

La mise en œuvre du SCoT Bourg – Bresse - Revermont : 18 enseignements sous forme de questions

L'analyse de la mise en œuvre du SCoT Bourg Bresse Revermont a porté sur :

- la gouvernance mise en place, les actions et l'animation territoriale opérée,
- la mise en œuvre dans les documents d'urbanisme communaux sur 3 sujets : localisation du développement urbain, la cohérence urbanisation – transports et la préservation des espaces agricoles et naturels,
- et les indicateurs de suivi

L'analyse a permis de caractériser les choix locaux qui ont été réalisés. A partir des réussites et difficultés locales, la synthèse propose aux SCoT, sous forme de questions, 18 pistes de travail à creuser pour mettre en œuvre un SCoT.

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, nous proposons au débat trois pistes de travail en matière de **gouvernance et d'animation** :

1/ comment doter le SCoT de moyens techniques à la hauteur du projet de territoire ?

- comment évaluer une contribution des collectivités qui permette une mise en œuvre optimale ? Comment quantifier le travail technique de mise en œuvre d'un SCoT ? (Quels outils proposer pour ce faire : listing des tâches à réaliser et quantification du temps passé, typologie associant des types de mise en œuvre avec des types de structuration technique, argumentaire sur les moyens techniques du SCoT)
- comment faire mieux interagir les ressources techniques du SCoT avec celles des collectivités (communes ou intercommunalités)? Quelle mobilisation et renforcement de l'ingénierie intercommunale et communale pour constituer des relais du SCoT ? Quel allègement des travaux techniques des intercommunalités et communes grâce aux moyens techniques du SCoT ? Quelles actions de mise en œuvre confier aux intercommunalités ? Quelle diffusion, capitalisation, et éventuelle remontée à l'échelle de l'ensemble des intercommunalités du SCoT d'initiatives de certaines intercommunalités dans la mise en œuvre du SCoT ou complémentairement à la mise en œuvre ?
- comment renforcer le travail en partenariat avec les structures locales en charge du développement du territoire sur des périmètres proches (renforcement du partenariat avec CAP 3B en termes d'ingénierie?)
- comment créer un partenariat avec l'État, dans lequel ses moyens techniques se mettent en œuvre de manière complémentaire à ceux du SCoT ?

2/ comment créer une convergence de l'action locale pour mettre en œuvre le SCoT ?

La mise en œuvre du SCoT nécessite de s'appuyer sur une mise en œuvre par l'ensemble des acteurs locaux du contenu du projet. Or la diversité des liens qui unissent les différents partenaires du SCoT montre une difficulté à faire mieux interagir les cadres d'intervention de ces partenaires et les objectifs du SCoT. Comment favoriser le positionnement du SCoT comme le véritable lieu de la cohérence de l'action ? Poids politique, poids technique, poids financier, quels ressort pour se positionner au centre de la gouvernance ? Comment articuler les subventions du Conseil Général et du Conseil Régional sur le territoire aux objectifs territoriaux portés par le SCoT ?

3/ comment positionner le SCoT fortement sur des projets opérationnels du territoire (grandes infrastructures notamment) ?

Le SCoT constitue une scène d'expression des élus de l'ensemble des communes d'un territoire. Il peut ainsi devenir le lieu d'élaboration d'une position commune sur des projets opérationnels. Le SCoT peut se

positionner fortement en :

- favorisant la réalisation d'études techniques,
- favorisant le dialogue entre les différents interlocuteurs locaux ou nationaux gravitant autour du projet,
- émettant un avis global et collectif qui traduise l'expression des élus du territoire en renforçant leur adhésion au « fait SCoT ».

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, en matière de **mise en œuvre du SCoT dans les PLU**, nous proposons au débat six pistes de travail supplémentaires :

4/ comment limiter les autorisations d'urbanisme délivrées avant mise en compatibilité, incompatibles avec le SCoT ?

- une première réponse pourrait consister à mettre en compatibilité rapidement l'ensemble des PLU ; or, il ne semble guère possible, ni pour le réseau local d'ingénierie privé, ni pour le bureau du SCoT et sa structure technique, de mener et suivre de front l'ensemble des élaborations et révisions de PLU, à moins de déployer une nouvelle ingénierie en collectivité. Une anticipation avant l'approbation de la mise en révision des PLU peut apporter une solution, en partie.
- une deuxième possibilité consisterait à mettre en révision l'ensemble des documents et à s'assurer de la possibilité juridique de mettre en œuvre le sursis à statuer, ou du risque juridique à prendre au regard de l'enjeu.

5/ comment éviter l'annulation des PLU mis en compatibilité ?

- l'hypothèse d'atteindre la sécurité juridique totale des PLU est-elle atteignable, ou bien n'y aura-t-il pas toujours un motif de forme à une annulation ? Quelle ingénierie juridique auprès des collectivités dans leur élaboration de PLU ?
- comment désamorcer le contentieux par une concertation plus rapprochée avec la population lors de l'élaboration du PLU ? Un maire expose qu'il souhaite éviter le risque contentieux, en expliquant les choix du PLU aux personnes qui ont des terrains déclassés « *je ne refuse aucun rendez-vous, j'ai beaucoup de demandes de gens qui voient leur terrain passer de 60€/m² à 30 centimes. C'est avec ces rendez-vous que j'imagine désamorcer les conflits et éviter les attaques au tribunal administratif.* »
- comment désamorcer le contentieux par une concertation plus rapprochée avec la population lors de l'élaboration du SCoT ?
« *Le plus difficile, c'est le partage du SCoT par les habitants du territoire. En réunion publique, j'ai été interpellé par des gens qui disaient : votre truc, on n'en veut pas. Dans ce cas, j'explique que ce sont des orientations qui ont été proposées par les élus, et qu'ils ont le choix de voter pour d'autres élus dans les cadres de la démocratie participative qui sont les nôtres.*
La dimension concertation du SCoT dépend de ceux qui se l'approprient. Le président a fait 4 réunions publiques sur le SCoT dans chaque communauté de communes. Il n'y avait que 70 personnes à celles de bourg-en-Bresse, dont la moitié était des élus. Donc les populations ne sont pas très impliquées, intéressées. Nous n'avons collecté que 15 interventions sur notre site internet. »
J.L Luez, président du SCoT

Ces questions relèvent de l'acceptation sociale du projet de SCoT, de sa compréhension par les habitants, aussi bien dans ses principes directeurs que dans ses implications concrètes.

6/ comment établir une grille de lecture du SCoT en maintenant une richesse de ses objectifs ?

La mise en œuvre du SCoT nécessite de constituer un outil pratique de type grille ou décryptage afin de cerner en une dizaine ou vingtaine de points les objectifs du SCoT. Or la comparaison de l'outil conçu par le SCoT et de l'outil conçu par la DDT montre que chacun des deux élimine des objectifs du SCoT qui s'adressent aux PLU. Comment établir une grille suffisamment réduite pour être pratique, sans qu'elle oublie certains éléments qui constituent la richesse du SCoT ? Plusieurs pistes pourraient être proposées :

- établir une grille de lecture commune entre État et SCoT permettrait d'élargir le spectre de la mise en œuvre ; cette grille de lecture pourrait distinguer :

- . les éléments de projet de territoire donnés par le SCoT, traduisant la mise en œuvre du SCoT sur le territoire de la commune,
 - . les études spécifiques demandées par le SCoT au PLU, traduisant spécifiquement la mise en œuvre du SCoT dans les documents de PLU sans orienter directement l'urbanisation à ce stade.
- comment travailler sur les cahiers de charges de PLU pour que les bureaux d'études réalisent les études demandées par le SCoT dans les PLU et élaborent des projets communaux compatibles avec le SCoT ? Quelle ingénierie accompagne la commune dans la rédaction de son cahier des charges ?

7/ comment développer des appuis techniques du SCoT permettant de démultiplier le travail de mise en œuvre auprès de toutes les communes ? Le recrutement d'un technicien à l'urbanisme dans les communautés de communes est-il une solution duplicable ?

La présence d'un technicien à l'urbanisme dans une communauté de communes permet non seulement la réalisation des PLU moins onéreuse qu'avec des bureaux d'études privés mais aussi constitue un relais du SCoT : connaissance fine des objectifs, explication auprès des élus communaux. Cette solution est-elle généralisable et à quelles conditions ? Quelles autres solutions ?

8/ comment positionner le SCoT comme un allié des communes ?

Les communes perçoivent bien souvent le SCoT comme une contrainte. Dès lors, le SCoT devrait aider les communes en échange de l'acceptation de ces contraintes. Quels positionnements possibles des SCoT pour ce faire ? On peut citer quelques positionnements possibles suivants :

- un SCoT outil d'élus qui se donnent des règles mais les appliquent souplement,
- un SCoT facilitateur technique de l'urbanisme communal,
- un SCoT non pas créateur de contraintes, mais traducteur concret des contraintes que le code de l'urbanisme impose aux communes (harmonisation des décisions d'occupation du sol des collectivités, respect d'objectifs environnementaux... qu'il serait bien difficile de mettre en œuvre sans SCoT). Le SCoT constitue alors par essence une aide.

9/ comment préparer les négociations de mise en compatibilité par un travail sur les marges de manœuvre ?

Il s'agit de faire des marges de manœuvre un matériau de travail, pour anticiper les négociations lors de la mise en œuvre du SCoT. Par conséquent, comment le SCoT peut-il préparer ces marges de manœuvre ? Pêle-mêle, on peut évoquer les marges de manœuvre suivantes :

- intégrer ou non dans la tache urbaine actuelle des parcelles non urbanisées ou dents creuses plus ou moins importantes,
- intégrer ou non dans les calculs la possibilité de mobiliser du logement vacant,
- inscrire un coefficient de rétention foncière plus ou moins fort,
- compter la différence entre la surface urbanisable inscrite au projet de PLU et la surface urbanisable autorisée par le PLU ou mesurer l'effort de déclassement de zones urbanisables déjà fait,
- en plus des zones d'urbanisation d'habitat et d'activité, inscrire des zones d'équipement,
- prendre pour horizon temporel du PLU l'horizon temporel du SCoT,
- pour éviter de déclasser complètement des zones urbanisables, les inscrire en zones AU strictes ou bien déclasser complètement car les propriétaires de terrain en zone AU strictes ne veulent plus faire de baux ruraux et cela pénalise déjà l'agriculture.

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, en matière de **localisation du développement urbain** nous proposons quatre pistes de travail supplémentaires au débat :

10/ comment outiller chaque objectif du SCoT d'une mise en œuvre assurée ?

La mise en œuvre apparaît tout aussi stratégique que la rédaction du SCoT pour arriver aux résultats de terrain : c'est uniquement la combinaison des deux qui permettra d'agir concrètement, et l'utilité du SCoT sur le terrain ne se révèle que dans le couple rédaction – mise en œuvre. En effet, la seule compatibilité juridique, consistant en une non-contradiction, ne suffit pas à mettre en œuvre pleinement les objectifs

(exemple des schémas d'aménagement des centres ou du logement social) : il faut concevoir des relais de cette mise en œuvre (démarches, outils, moyens techniques, initiatives).

- est-il possible, pour chaque objectif du SCoT, de rédiger, dans le SCoT - même, les moyens de sa mise en œuvre, et d'éliminer tous les objectifs sans moyen ?
- quelles autres voies ?

11/ comment établir un consensus sur la maîtrise de l'étalement urbain, avec des références claires ?

Entre les zonages urbanisables antérieurs et le rythme d'urbanisation passé, la maîtrise de l'étalement urbain a besoin de références claires par rapport auxquelles positionner la maîtrise, la limite. Le SCoT peut-il, doit-il clarifier ces références, pour créer un consensus sur les objectifs à atteindre, entre ses élus et avec les partenaires locaux de cette question (État, chambre d'agriculture, commission départementale sur la consommation des espaces agricoles) ?

12/ faut-il promouvoir, et comment, des objectifs du SCoT liés au temps : phasage et effet – cliquet ?

Le SCoT Bourg Bresse Revermont a phasé l'urbanisation résidentielle, ce qui permet, lorsque l'on mobilise un établissement public foncier, de tempérer la rétention foncière. Quels sont les avantages, les inconvénients, la nécessité peut-être d'opérer ces phasages ? Faut-il développer ces outils aussi sur l'urbanisation économique et comment ?

13/ faut-il promouvoir une mise en œuvre du SCoT à plusieurs échelles, incluant celle des opérations d'aménagement ?

Le SCoT Bourg Bresse Revermont examine dans les orientations d'aménagement et de programmation si les objectifs du SCoT sont mis en œuvre (bouclage de voirie, cheminements doux, densité des logements, formes urbaines, mixité sociale, gestion des eaux pluviales). Des objectifs du SCoT sur l'ensemble du territoire trouvent alors leur déclinaison concrète à l'échelle fine des opérations d'aménagement, par le biais des orientations d'aménagement et de programmation demandées par le SCoT. Faut-il promouvoir cet outil dans les SCoT, et quels objectifs lui assigner ? Comment mettre en œuvre les mêmes objectifs dans les urbanisations sans opération d'aménagement, qui représentent une part importante de la production de logements en France ?

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, en matière de **cohérence entre urbanisation et transport**, nous proposons au débat deux pistes de travail supplémentaires :

14/ le SCoT doit-il entrer ou non dans le détail de l'articulation transports en commun – urbanisation de l'agglomération ?

SCoT Bourg Bresse Revermont n'est pas entré dans le détail de l'articulation transports en commun – urbanisation à l'intérieur du périmètre des transports urbains de l'agglomération burgienne. Celle-ci a élaboré sa politique globale des déplacements au même moment que les études d'élaboration du SCoT.

Quel partenariat de travail sur ces questions entre les autorités organisatrices de transports urbains et les SCoT ?

15/ dans les territoires peu urbanisés, quels autres objectifs que l'armature territoriale, des cheminements doux et du maillage viaire ?

Le renforcement de l'armature territoriale à l'échelle d'ensemble, les cheminements doux et le maillage viaire à l'échelle des opérations d'aménagement semblent les seuls objectifs possibles. Y a-t-il des SCoT qui ont d'autres objectifs ?

De plus, sur cette thématique urbanisation – transport, nos résultats appuient des pistes déjà proposées :

- 2/ comment créer une convergence de l'action des acteurs locaux pour mettre en œuvre le SCoT ?

Les actions complémentaires du contrat de développement régional viennent soutenir les objectifs de limitation des déplacements du SCoT. La politique de déplacements de l'agglomération constitue aussi un levier fort. Quel partenariat entre l'agglomération et le SCoT sur la programmation des opérations d'urbanisme en lien avec la desserte en transports en commun ?

- 13/ faut-il promouvoir une mise en œuvre du SCoT à plusieurs échelles, incluant celle des opérations d'aménagement ?

En effet, le SCoT Bourg Bresse Revermont met en œuvre les objectifs de lien urbanisation – déplacement notamment à l'échelle des opérations d'aménagement à travers les orientations d'aménagement e de programmation.

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, en matière de **protection des espaces naturels et agricoles**, nous proposons au débat une piste de travail supplémentaire :

16/ en matière d'espaces naturels et agricoles, faut-il promouvoir une contractualisation avec les communes et les communautés de communes sur la mise en œuvre mais aussi sur les actions complémentaires ?

L'exemple du travail sur les zones humides et sur les haies bocagères de l'intercommunalité de Montrevel-en-Bresse donne l'idée que le SCoT pourrait contractualiser auprès des communes et intercommunalités sur des actions ou bien de mise en œuvre, ou bien complémentaires et concourant à l'atteinte plus globale des objectifs généraux du SCoT. Une mise en synergie des actions innovantes des différentes intercommunalités de SCoT pourrait se développer autour d'un SCoT fédérateur et mutualiseur des initiatives intercommunales.

A la lumière de l'expérience de ce SCoT, en matière d'**indicateurs de suivi**, nous proposons au débat deux pistes de travail supplémentaires :

17/ faut-il promouvoir l'adoption par les SCoT d'objectifs nécessitant un suivi pour s'appliquer ?

Cette manière de faire relie l'opérationnalité du SCoT à son suivi. Elle ne renvoie pas l'observation territoriale à un simple regard a posteriori mais la relie directement à l'action à engager.

18/ comment communiquer sur des objectifs non atteints sans décrédibiliser ces objectifs ?

Comment les élus pourraient-ils s'emparer d'objectifs du SCoT qui ne seraient pas tenus ? Y aurait-il remise en cause des objectifs initiaux jugés trop ambitieux ou bien redoublement de l'action de mise en œuvre ?