois outils : la définition d'un périmètre adapté, une urbanisation guidée par des transports collectifs renforcés et une limitation du développement des communes périurbaines. La dynamique qui s'en est suivie est incontestable. Un nombre considérable de SCOT est aujourd'hui en cours d'élaboration : 221 engagements d'élaboration de schémas ont été pris entre 2001 et 2005 contre 246 élaborations ou révisions engagées entre 1983 et 2000. Mais comment les collectivités locales se sont-elles saisies des ressources créées par le législateur? Celles-ci se sont-elles révélées adaptées?

La ville durable, une idée qui fait son chemin

Les trois outils identifiés par le législateur ont été saisis par les collectivités locales : l'injonction au développement durable a incontestablement facilité une certaine agitation territoriale.

Un périmètre adapté

Une des principales critiques adressées aux plans de déplacements urbains est l'exiguïté de leur périmètre : réalisés à l'échelle des périmètres de transport urbain, ils ne concernent que les communes agglomérées autour de la ville-centre. Les objectifs de réduction de l'usage de l'automobile qu'ils énoncent, souvent très mesurés, ne s'adressent qu'au cœur des aires urbaines. Avec les SCOT, l'échelle paraît mieux adaptée. Dans certains cas, la défiance vis-à-vis du leadership de la communauté centrale ou les multiples interférences liées à la mise en œuvre



simultanée de la loi Chevènement sur les intercommunalités peuvent entraîner la multiplication des SCOT là où la prise en compte des déplacements aurait incité à n'y trouver qu'un périmètre. C'est le cas notamment dans les plus grandes aires urbaines, comme à Lyon. Toutefois, on peut estimer que, à l'échelle nationale, l'objectif a été atteint: les incitations du législateur via la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCOT ont joué un rôle majeur. C'est une nouvelle échelle politique proche de l'aire urbaine qui émerge. Grâce à ce changement d'échelle, il est permis de croire en une « acculturation » progressive de l'ensemble des élus, notamment périurbains, aux enjeux des déplacements dans la ville.

Un périurbain sous contrôle

La mise en œuvre des SCOT permet de faire de la « pédagogie », selon un mot répété à satiété lors des réunions professionnelles de planificateurs. La périurbanisation est partout diagnostiquée comme la cause d'un renforcement de la dépendance automobile et d'un accroissement de la longueur des déplacements quotidiens. Les maires des petites communes rurales ou périurbaines sont invités à ne pas prévoir d'extensions urbaines trop importantes et à les réaliser, si possible, dans la continuité de l'urbanisation existante afin d'éviter le mitage. De plus, les formes urbaines de ces extensions ne doivent pas consommer trop d'espace ni se révéler trop ségrégatives: on veillera donc à ne pas limiter abusivement la taille minimale des terrains et à permettre la réalisation d'une variété des formes (pavillonnaires groupés, maisons de villes). Ces principes sont mis en œuvre, avec plus ou moins de bonne volonté, par un nombre très important de maires.

À Dijon par exemple, où le SCOT est en cours d'élaboration, le Syndicat en charge du SCOT a décidé de donner un avis sur tous les PLU en cours d'élaboration: c'est l'occasion pour les techniciens du SCOT de rappeler l'ensemble de ces préconisations qui, le plus souvent, sont suivies par les conseils municipaux. À Strasbourg, le SCOT approuvé va plus loin: « Les communes organisent le développement de l'habitat en fonction notamment du niveau de desserte par les transports en commun. Les communes bien desservies par les transports en commun ou ayant vocation à l'être sont les lieux privilégiés pour développer l'habitat. Elles privilégient le renouvellement urbain et l'extension urbaine dans les secteurs proches des stations de transport. À l'inverse, les communes n'entrant pas dans les catégories précédentes limitent

l'extension des surfaces urbanisées ou à urbaniser, et privilégient la restructuration urbaine. Le développement de nouvelles surfaces urbanisées ou à urbaniser sera justifié en priorité par l'évolution des besoins des habitants. D'une manière générale, les surfaces affectées à ce développement seront limitées et en rapport avec la taille de la commune » (6).

Est-ce par simple souci de se conformer aux vœux du législateur que les maires acceptent ces nouveaux principes qui limitent fortement l'usage qu'ils peuvent faire de leurs plans locaux d'urbanisme? Cette nouvelle strate d'arguments vient parfois conforter les décisions éclairées de maires instruits par leur propre expérience ou celle de la commune voisine: une ouverture trop rapide à l'urbanisation peut provoquer des relations sociales difficiles entre « anciens » et « nouveaux » habitants. De plus, cela représente un risque pour les finances communales s'il faut faire face à un accroissement brutal de la demande en équipements (Daligaux, 1996). Le SCOT apparaît alors comme une aide au reclassement de terrains rendus précédemment constructibles (exercice toujours délicat puisqu'il influe directement sur les valeurs foncières).

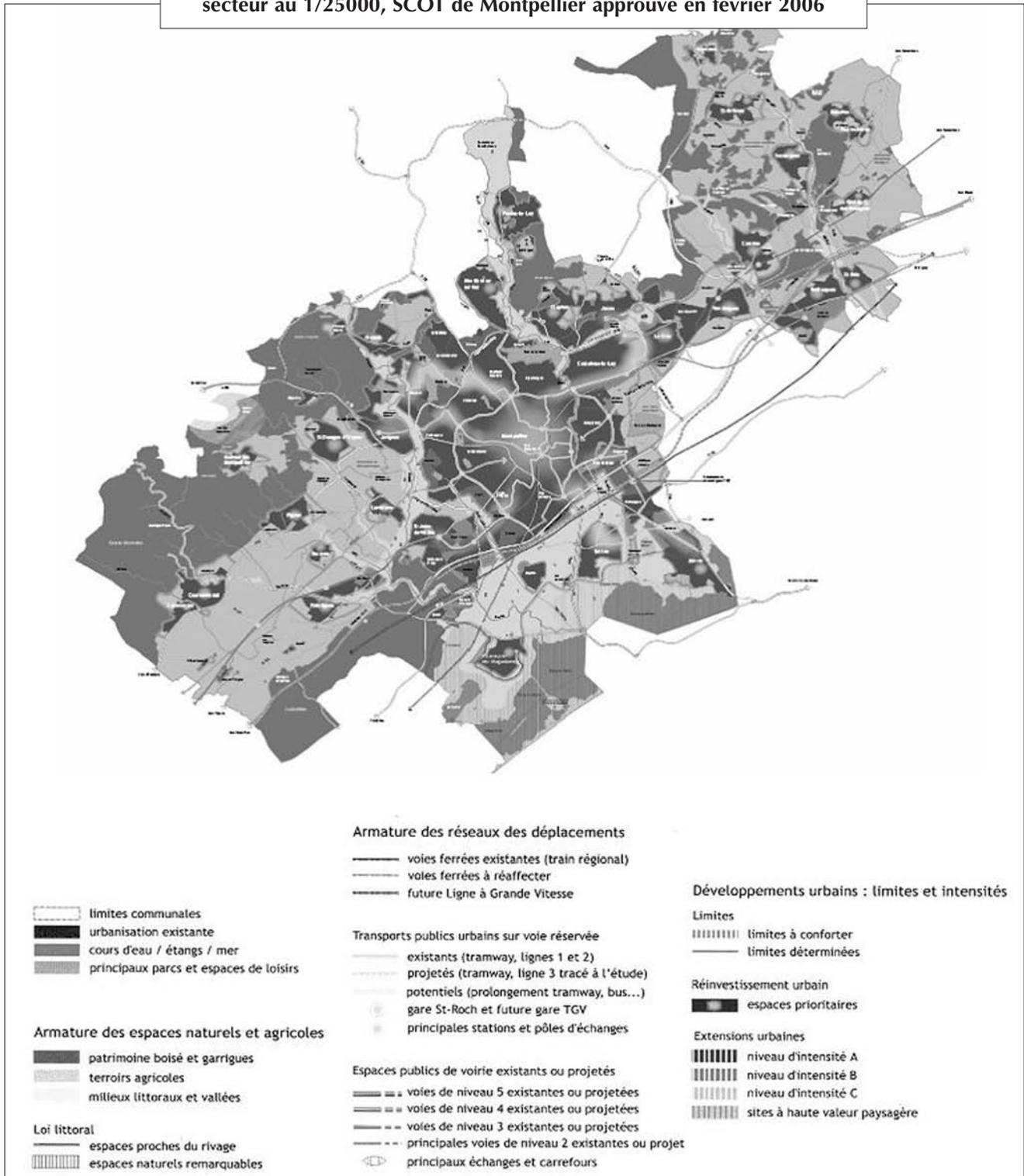
Une urbanisation guidée par les réseaux de transports en commun

Les SCOT affichent toujours une politique en faveur des transports en commun et de la lutte contre l'étalement urbain. À Montpellier par exemple, alors que les réflexions se succèdent sur les déplacements, que ce soit au gré de procédures (DVA, contrats d'agglomérations, plans de déplacements urbains) ou au gré des projets majeurs d'infrastructures (créations de transports en site propre ou autres), on peut mesurer l'apport particulier du SCOT.

Le SCOT permet tout d'abord de faire un exercice de prospective à long terme. Dans le cas de Montpellier, le SCOT est l'occasion de donner un prolongement aux travaux du PDU. Le PDU prévoit 3 lignes de tramway d'ici 2012. Le SCOT vise un horizon plus lointain et propose le principe d'une ville structurée par 5 lignes de tramway et la réouverture de deux lignes SNCF pour un transport cadencé en direction du périurbain.

Le SCOT permet également de relier les projets de développement de transports en commun avec la localisation des nouveaux sites de développement et les sites préférentiels de renouvellement et de densification. Le SCOT permet d'anticiper et de faciliter les transformations se déroulant dans le cadre du corri-

Carte 2. Document d'orientations générales: recollement des plans de secteur au 1/25000, SCOT de Montpellier approuvé en février 2006



du tramway, c'est-à-dire les 400 ou 500 mètres de part et d'autre de la ligne (Stambouli, 2005) : augmentation des prix immobiliers et fonciers, polarisation des activités économiques et des équipements publics, restructuration et densification urbaines. Le SCOT apparaît comme une occasion d'accompagner les réflexions du PDU de leur indispensable volet foncier. Le SCOT de Montpellier prend également en compte les projets d'infrastructures routières et le dossier voirie d'agglomération (DVA) réalisé par les services du ministère de l'Équipement. Ce dernier prévoit notamment un bouclage de la rocade de la ville et un doublement de l'A9 au sud de l'agglomération; le SCOT ne remet pas en cause ces orientations mais se veut un complément qualitatif au DVA en préconisant un traitement paysager et urbain des voies selon leur hiérarchie dans le réseau.

Une urbanisation guidée par les transports en commun et une meilleure insertion des flux automobiles dans la ville: ces objectifs du SCOT de Montpellier montrent l'articulation conceptuelle opérée entre déplacements et développement urbain.

Mais de nombreuses faiblesses et contradictions

Dans la boîte à outils du développement durable, les élaborateurs de SCOT ont incontestablement pris en compte quelques principes. Mais sont-ils suffisants? Nous verrons en effet que les collectivités locales ne se sont pas toujours saisies de l'ensemble des outils à leur disposition. De plus, la boîte à outils apparaît incomplète et insuffisante.

Une utilisation souvent partielle de la boîte à outils

Les trois « leviers » identifiés par la loi SRU pour aboutir au développement durable ne sont pas utilisés de manière complémentaire par les collectivités locales. Si le SCOT de Montpellier se montre très prescriptif en matière de limitation du développement des communes périurbaines et propose une forte articulation entre transport collectif et possibilité de densification, ces orientations ne s'appliquent que dans le périmètre restreint de la communauté d'agglomération. L'absence de prise en compte de l'échelle plus large empêche d'avoir une réelle prise en compte des dynamiques territoriales et notamment de l'étalement urbain. Prendre les deux éléments de la boîte à outils « renforcement des transports collectifs pour guider l'urbanisation » et « limiter le développement des communes périurbaines » sans prendre le premier, « un SCOT à la bonne échelle », rend délicate une bonne articulation transport et

urbanisme. Pour cette raison, la maîtrise de l'étalement urbain apparaît comme une lutte vaine: au fur et à mesure que la collectivité limite les possibilités de développement dans le périurbain sans offrir de réelles possibilités de développement dans la ville agglomérée, les habitants vont chercher toujours plus loin des espaces constructibles à moindre coût, ce qui conduit à toujours plus de déplacements.

Dans d'autres cas, plus fréquents, le choix d'avoir un périmètre large, celui de l'aire urbaine, se révèle conforme aux vœux du législateur, mais conduit à de telles difficultés de pilotage institutionnel que les véritables choix en matière d'aménagement sont très rarement effectués. En effet, le fonctionnement des syndicats mixtes où le plus souvent rien ne peut se faire sans l'accord unanime des maires rend presque impossible la définition de réels partis d'aménagement. Les volontés divergent et un traitement différencié des situations communales passe difficilement. Il est presque impossible de promouvoir le développement de certaines communes tout en réduisant celui d'autres, de faire valoir l'élargissement du réseau de transports en commun (et le développement qui lui est lié) sans céder à tous. Quand l'un des éléments de la boîte à outil SRU est saisi, les deux autres le sont très difficilement.

Dans la boîte à outils « développement durable », les acteurs locaux ont choisi ceux qui les intéressaient le plus, sans toujours percevoir la contradiction à ne pas les utiliser tous.

Certains outils paraissent inadaptés

Par ailleurs, si les collectivités locales se saisissent parfois des outils, il faut relever que certains se révèlent inadaptés, notamment celui qui vise à freiner l'étalement urbain grâce à une modération des ouvertures à l'urbanisation par les communes périurbaines. En effet, si le développement de chacune des communes doit être modéré, aucune commune ne peut renoncer complètement à son développement. À la suite de la loi SRU, le Sénat a d'ailleurs veillé à ce qu'aucune commune ne puisse être empêchée d'avoir « son » développement. On sait avec Marc Wiel que le développement périurbain résulte surtout de ces décisions non concertées, mais mimétiques, des maires des petites communes d'accepter quelques constructions supplémentaires chaque année (Wiel, 1999). Les communes qui construisent moins de 10 logements par an (85 % des communes) représentent 20 % des nouveaux logements construits et 40% des terrains consommés pour l'urbanisation. Seul un tiers de ces communes est couvert par un SCOT

(Deleaz, 2007). Là où existe un SCOT, si les développements doivent être mesurés, le SCOT autorise à ce qu'ils soient bien réels. Le fonctionnement sur le mode consensuel des exécutifs supra-communaux rend très difficile une polarisation du développement sur un nombre réduit de communes. Le plus souvent, il lui est préféré un objectif de densification commun à tous qui, en faisant croître le nombre de ménages que peut accueillir une commune, tend à augmenter les déplacements domicile-travail plus qu'il ne permet de les limiter. Certains SCOT peuvent en revanche se montrer très prescriptifs en matière d'ouverture à l'urbanisation en resserrant les possibilités de développement (multiplication des protections, quotas de zones à urbaniser). En pratique, la contrainte que créent ces règles même cumulées n'est pas telle qu'elle limite le développement tendanciel des communes périurbaines. Cette règle mobilisée dans le cadre de l'élaboration des PLU a pour principale vertu de permettre d'engager une discussion sur le développement futur de la commune et de plaider pour un développement en continuité de l'existant (ce qui offrirait au futur résident l'opportunité de pouvoir privilégier la marche pour des achats de proximité). Si cette règle pose les bases d'une politique foncière à même de peser sur l'orientation du développement urbain, elle ne peut pas, à elle seule, venir contrecarrer la croissance des déplacements.

La boîte à outils est incomplète

Parmi les nouvelles possibilités de lier les transports et l'urbanisme, un moyen de transport apparaît étrangement absent: l'automobile. La voiture particulière est absente du diagnostic qui a présidé à l'élaboration de la loi puisque la périurbanisation est perçue comme la conséquence du pouvoir donné aux maires périurbains d'ouvrir des terrains à l'urbanisation, beaucoup plus que comme l'effet de l'amélioration du réseau routier. Cette évacuation de l'automobile du raisonnement trouve sa traduction dans une innovation législative *a priori* paradoxale pour une loi qui veille à une meilleure cohérence des politiques publiques: pour la réalisation des infrastructures, la déclaration d'utilité publique (DUP) entraîne, de droit, la mise en compatibilité du SCOT. Les responsables des infrastructures n'ont pas à vérifier au préalable la conformité de leur projet avec les documents d'urbanisme. Les responsables d'infrastructure ont la préséance sur les urbanistes.

Même si les collectivités locales se saisissent des outils mis à leur disposition dans la loi, l'absence de prise en compte de

l'automobile rend très délicate la réalisation des objectifs de développement durable présents dans la loi. La question de la vitesse automobile pour freiner l'étalement urbain a été souvent avancée. En effet, selon les travaux d'Y. Zahavi menés dans les années 1970, les budgets temps transport seraient stables dans l'ensemble des grandes métropoles (Crozet, Joly, 2006). À partir de ce constat, on peut faire l'hypothèse d'une réallocation des gains de temps obtenus par l'amélioration des réseaux de transports en un surcroît de mobilité spatiale. La croissance économique, en permettant le progrès technique et une amélioration des vitesses, relâche alors les contraintes spatiales de la mobilité. La vitesse agit alors comme un levier sur les distances parcourues et favorise l'étalement urbain (Beaucire, Berger, 2004) et sa réduction pourrait être proposée pour limiter l'étalement urbain.

La réduction des vitesses automobiles est relativement efficace dans les centres-villes, pour autant que des modes alternatifs performants prennent en charge le besoin de mobilité. Ce choix a été opéré dans de nombreuses villes et ceci n'a pas conduit à étouffer les centres-villes. Cette volonté de réduire la vitesse dans les centres se retrouve également dans les bourgs et villages: alors que la route a permis le développement, à partir d'un certain stade, la route devient plus une gêne qu'un atout et c'est alors que les édiles souhaitent détourner le trafic de transit par la réalisation d'une déviation (Thébert, 2005).

L'application de la réduction des vitesses automobiles devient difficile à mesure que l'on s'éloigne du centre urbain: les vitesses moyennes des déplacements automobiles y sont beaucoup plus élevées et il est difficile de perturber des déplacements de périphérie à périphérie pour lesquels les transports en commun sont difficilement concurrentiels. Une diminution de la vitesse maximale autorisée sur les autoroutes ou les voies rapides peut avoir une incidence forte sur la sécurité routière, mais n'a qu'un impact très limité sur les temps de déplacements globaux des citoyens. De plus, la lenteur des déplacements internes à la ville-centre est d'autant mieux acceptée que les possibilités réelles de contournement existent pour les trafics de transit ou de périphérie à périphérie. C'est la raison pour laquelle les mêmes documents souhaitent contraindre la mobilité automobile dans les centres-villes mais militent en même temps pour la réalisation de boulevards périphériques et autoroutes de contournement très coûteux.

Cette politique ne conduit ni à une réduction de la mobili-

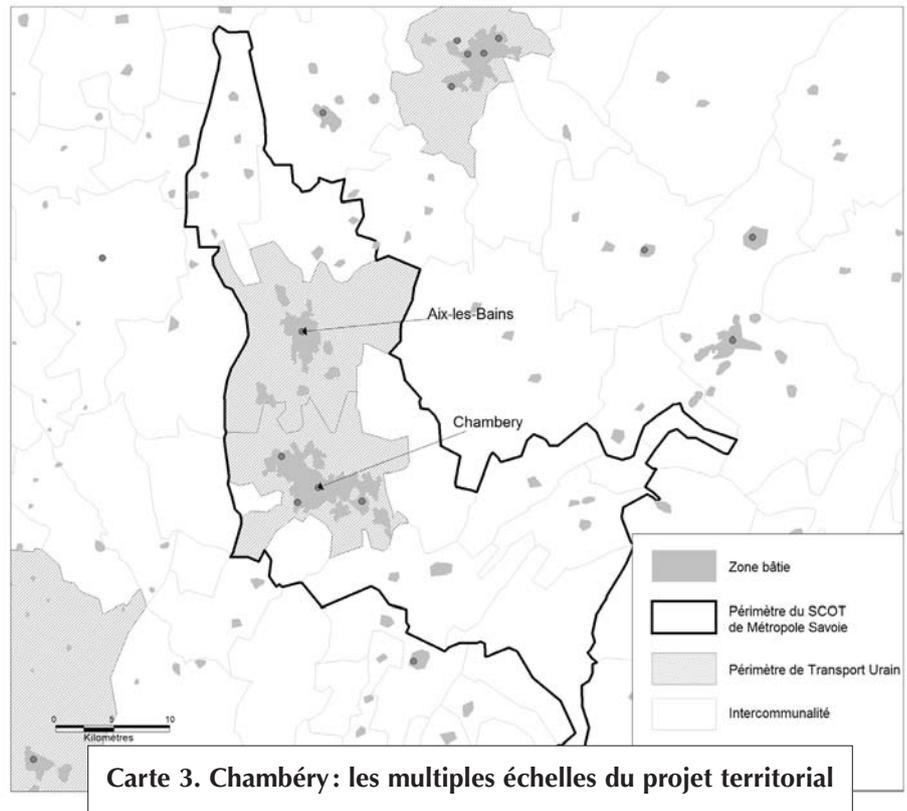
té, ni à une stabilisation des besoins en infrastructures de transports. Alors que beaucoup de politiques locales de déplacements affichent leur volonté de substituer les investissements en transports en commun à ceux destinés à la voiture particulière, nous sommes plutôt en présence d'une complémentarité et d'une nécessaire augmentation des deux éléments. D'une part, les transports publics doivent être développés pour ne pas asphyxier des centres urbains peu accessibles en voiture particulière. D'autre part, les besoins financiers des voies routières de périphérie ne déclinent pas, en raison de l'accroissement de la demande. Les SCOT ne font que refléter cette contradiction entre une ville qui se réalise selon un « modèle rhénan » dans sa partie centrale et un « modèle californien » pour le périurbain.

La ville durable, simple mythe mobilisateur ?

La rhétorique de la ville durable est un puissant moteur pour inciter les acteurs locaux à articuler les politiques de déplacement et d'urbanisme. Mobilisateur, il a permis de renouveler les éléments du débat et a fourni de nombreux arguments aux techniciens pour inciter les élus à travailler ensemble. Néanmoins, et peut-être sans surprise, cette recherche de la ville durable par une nouvelle articulation entre transport et urbanisme relève du mythe. Les ressources prévues par la loi, utilisées en partie ou en totalité, ne semblent pas pouvoir tenir toute leur promesse. L'objectif fixé se révèle être en décalage croissant avec les réalités observées et sa mise en place appellerait au préalable une véritable révolution culturelle dans la manière d'appréhender la vitesse et les déplacements (qu'un choc pétrolier pourrait faciliter?).

LES EFFETS DU SCOT À LA MARGE

La rhétorique qui a accompagné la naissance des SCOT n'est donc pas sans effet : elle a notamment incité de nombreux acteurs locaux à coopérer. Si l'application de la seule boîte à outil semble bien insuffisante, les effets du SCOT ne sont pas



Carte 3. Chambéry : les multiples échelles du projet territorial

nuls lorsque leurs auteurs parviennent à raccrocher d'autres procédures. Le bric-à-brac institutionnel renforcé par les lois récentes (Desjardins, 2006) permet à certains acteurs de faire émerger de nouvelles capacités d'action. Par ailleurs, certaines ressources juridiques du SCOT permettent de faire coopérer des acteurs au-delà du simple exercice de planification.

Articuler urbanisme et déplacement malgré tout : les vertus du bric-à-brac institutionnel

La manière dont une procédure est saisie localement vient parfois pallier les limites institutionnelles. L'absence d'emboîtement chronologique des dispositifs et de congruence des périmètres laisse le plus souvent craindre la poursuite de politiques publiques indifférentes les unes aux autres. Néanmoins, l'existence d'un établissement public pérenne reconnu comme médiateur peut produire une plus-value appréciable en jouant de l'écart de périmètre entre la scène de la programmation des investissements d'infrastructure et celles de la stratégie de développement du territoire. C'est ce que montre l'exemple de Chambéry.

À première vue, le cas de Chambéry illustre les limites des solutions institutionnelles proposées par le législateur. Chacune des communes a en charge son plan local d'urbanisme, le Conseil Général s'occupe de certaines lignes interurbaines, le Conseil Régional des TER et les deux agglomérations d'Aix-les-Bains et de Chambéry organisent leurs propres réseaux d'autobus (dont certaines lignes passent dans les deux agglomérations). De plus, la déconnexion des dispositifs qui entendent harmoniser ces politiques semble être complète: trois plans menés en parallèle (le DVA, le PDU puis le SCOT) reprenant une opposition historique entre trois domaines (infrastructure routière, déplacement, urbanisme) menés chacun par un organisme différent (Direction Départementale de l'Équipement, district de Chambéry, un syndicat mixte de SCOT) sur trois périmètres différents. Le périmètre du SCOT, plus large que l'aire urbaine (99 communes), englobe celui du PDU de l'agglomération chambérienne (15 communes).

Chacune de ces procédures est initiée selon une logique et un calendrier propres. En 1997, sans empressement et sous la pression du préfet, un syndicat mixte est créé pour élaborer un nouveau schéma directeur. Celui-ci se constitue sur le périmètre de trois SDAU contigus mis conjointement en révision. Le DVA est alors en cours d'élaboration. Au même moment, conformément à la loi, l'agglomération chambérienne engage l'élaboration de son PDU.

Cette disjonction entre les procédures est néanmoins contrebalancée par la continuité et les liens personnels entre les techniciens: le secrétaire général du syndicat mixte de SCOT est issu de la Direction Départementale de l'Équipement où il a travaillé au Service Aménagement et Urbanisme, qui se trouve être en charge de la réalisation du DVA. Il en est ainsi étroitement associé. Dans le même temps, le district urbain de Chambéry souhaite élaborer un PDU mais ne dispose pas de personnel en capacité d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. C'est donc vers le secrétaire général récemment installé que se tournent les responsables du district.

Ce lien entre ces procédures disjointes garantit une certaine cohérence entre les orientations avancées par ces différents documents. À l'occasion du DVA, l'opportunité de réaliser plusieurs infrastructures va être remise en cause lors des allers-retours entre services de l'État, syndicat mixte et communes. Il constituera le volet routier du SCOT. Mais surtout, cette disjonction va permettre de diffuser une expertise sur l'articulation

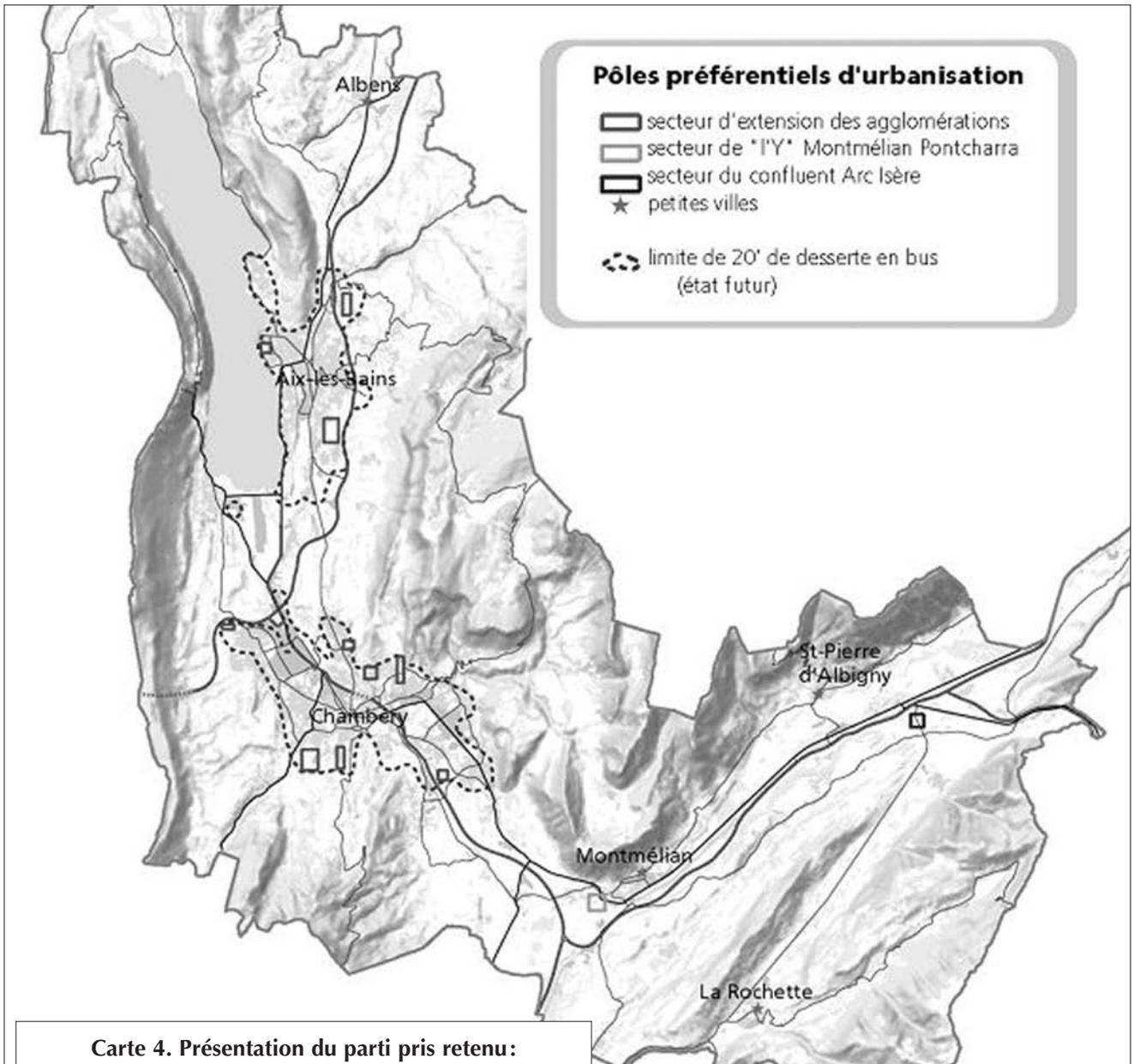
entre transport et urbanisme. Le bureau d'études qui a réalisé le PDU de Chambéry est invité, par le biais du syndicat mixte, à réitérer l'exercice à Aix-les-Bains, bien que cette ville ne soit pas légalement tenue d'avoir un PDU. Le SCOT peut donc s'appuyer sur une base de travail commune aux deux agglomérations. De plus, de nombreux élus sont partie prenante de l'ensemble de ces différentes procédures. Se constitue ainsi une culture locale de planification.

Au-delà des continuités de personnes, comment les transactions entre les différents intérêts ont-elles pu avoir lieu? La carte est l'élément qui lie les différentes procédures et permet de faire dialoguer les différents partenaires. Le PDU fournit la trame d'arbitrage du développement de l'habitat. Le SCOT prévoit que les secteurs futurs d'habitat soient situés dans une zone où les autobus sont compétitifs par rapport à l'automobile. Ce parti pris s'appuie sur un isochrone de 20 minutes en autobus à partir des centres villes des deux agglomérations. À l'intérieur de cet isochrone, les communes sont incitées à revoir à la hausse la surface de leurs zones d'urbanisation future et d'essayer d'en conserver la maîtrise afin de pouvoir mettre en place des programmes de réalisation d'« habitat intermédiaire »: maisons groupées ou petit collectif. Des recommandations de desserte en transports en commun préalables à l'aménagement de ces zones sont mentionnées dans le SCOT. À l'extérieur de cet isochrone, chaque commune se voit affecter un quota d'espace à urbaniser. Certaines communes sont ainsi invitées à limiter les droits à bâtir existants dans leur document d'urbanisme.

L'association au PLU offre aux représentants du syndicat mixte différentes possibilités de mettre en œuvre ce schéma en ayant une action différenciée selon les communes: ils pointent les espaces disponibles, les incitent à préempter des terrains, discutent de l'opportunité de monter un établissement public foncier, financent des études pré-opérationnelles pour garantir un minimum de logements, à l'inverse, ils se font les porte-parole des enjeux agricoles ou paysagers ou conseillent une manière juridiquement fondée de rendre des terrains inconstructibles.

Le SCOT, plus qu'un document, une étape

Le SCOT est, nous l'avons vu, un document juridiquement opposable aux PDU et aux plans locaux d'urbanisme. Mais souvent, cette force juridique est limitée par le fait que les PDU comme les PLU sont élaborés avant les SCOT... Au-delà du droit, la capacité du schéma à influencer sur les politiques



publiques réside dans sa capacité à mobiliser un argumentaire qui dépasse les enjeux communaux et à entraîner de nombreux partenaires à travailler ensemble.

Travailler ensemble pour écrire la règle...

Un syndicat mixte peut devenir un espace de dialogue, jugé « neutre » entre différentes collectivités publiques. Après avoir initié un second PDU, le syndicat mixte du SCOT de Chambé-

ry est à l'origine d'un comité de pilotage « transport et déplacement ». Celui-ci regroupe les différentes Autorités Organisatrices des Transports (AOT) d'Aix-les-Bains et de Chambéry, la région, le département, et tous les présidents de communautés de communes. En marge de ces structures compétentes, le syndicat mixte trouve sa place. Là où l'adhésion d'une nouvelle commune à une AOT vaut immédiatement droit à desserte, l'existence de cette scène permet de manière plus souple

d'initier en amont une réflexion sur l'opportunité de faire évoluer l'offre en transports en commun. Cette scène de réflexion se présente comme un espace de discussion et de coordination entre les différentes autorités organisatrices et leurs exploitants : une enquête ménage à l'échelle du périmètre du syndicat mixte et la possibilité d'un billet unique sur des lignes traversant les différents Périmètres de Transports Urbains existants sont ainsi discutées.

... Ou écrire une règle qui contraint à travailler ensemble

Certaines règles énoncées dans les SCOT conduisent à créer des scènes de discussion entre responsables des déplacements et de l'urbanisme autour de l'enjeu de leur mise en œuvre. Le syndicat mixte du SCOT de Strasbourg s'est servi, comme nous l'avons vu, de la possibilité offerte par le code de l'urbanisme de subordonner l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones à une desserte préalable en transports en commun.

Cette règle conduit les membres de différentes collectivités à s'intéresser au schéma. Les responsables de la direction départementale de l'Équipement craignent que le caractère opposable de la règle donne lieu à des recours conduisant à une jurisprudence trop restrictive des possibilités de développement. Limités dans la capacité de financement de leurs réseaux, les responsables des transports du Conseil Général y pressentent quant à eux une demande accrue des communes pour une desserte en transports en commun.

L'anticipation des effets juridiques d'une telle orientation conduit donc à compléter la règle par une série de critères permettant de circonscrire les communes considérées comme « bien desservies ». Ces critères font alors l'objet d'une série de négociations entre les différentes collectivités publiques impliquées dans la programmation des transports en commun et l'urbanisme. Sont ainsi ajoutés des critères relatifs au niveau de desserte existant ou futur (fréquence en heure de pointe, continuité de la desserte), à la proximité de l'agglomération (temps d'accès à l'un des nœuds du réseau).

Si le SCOT ne prévoit pas explicitement de phasage progressif entre transports en commun et urbanisation, il a néanmoins permis une rencontre improbable entre plusieurs collectivités publiques. Il est ainsi intéressant de constater que si les effets juridiques d'un SCOT sur les droits des sols et la programmation des infrastructures sont aléatoires (7), la prise au

sérieux anticipée de ses effets, dans le temps de l'élaboration, peut engendrer des mécanismes de transaction qui dépassent la simple logique de l'arrangement.

Ensemble... mais sans les spécialistes des routes

Les enjeux routiers échappent encore en grande partie aux auteurs des documents d'urbanisme. Prenons l'exemple de Strasbourg. Le périphérique strasbourgeois est engorgé. Un contournement de l'agglomération est envisagé depuis le SDAU de 1974. La question de sa réalisation va occuper la plupart des débats. Elle voit s'opposer les intercommunalités sur lesquelles est prévue l'infrastructure, une association de défense de l'environnement, à la communauté urbaine, aux services déconcentrés de l'État, au Conseil Général et au Conseil Régional. Les réunions du syndicat mixte jouent alors le rôle d'une scène de confrontation entre les différents acteurs du territoire sans que le débat ne parvienne réellement à modifier les positions des uns et des autres. La discussion donne lieu à des réflexions parallèles qui reprennent les oppositions convenues entre urbaniste et ingénieur des transports : ainsi, à Strasbourg, d'un côté, on discute d'un principe de desserte à envisager pour organiser le développement urbain, d'un autre côté, on préfère au préalable faire tourner un logiciel de modélisation sur le réseau existant avant d'en envisager une éventuelle évolution.

Le document final opte pour une rédaction justifiant l'intérêt de programmer cette infrastructure. Mais ce débat houleux ne connaît pas les conditions d'une discussion sereine sur les conséquences de la réalisation d'une telle infrastructure. Le schéma n'a d'ailleurs que peu de prise sur ce projet d'infrastructure dont la procédure juridique (la déclaration d'utilité publique) s'impose au SCOT.

Le SCOT offre un cadre favorable pour une articulation avec les déplacements en transports en commun mais peu avec les déplacements de la très grande majorité des citoyens, c'est-à-dire ceux effectués en automobile.

CONCLUSION

Si la thématique du développement durable a mobilisé les acteurs locaux autour de la nécessité de repenser la vieille question de l'articulation entre transport et urbanisme, la boîte à outils proposée par le législateur est bien insuffisante. S'il est incontestablement favorable au principe de la ville durable de penser à la bonne échelle, de favoriser l'extension des réseaux

de transports collectifs et d'inciter à l'urbanisation le long de leurs axes, l'absence de prise en compte de l'automobile, notamment, nuit aux capacités réelles des SCOT à réguler le développement urbain.

Néanmoins, la procédure de SCOT ne peut pas se comprendre sans faire référence aux multiples procédures de planification ou de projet menées parallèlement. Le SCOT n'est qu'un exercice de planification et de coordination parmi d'autres. Dans ces conditions, l'injonction à la formulation de projets à des échelles diverses, par des institutions multiples, peut-elle favoriser une plus grande cohérence des politiques publiques? Si ce n'est pas et loin de là toujours le cas, l'hypothèse n'est pourtant pas à exclure. En effet, on retient le plus souvent l'incohérence de la multiplicité des scènes, leur chevauchement, l'écart entre la déclinaison imaginée entre les documents de planification et la réalité. Or, paradoxalement, il

nous semble que c'est justement en jouant de cette multiplicité d'échelles et de documents que le SCOT peut apporter un regard nouveau. Le SCOT offre une scène de discussion organisée (un établissement public, un périmètre, une rhétorique et des effets juridiques potentiels) dans laquelle des hybridations et des dialogues peuvent engendrer une nouvelle articulation entre politiques des déplacements et politiques de l'urbanisme. Cette scène offre des possibilités de transactions qui dépassent le simple arrangement qui pourrait émerger d'un cadre informel de discussion.

Xavier Desjardins
Doctorant au CRIA, UMR Géographie-Cités, Université Paris 1
Urbaniste à la SCURE

Bertrand Leroux
Doctorant à l'ENPC, LATTS

BIBLIOGRAPHIE

- BAFFERT P., PHÉMOLANT B., 2000, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.
- BEAUCIRE F., BERGER M., 2004, « Mobilité résidentielle et navettes. Les arbitrages des ménages d'Île-de-France », in *L'accès à la ville*, Lévy, J-P., Dureau, F. (dir.), L'Harmattan, Coll. Habitat et sociétés, pp. 141-166.
- BENOÎT C., 2002, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale: du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Éditions du Moniteur.
- CROZET Y., JOLY I., 2006, *La « loi de Zahavi »: quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville?*, Puca, Recherche.
- DALIGAUX J., « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Études foncières*, n°71, juin 1996, pp. 11-15.
- DELEAZ D., CETE DE LYON, *Analyse nationale du développement résidentiel des territoires de SCOT*, à paraître.
- DESJARDINS X., 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le Puca.
- DUFLOS E., TRUCHETTI I., ROSALÈS-MONTANO S. (dir.), BEAUCIRE F. (dir.), 1999, *Les outils de la planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lecture croisée des documents d'urbanisme: approche dans la perspective du développement durable*, Paris, Fnau.
- FOUCAULT M., 2004, *Sécurité, territoire, population, cours au collège de France, 1977-1978*, Coll. Hautes Études, Gallimard, Seuil.
- CERTU, CODIRDU, 2002, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*.
- GIVAUDAN A., 2001, « L'impossible destin des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *Conférence présentée à l'initiative du Comité de l'histoire du Ministère de l'Équipement*, METL (Ed.), Paris.
- HOCREITÈRE P., 2001, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit Administratif, Ed. du Juris-Classeur*, n° février, pp. 4-6.
- JÉGOUZO Y., 2001, « La loi Solidarité et renouvellement urbains: présentation générale », *AJDA*, n°1, pp. 9-17.
- KAUFMANN V., JEMELIN C., 2003, « Articulation transports et urbanisme: quelles marges de manœuvre? », *Revue internationale des sciences sociales*, n°176, juin, pp. 329-339.
- LABETOUILLE D., ET AL., 1992, *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*. Paris: Conseil d'État.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 42, pp. 37-66.
- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 46-1, pp. 57-95.

OFFNER J.-M., 2006, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation Française. Coll. « Le point sur »
SOLER-COUTEAUX P., 2003, « L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale », *AJDA*, n°29/2003, septembre, pp. 1528-1534.
STAMBOULI J., 2005, « Les territoires du tramway moderne: de la ligne à la ville durable », *Développement durable et territoires*.

THÉBERT M., 2005, *Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais: les élus face à la mobilité*, Thèse, Université Paris 1.
WIEL M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture + Recherches, Mardaga, Sprimont.

NOTES

(1) Ainsi, lorsqu'en 1967, la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (issue de l'ancien ministère de la Construction) réfléchit à généraliser l'expérience des schémas de structure pour en faire les futurs Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), dans le même temps le Service d'Études et de Recherche sur la Circulation (issu de la Direction des Routes du ministère des Travaux Publics et des Transports) réfléchira à « un plan de transport ». Rétrospectivement « le plan de transports destiné à rivaliser avec le SDAU disparut de la circulation quand les gens du SERC se sont retrouvés dans la DAFU (STCAU) » (Givaudan, A., *Les différents documents concernant les agglomérations et leurs relations entre eux*, note interne à la DAFU 16 février 1967. Disponible sur internet:

[http://www.imprecator.com/CHRONO/1967-02-16---H-\\$X-PDA-W0FC\\$-LES-DIFFERENTS-DOCUMENTS-CONCERNANT-LES-AGGLOMERATIONS-ET-LEURS-RELATIONS-ENTRE-EUX.HTM](http://www.imprecator.com/CHRONO/1967-02-16---H-$X-PDA-W0FC$-LES-DIFFERENTS-DOCUMENTS-CONCERNANT-LES-AGGLOMERATIONS-ET-LEURS-RELATIONS-ENTRE-EUX.HTM)

(2) Un arrêt du conseil d'État marque ce divorce entre programmation des infrastructures routières et planification stratégique. Le Conseil d'État est saisi pour statuer sur l'annulation d'une déclaration d'utilité publique pour un tracé d'autoroute qui diffère de celui cartographié dans le SDAU de Strasbourg sur 6,5 km. Le décret de déclaration d'utilité publique peut-il s'affranchir du SDAU? Pour le Conseil d'État, les deux décrets sont juridiquement « compatibles » parce que « cette différence [entre les tracés] ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols, et qu'elle ne compromet ni le maintien d'espaces boisés, ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés par le schéma ». Il rappelle que le SDAU fixe seulement des orientations, conséquence de son caractère prospectif. Autrement dit, « il ne suffit pas qu'un projet soit contraire à un document d'urbanisme pour qu'il soit jugé incompatible avec lui. Encore faut-il que les différences soient substantielles, que l'on ne puisse mettre à exécution le projet envisagé sans remettre en question les orienta-

tions et les équipements prévus par le document d'urbanisme » (Arrêt du Conseil d'État, « Sieur Adam », 22 février 1974, Recueil Lebon).

(3) La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (L 96-1236 du 30 décembre 1996) facilite la création, précise et rénove le cadre géographique des plans de déplacements urbains. L'élaboration du PDU est obligatoire dans les périmètres des transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci. Par ailleurs, le PDU doit couvrir l'ensemble du territoire et non plus seulement « tout ou partie » du territoire compris à l'intérieur du périmètre des transports urbains. La loi sur l'air a par ailleurs modifié l'article L.121-10 du code de l'urbanisme afin de préciser que « les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de (...) maîtriser les besoins de déplacements et de prévenir les pollutions et nuisances de toute nature ».

(4) Indépendance des législations, opposition de la direction des transports terrestres, divergence sur le périmètre pertinent des autorités organisatrices des transports et des établissements publics élaborant les SCOT, enfin opposition au fusionnement des dotations servant à financer la réalisation des documents d'urbanisme et des PDU: telles sont les raisons invoquées pour justifier cette absence de fusion entre les deux documents.

(5) Si l'établissement est dissous, le schéma est rendu caduc. Si dix ans après son approbation, l'établissement ne s'est pas prononcé sur la validité du document, le schéma est rendu caduc.

(6) Extrait du Document d'Orientation Générale, SCOT de la Région Strasbourgeoise, approuvé le 1er juillet 2006.

(7) Un SCOT peut définir les principes d'une nouvelle voie, mais sans réelle conséquence pratique. C'est dans le cadre de la Déclaration d'Utilité Publique de l'infrastructure que sera discutée la mise en compatibilité du SCOT qui sera alors modifié pour prendre en compte l'infrastructure. Les responsables des infrastructures ont donc toujours la préséance sur l'urbanisme.