

n° 007702-01

Avril 2012

Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007702-01

Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)

établi par

Yves MALFILATRE

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Brigitte ARNOULD

Inspectrice de l'administration du développement durable

Françoise GADBIN

Architecte urbaniste en chef de l'État

Patrick PUECH

Architecte urbaniste en chef de l'État

avril 2012

Sommaire

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Résumé..... | 3 |
| Introduction..... | 7 |
| Contexte et objectifs..... | 7 |
| Méthodologie..... | 8 |
| Énoncé du plan en six parties..... | 8 |
| 1. Questions préalables | 11 |
| 1.1. Le périmètre..... | 16 |
| 1.2. Le diagnostic..... | 17 |
| 1.3. La prospective, les hypothèses d'évolution..... | 18 |
| 1.4. Le projet de territoire..... | 20 |
| 2. La capacité intégratrice du SCoT..... | 23 |
| 2.1. Prise en compte des documents de niveau supérieur..... | 23 |
| 2.2. Prise en compte des orientations du Grenelle..... | 25 |
| 2.2.1. <i>Considérations générales</i> | 25 |
| 2.2.2. <i>Approche thématique</i> | 26 |
| 2.2.3. <i>De la complétude du SCoT</i> | 30 |
| 3. Le caractère prescriptif du SCoT..... | 33 |
| 3.1. De la difficulté de prescrire..... | 34 |
| 3.1.1. <i>Dans les termes employés</i> | 34 |
| 3.1.2. <i>Dans le contenu</i> | 36 |
| 3.2. Quelques exemples de prescriptions sur des thématiques « Grenelle »..... | 37 |
| 3.2.1. <i>Étalement urbain</i> | 37 |
| 3.2.2. <i>Biodiversité, eau</i> | 40 |
| 3.2.3. <i>Agriculture, paysages</i> | 40 |
| 3.2.4. <i>Déplacements, transports</i> | 41 |
| 3.2.5. <i>Urbanisme commercial</i> | 41 |
| 3.2.6. <i>Énergie, climat</i> | 42 |
| 3.2.7. <i>Littoral, montagne, forêts et carrières</i> | 42 |
| 3.3. Prescrire et après ?..... | 42 |
| 4. La dynamique du SCoT..... | 45 |
| 4.1. Point de vue des collectivités territoriales et gouvernance..... | 45 |
| 4.2. Suivi et mise en œuvre du SCoT..... | 46 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 4.2.1. La disponibilité ou non d'une ingénierie..... | 46 |
| 4.2.2. La mise en place d'indicateurs..... | 47 |
| 4.2.3. La mise à disposition d'outils..... | 47 |
| 4.2.4. La mobilisation des élus au travers d'études complémentaires..... | 47 |
| 5. Rôle et implication des services de l'État..... | 49 |
| 5.1. Le préfet..... | 49 |
| 5.2. La DREAL..... | 50 |
| 5.2.1. Le rôle d'autorité environnementale | 50 |
| 5.2.2. Le portage des politiques publiques | 50 |
| 5.3. La DDT(M)..... | 51 |
| 5.4. Inter-actions au sein de l'État local..... | 53 |
| 5.4.1. Les rapports DREAL- DDT..... | 53 |
| 5.4.2. Les commissions locales inter-services | 53 |
| 5.5. L'État local vu par les collectivités territoriales..... | 54 |
| 6. Quelle couverture territoriale des SCoT en 2017 ?..... | 57 |
| 6.1. Le contexte 2012-2017..... | 57 |
| 6.2. Quels types de SCoT en 2017 ?..... | 58 |
| Conclusion..... | 60 |
| Annexes..... | 63 |
| 1. Lettre de mission et cahier des charges | 65 |
| 2. Liste des personnes rencontrées..... | 73 |
| 3. Liste des SCoT retenus pour l'audit national et nom des auditeurs..... | 82 |
| 4.Dates de promulgation des SCoT..... | 85 |
| 5. Glossaire des sigles et acronymes..... | 87 |
| 6. Liste des recommandations..... | 91 |
| 7. Fiches monographiques des SCoT étudiés..... | 95 |

Résumé

Les lois Grenelle 1 et 2 ont institué le schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme le document unique de référence des communes pour l'élaboration de leur plan local d'urbanisme (PLU). Créé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), ce document est-il en capacité d'intégrer l'ensemble des politiques publiques issues du Grenelle de l'environnement, et ses dispositions peuvent-elles encadrer de manière précise le contenu des PLU ?

Un audit thématique national s'est consacré à ces questions en 2011 à travers l'examen approfondi de 14 SCoT répartis sur le territoire national et approuvés ou arrêtés récemment, complété par l'audition de leurs principaux acteurs, tant du côté des collectivités territoriales que de l'État. Il s'agissait également d'apprécier comment les services déconcentrés, en département et en région, portent la parole et les enjeux de l'État sur les objectifs du Grenelle.

Quatre questions préalables au sujet même de l'audit ont été examinées :

- le **périmètre** des SCoT, qui résulte plutôt de considérations politiques que techniques, ce qui nécessite une vigilance des services de l'État sur l'inter-SCoT, en raison de la cohérence de l'aménagement du territoire ;
- le **diagnostic** du territoire, complet mais souvent insuffisamment hiérarchisé, ce qui nuit au fondement du projet ;
- les **scénarios** de développement à long terme, souvent très volontaristes et sans propositions alternatives ;
- le **projet** de territoire, résultant souvent de la mise en œuvre conjointe de plusieurs politiques sans vision de synthèse structurante.

Les SCoT étudiés ne manquent pas de faire référence aux documents de rang supérieur (directive territoriale d'aménagement, schéma directeur et schéma d'aménagement et de gestion des eaux, etc.), le plus souvent sans démontrer clairement leur compatibilité avec ceux-ci et sans chercher à les décliner plus précisément sur leur territoire.

Par ailleurs, **certaines orientations du Grenelle sont déjà bien intégrées** : c'est particulièrement le cas de la **maîtrise de l'urbanisation** et de l'objectif de **réduction de la consommation des espaces agricoles**, qui sont traités dans l'ensemble des SCoT de l'échantillon, de manière plus ou moins poussée. De même, la question de la **préservation des paysages**, ainsi que celle de la **biodiversité** sont très présentes. Certains SCoT commencent à afficher des cartographies schématiques de la Trame verte et bleue (TVB), alors même que les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) qui doivent l'établir sont encore à l'étude.

Par contre, **la réduction des gaz à effet de serre et la lutte contre le changement climatique sont des thèmes encore peu pris en compte**, sans doute par appropriation insuffisante des problématiques induites, tant par les élus que par les techniciens. Trois SCoT mentionnent toutefois l'existence d'un plan climat-énergie territorial (PCET), avec quelques difficultés pour le décliner en lien avec le projet de territoire.

Paradoxalement, des sujets beaucoup mieux cernés techniquement comme la prise en compte des risques naturels ou l'élimination des déchets ménagers et assimilés sont

au plus simplement mentionnés, sans généralement faire l'objet d'un développement propre au territoire.

Il est donc trop tôt pour affirmer que les SCoT récemment approuvés sont intégrateurs de l'ensemble des orientations du Grenelle, mais il est incontestable qu'une étape a été franchie par rapport à la génération précédente.

L'appréhension de l'ensemble de ces orientations est en effet complexe et nécessite une longue maturation, notamment du côté des élus. L'élaboration de documents méthodologiques sur les thèmes nouveaux et leur diffusion aux acteurs locaux, la mise au point d'un ensemble d'indicateurs de suivi, l'appui des services déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales dépourvues d'ingénierie locale sont autant de pistes de progrès pour une meilleure appropriation des enjeux du Grenelle et une amélioration qualitative des SCoT.

La mission a également examiné le caractère prescriptif des documents d'orientations générales (DOG) des SCoT. Dans l'ensemble, elle a constaté que **les orientations des SCoT sont le plus souvent peu précises.** Les marges d'appréciation laissées aux communes pour élaborer leurs PLU sont donc très larges, sans doute même trop larges par rapport à l'esprit de la loi Grenelle 2.

Là encore, **c'est le sujet de la lutte contre l'étalement urbain et de la densification de l'habitat qui fait l'objet des prescriptions les plus précises**, vraisemblablement parce que la loi SRU a placé ce sujet au cœur de la planification urbaine depuis un peu plus de dix ans et que ce thème se prête aisément à des prescriptions quantitatives. Les sujets de la **préservation des paysages et de la TVB** font souvent l'objet de cartographies, qui peuvent parfois atteindre un degré élevé de précision (coupures d'urbanisation, limites de front bâti, cônes de vues à préserver, continuités écologiques à rétablir...).

Les documents d'orientations et d'objectifs (DOO) des futurs SCoT « Grenelle » pourront sans aucun doute être plus prescriptifs que les DOG des SCoT récemment approuvés. Mais il faudra auparavant mieux définir et harmoniser au niveau national le vocabulaire employé dans la rédaction des orientations, mieux articuler les dispositions des PLU avec les prescriptions des SCoT et s'assurer des mises en compatibilité des PLU dans les délais légaux.

La construction et le renforcement de la gouvernance sera une condition déterminante de l'élaboration de SCoT Grenelle de qualité, à la fois intégrateurs et prescriptifs. C'est en effet le plus souvent le caractère encore un peu faible de la gouvernance qui n'a pas permis l'acceptabilité par une partie des acteurs des enjeux du Grenelle. Des études approfondies sur certains sujets (TVB, consommation des terrains agricoles) qui auraient permis l'élaboration de SCoT comportant un DOG prescriptif ont parfois été rejetées par la majorité des élus d'un territoire, faute de maturation suffisante et d'appropriation collective.

Les services déconcentrés de l'État, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT et DDTM), portent les enjeux du Grenelle et les politiques de l'État face aux groupements de collectivités territoriales en charge des SCoT, sous l'autorité des préfets.

Les DREAL, qui portent les politiques publiques au niveau régional, doivent aussi assumer le rôle de service instructeur de l'autorité environnementale (AE). **Ce double rôle nuit à la lisibilité de leur intervention par les élus.** Elles doivent renforcer leur action, en partenariat avec les conseils régionaux, pour élaborer dans des conditions optimales ces nouveaux outils du Grenelle que sont le SRCE et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Elles doivent aussi se placer en appui des DDT dans la planification territoriale.

En effet, **les DDT doivent demeurer les chefs de file des services de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme**, en particulier les SCoT. Elles doivent pour cela avoir une vision stratégique territoriale de l'Etat dans le département et se positionner au niveau de l'inter-SCoT. Interlocuteurs reconnus par les collectivités territoriales, elles sont le mieux à même de figurer en première ligne face aux porteurs de SCoT, tout en jouant parfois un rôle indispensable d'appui aux collectivités territoriales dans les secteurs où l'ingénierie de projet est absente ou déficiente.

Il est donc impératif que les moyens humains de ces services soient confortés et renforcés, avec des personnels aux compétences adaptées aux enjeux du Grenelle, notamment dans l'optique d'une généralisation des SCoT Grenelle sur le territoire national. Le respect des échéances très proches de 2016 pour une actualisation intégrant les dispositions du Grenelle et de 2017 sur une couverture beaucoup plus large du territoire national constitue en effet une gageure exigeant de tous les acteurs, en commençant par l'État, une attitude volontaire mais réaliste, qui permette au moins de s'approcher des objectifs en se positionnant efficacement sur les enjeux essentiels et les priorités.

Introduction

Contexte et objectifs

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont été créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU). Ils constituent l'outil de conception et de cadrage d'une politique d'aménagement et de développement durable à l'échelle d'un grand territoire.

Les deux lois issues du Grenelle de l'environnement, et plus particulièrement la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2), ont fortement modifié le code de l'urbanisme et ont fait du SCoT le document stratégique de référence pour l'ensemble des communes de son périmètre. Désormais, le SCoT « Grenelle » a vocation à être le seul document encadrant l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes, ce qui lui impose d'être complet et d'intégrer les orientations des documents de planification thématiques de rang supérieur.

Parmi ces documents thématiques figurent toujours les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les chartes des parcs naturels nationaux ou régionaux, mais aussi les nouveaux documents issus des lois Grenelle, comme les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les plans climat-énergie territoriaux (PCET).

La question de la capacité intégratrice du SCoT est donc posée : un seul document peut-il intégrer de manière cohérente l'ensemble des politiques publiques issues du Grenelle et les faire contribuer au projet de territoire porté par les collectivités territoriales ? De plus, les orientations du SCoT sont-elles suffisamment prescriptives pour les PLU qui devront se rendre compatibles avec lui ?

Ces questions constituent le premier objectif de l'audit thématique.

Par ailleurs, la loi Grenelle 2 envisage la généralisation des SCoT à l'horizon 2017. Or au 1er janvier 2012, la couverture territoriale par un SCoT approuvé ou arrêté n'était que de 17 % pour 32 % de la population française. L'ajout des SCoT en cours d'élaboration porte ces chiffres à 30 % du territoire et 50 % de la population. C'est dire le travail considérable restant à accomplir.

Si ce travail relève de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements, les services de l'État y sont associés : les directions départementales des territoires (DDT) assurent la plus grande partie du rôle d'association de l'État en portant les enjeux de l'État dans leur département, et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) portent les politiques publiques au niveau régional et ont en charge l'élaboration des avis de l'autorité environnementale (AE). Le rôle de ces services, impliqués dans ces politiques publiques depuis quelques décennies, s'est complexifié au fil des évolutions législatives, en particulier avec les lois Grenelle.

La question se pose donc de savoir comment les services déconcentrés, au niveau régional et départemental, avec les moyens et les compétences dont ils disposent, sont en mesure de porter la parole de l'État sur les objectifs du Grenelle de l'environnement. En particulier, comment les DDT remplissent-elles le rôle de l'État associé face aux collectivités territoriales et comment les DREAL portent-elles ces

politiques à leur niveau tout en assumant la charge de l'avis de l'autorité environnementale ?

C'est le deuxième objectif de l'audit thématique.

Le cahier des charges joint en annexe précise les objectifs et la méthodologie retenue, rappelée brièvement ci-dessous.

Méthodologie

L'audit, piloté par un membre de la 3ème section, a associé deux autres membres de cette section et des membres des sept MIGT de la métropole.

Un échantillon de quatorze SCoT (deux par MIGT) a été retenu, sur la base de plusieurs critères (approbation récente, diversité géographique et contextuelle, etc.). Pour éviter les situations atypiques, l'Ile-de-France et les collectivités d'outre-mer ont été exclues du champ de l'audit.

Dans un premier temps, chaque MIGT a analysé les deux SCoT de sa zone, sur la base d'une grille d'analyse, annexée au cahier des charges, puis des documents et avis produits par la DREAL et la DDT relatifs à ces SCoT.

Dans un second temps, les auditeurs des MIGT ont entendu les acteurs de chaque SCoT, les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales.

Chaque MIGT a ensuite produit un rapport comportant principalement les deux monographies des SCoT étudiés et répondant aux questions posées par le cahier des charges.

Enfin, l'équipe pilote a réalisé la synthèse de ces productions, objet du présent rapport.

En annexe, le rapport comporte quatorze fiches de synthèse résumant l'analyse de chaque SCoT de l'échantillon retenu.

Énoncé du plan en six parties

Dans une première partie sont abordées des questions fondamentales pour le SCoT, mais qui ne relèvent pas de l'objet central de l'audit : le périmètre, le diagnostic, les hypothèses d'évolution et l'énoncé du projet de territoire.

La deuxième partie examine la capacité intégratrice des SCoT par rapport à l'ensemble des orientations du Grenelle de l'environnement.

La troisième partie analyse la caractère prescriptif des SCoT par rapport aux PLU : les SCoT encadrent-ils réellement l'élaboration des PLU ?

Dans une quatrième partie sont évoqués la gouvernance et la dynamique du SCoT ainsi que les dispositifs de suivi et de mise en œuvre du SCoT.

Une cinquième partie rend compte de la manière dont les DDT et les DREAL portent les enjeux de l'État dans le jeu d'acteurs local, des inter-actions entre ces services ainsi que de la perception qu'ont les collectivités territoriales de leur action.

Enfin, une sixième partie s'interroge sur les moyens et les outils à mobiliser dans l'optique de la généralisation sur le territoire national des SCoT répondant aux objectifs des lois Grenelle.

1. Questions préalables

Il faut d'abord rappeler que les quatorze SCoT analysés ont tous eu leurs périmètres arrêtés avant le lancement du processus du Grenelle (2007) et qu'ils ont été élaborés avant et pendant le Grenelle de l'environnement avec des dates d'approbation, pour deux d'entre eux, antérieures au 13 janvier 2011 et pour huit autres, courant 2011 (voir tableau en annexe).

Les quatre SCoT restants, arrêtés avant le 13 janvier 2011 et non encore approuvés, semblent avoir fait le choix de poursuivre les procédures antérieures à la loi Grenelle 2.

En tout état de cause ces quatorze SCoT relèvent de la génération « pré-Grenelle » et ont tous été plus ou moins influencés par le Grenelle de l'environnement. Ils devront néanmoins faire l'objet d'une révision pour intégrer les dispositions de la loi Grenelle 2, révision qui devra être approuvée au plus tard le 1er janvier 2016.¹

La mise en révision quasi simultanée de très nombreux SCoT qui devront ensuite être approuvés avant le 1er janvier 2016 représente au niveau national un travail très important qui va mobiliser, au-delà des élus, de nombreux bureaux d'études ou agences d'urbanisme, ainsi que les services de l'État compétents. Cela nécessite de s'engager au plus tôt dans ces procédures de révision, si possible dès 2012 et de pouvoir disposer des moyens financiers nécessaires (coûts d'études renforcés pour les SCoT « Grenelle »).

Les élections municipales de 2014 risquent de retarder les mises en chantier de ces révisions. L'initiative pour organiser ces révisions dans les délais impartis suppose un engagement fort des préfets.

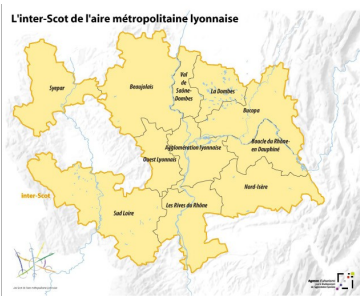
La question du périmètre du SCoT et de sa pertinence, tout comme le sujet du projet de territoire, son fondement et sa qualité, ne constituent pas la cible de cet audit, dans la mesure où ils ne sont pas concernés directement par les lois Grenelle.

Néanmoins, ils sont abordés dans le présent chapitre et font l'objet d'une appréciation globale, issue de la lecture des contributions et des échanges avec l'ensemble des auditeurs, ainsi que l'observation des cartes figurant aux rapports de présentation et aux plans d'aménagement et de développement durable (PADD).

A cette fin, un certain nombre de cartes et schémas concernant les différents SCoT objets de l'étude sont présentés dans les pages suivantes pour illustrer les caractéristiques de la cartographie. Ils permettent une représentation succincte des 14 SCoT audités et mettent aussi en évidence :

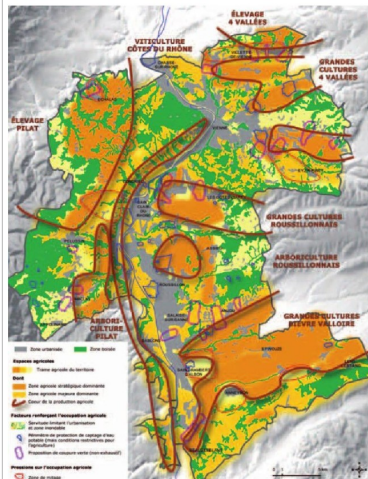
- la diversité des territoires et de leur représentation, ainsi que l'intégration pour certains dans un territoire plus vaste,
- la qualité globale de l'expression graphique des différentes politiques sectorielles et des objectifs du PADD, mais à une échelle souvent insuffisante pour mettre en oeuvre le projet avec le niveau de précision nécessaire.

¹ Dispositions applicables aux SCoT : article 20, 1er alinéa de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

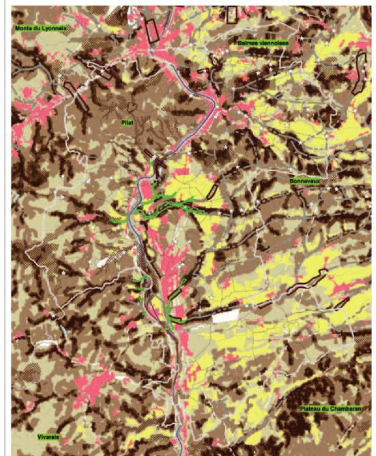


Inter-SCoT : 11 SCoT

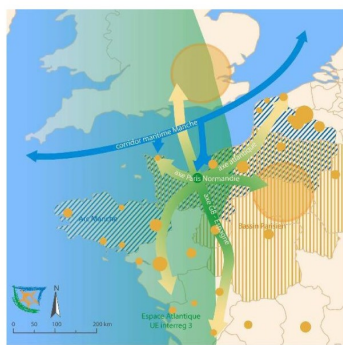
SCoT des Rives du Rhône



Trame et enjeux des espaces agricoles



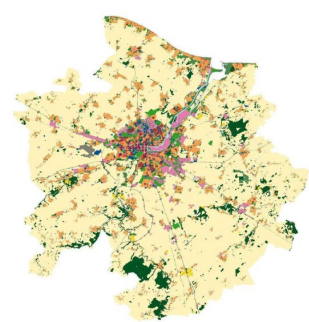
Trame écologique potentielle
168 000 habitants - 950 km²



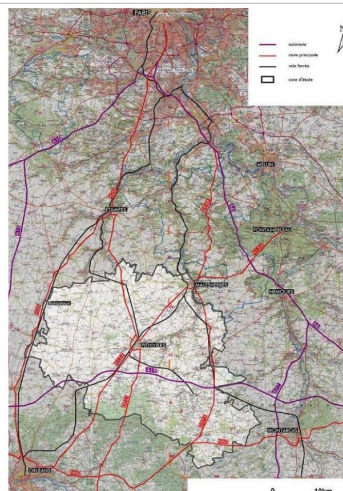
SCoT de Caen métropole



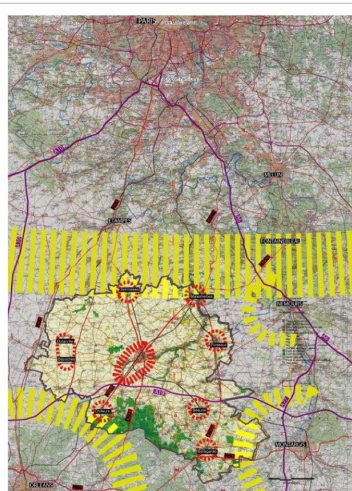
SCoT de Caen métropole



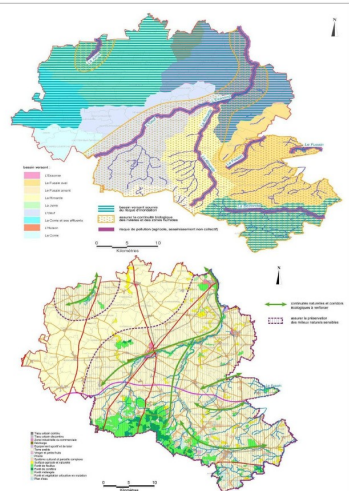
Le Mode d'Occupation des sols
340 000 habitants - 900 km²



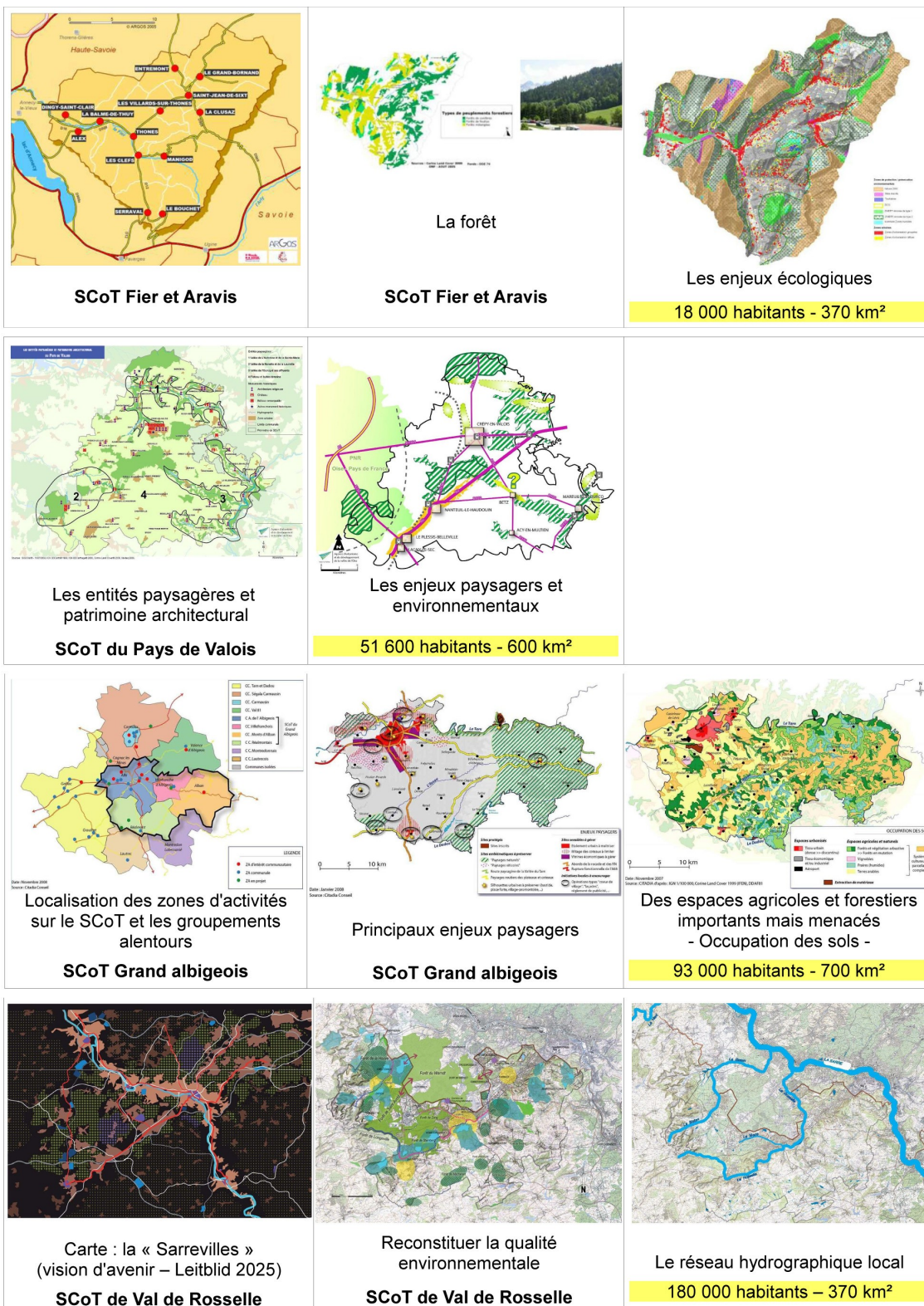
SCoT du Pays Beauce Gâtinaise
en Pithiverais

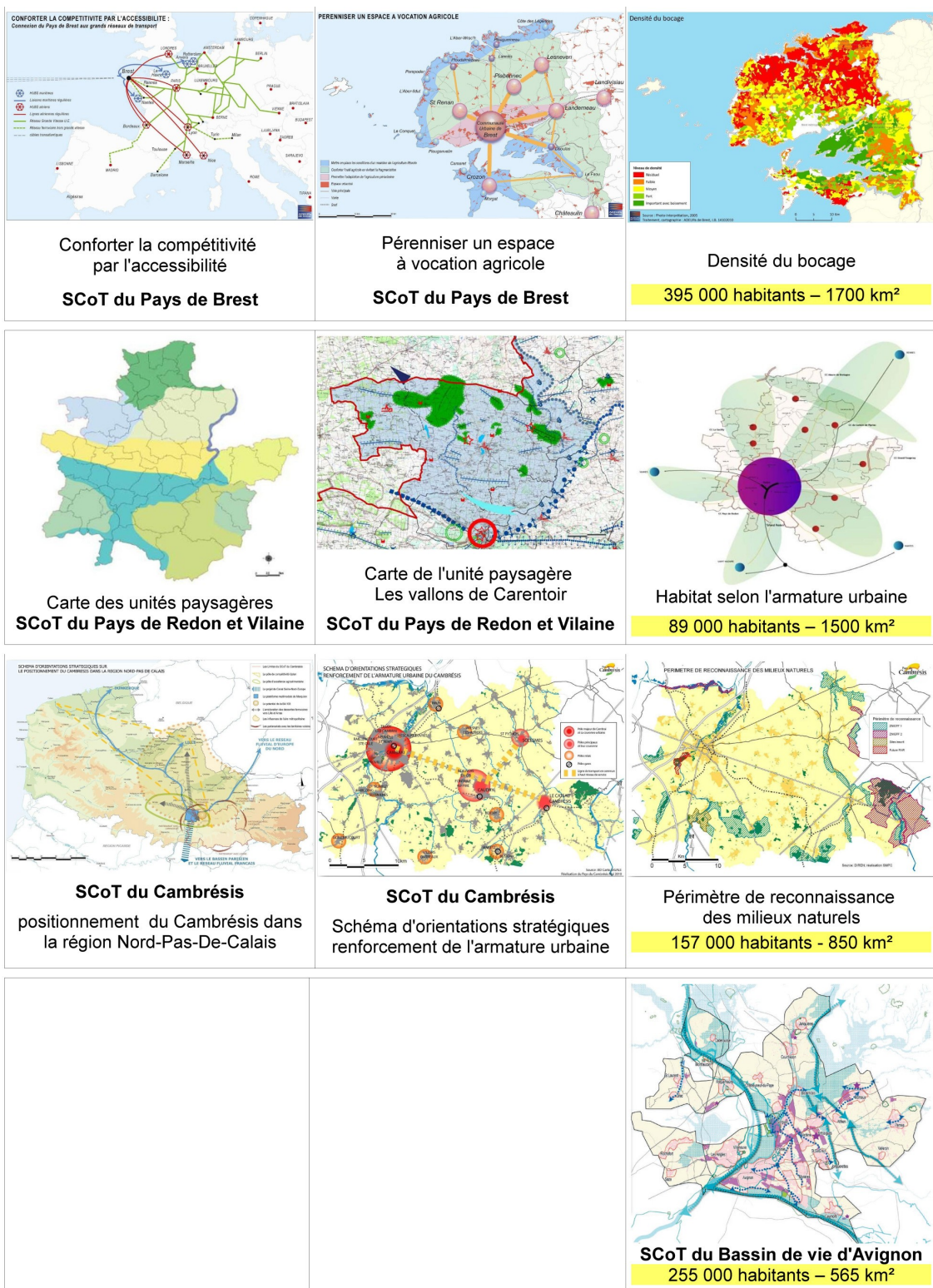


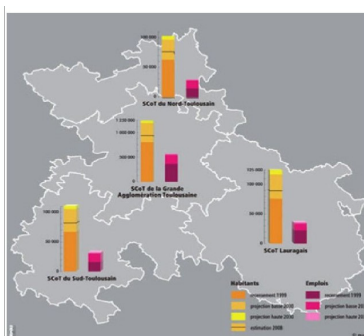
SCoT du Pays Beauce Gâtinaise
en Pithiverais



Les bassins versants
Les continuités écologiques
67 000 habitants - 1320 km²



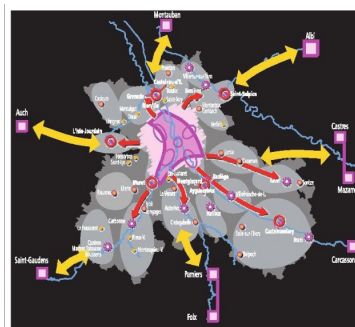




Besoins en logements à 2030
Inter-SCoT

SCoT Grande Agglomération Toulousaine

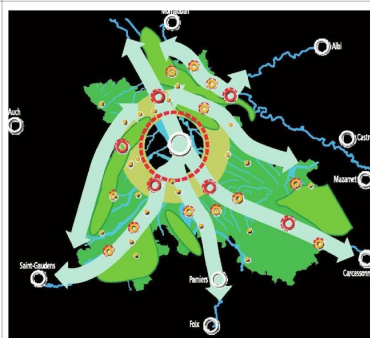
940 000 habitants - 1200 km²



- Relever et conforter les pôles
économiques métropolitains

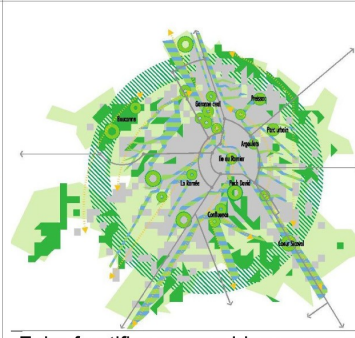


INTER-SCoT



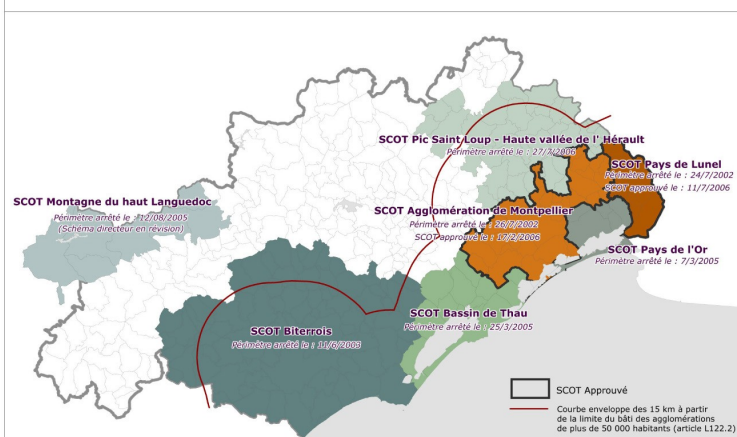
Protéger et valoriser
les territoires non urbanisés

- Espaces tangibles
- Maillage vert et bleu
- Limiter conditionner l'expansion urbaine



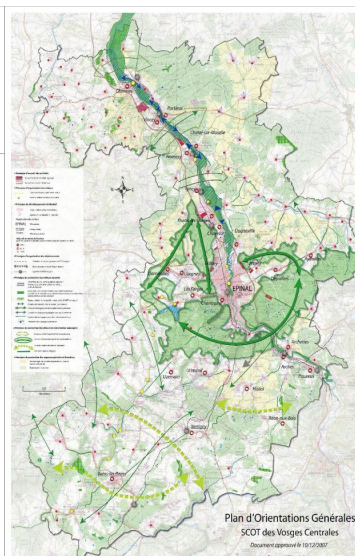
Faire fructifier comme bien commun
le capital naturel et agricole du
territoire

- Relever les espaces stratégiques
composant la trame naturelle et agricole



Les SCoT du département de l'Hérault

SCoT du Pays de l'Or
39 500 habitants – 135 km²



Plan d'Orientations Générales

SCoT des Vosges Centrales
115 000 habitants – 1200 km²

1.1. Le périmètre

La question de l'intégration des politiques du Grenelle dans les SCoT pose celle des périmètres concernés. Ces politiques imposent le plus souvent une réflexion à l'échelle de grands territoires.

Or la loi Grenelle 2 n'apporte rien de particulier ni de nouveau sur la pertinence des périmètres des SCoT.

La nouvelle carte de l'intercommunalité issue de la réforme territoriale et prévue à l'échéance du 1er janvier 2014 pourrait à l'avenir avoir une incidence sur les périmètres actuels des SCoT.

La mission n'a pas de connaissance précise sur l'avancement des schémas départementaux de coopération intercommunale, mais souhaite à ce stade attirer l'attention de la DGALN sur d'éventuelles difficultés dans ce contexte, pour conduire les révisions des SCoT avec une approbation obligatoire avant le 1er janvier 2016, alors que des élargissements de périmètres pourraient justifier d'allonger les délais.

Les périmètres de SCoT sont globalement tous « cohérents », ce qui ne veut pas dire des territoires de projets tous pertinents, à une échelle de bassins de vie et (ou) d'emplois par exemple, et intégrant un équilibre entre urbain et rural ; mais ils sont cohérents, soit au regard des identités de territoire de pays (quatre territoires de pays avec les **SCoT du Pays de Brest, du Pays de Redon et Vilaine, du Cambrésis et du Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais**), soit au regard d'un contexte politique local (stratégie défensive avec le **SCoT Fier-Aravis** vis-à-vis d'Annecy ou le **SCoT du Pays de l'Or** qui souhaite garder l'indépendance de son territoire vis-à-vis de l'agglomération de Montpellier).

Dans tous les cas de figure, les périmètres retenus ont pu limiter les antagonismes internes et permettre localement d'asseoir une gouvernance propre à construire un projet aussi partagé que possible, quelle que soit la pertinence globale du périmètre au regard de l'aménagement du territoire. Ce périmètre restreint peut constituer une première étape pour certains.

A noter également au titre des périmètres plus aboutis, les quatre SCoT de pays qui englobent plus largement les aires urbaines ou des SCoT intégrés à des démarches inter-SCoT (**SCoT Grande agglomération toulousaine** et **SCoT des Rives du Rhône**).

Toutefois, des insuffisances sont perçues par les porteurs de projets eux-mêmes dès lors que le périmètre est trop restreint vis-à-vis de certaines préoccupations du Grenelle de l'environnement, comme l'aménagement commercial, les transports et déplacements, la qualité de l'air ou les énergies renouvelables (**Pays de l'Or**). Ces SCoT sont souvent considérés comme une première étape (**SCoT de la Communauté de communes du Pays de Valois**).

Globalement, hormis les Pays, les territoires de SCoT englobent les aires urbaines qui étaient données souvent comme la référence la plus pertinente pour un projet de territoire (excepté le **SCoT Caen-Métropole** et le **SCoT de la Grande agglomération toulousaine**). Pour Toulouse, la démarche menée dans le cadre de l'inter-SCoT (4 SCoT) pallie les limites du territoire retenu pour le SCoT du secteur central. A signaler aussi le cas du **SCoT du Bassin de vie d'Avignon**, à la confluence de la Durance et

du Rhône, sur deux régions et trois départements avec les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse et le Gard, qui néanmoins ne traite pas la totalité de son bassin de vie.

Un rapide regard sur la représentation des territoires des SCoT, et leur expression à travers les cartes des rapports de présentation et des PADD, font ressortir une image diversifiée de ces territoires par une cartographie plus ou moins sophistiquée (**la Grande agglomération toulousaine**, cas le plus riche et le plus recherché), avec un ancrage du territoire de SCoT dans un environnement plus ou moins vaste selon son isolement géographique ressenti. Par exemple, les SCoT du **Pays de Brest** et de **Caen-Métropole** se rattachent à l'Europe ; a contrario le SCoT frontalier de **Val de Rosselle** assoit directement son SCoT sur un territoire plus large et fait souvent abstraction de son périmètre, selon les thématiques abordées.

Les cartes de diagnostic, quant à elles, se limitent quasiment toutes au périmètre de leur SCoT (représentation des bassins versants, des continuités écologiques de **Beauce Gâtinais en Pithiverais** ; mode d'occupation des sols de **Caen-Métropole** ; enjeux écologiques de **Fier-Aravis**) et parfois sur un fond de plan élargi (les entités paysagères des **communautés de communes du Pays de Valois**). En général, le diagnostic ne prend pas en compte le territoire plus large dans lequel s'inscrit le SCoT.

En résumé, le choix du périmètre d'un SCoT résulte majoritairement de considérations politiques (souhait des élus de travailler ensemble) plutôt que de considérations techniques ou géographiques (portées notamment par les services de l'État).

En règle générale, si les deux ne coïncident pas, il faut faire le pari que tout périmètre trouve son sens au regard de la volonté des élus d'y élaborer un projet commun.

La mission émet les recommandations suivantes :

1. Dans son rapport de présentation, chaque SCoT doit expliciter l'articulation et la cohérence de son projet avec les territoires et (ou) SCoT voisins.

2. Les services de l'État doivent se mobiliser pour la constitution d'une réflexion à un niveau plus large, en général celui de l'inter-SCoT, à l'échelle du département ou de la région, afin de compenser les éventuelles insuffisances de certains périmètres de SCoT et d'assurer une cohérence globale de l'aménagement du territoire.

1.2. Le diagnostic

La loi Grenelle 2 établit sans ambiguïté le lien nécessaire entre le diagnostic et le projet de territoire.

En effet, avant son entrée en vigueur, l'article L 122-1 du code de l'urbanisme (CU) indiquait : « **Le SCoT expose le diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques... ».

Le nouvel article L122-1-2 du même code dispose : « Le rapport de présentation **explique les choix retenus pour établir le PADD** et le DOO **en s'appuyant sur un diagnostic** établi au regard des précisions économiques et démographiques... ».

Globalement, les diagnostics et (ou) les états des lieux apparaissent précis, détaillés, plutôt complets, voire très complets, de bonne facture, solides, étayés et abondants, tels sont les qualitatifs employés par les auditeurs, que ces diagnostics aient été ou non réalisés par des agences d'urbanisme.

Le diagnostic peut aussi rechercher une valeur pédagogique vis-à-vis des décideurs et du public pour l'élaboration d'un PADD, prenant en compte le Grenelle dans le respect des contraintes et des enjeux locaux (**SCoT du Cambrésis**).

Une exception apparaît toutefois avec le **Pays de Redon** qui précise dans son diagnostic que « l'exhaustivité n'a pas été recherchée ».

La pré-existence d'un pays ou d'une instance intercommunale contribue à la qualité de la connaissance et du diagnostic. La loi Grenelle 2 a maintenu la disposition prescrivant au PADD de prendre en compte la charte de développement du pays dès lors que le périmètre du SCoT recouvre en tout ou partie celui d'un pays (cas de figure rencontré dans 4 SCoT de l'échantillon examiné) ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral.

Dans ces diagnostics, les thématiques « Grenelle » sont abordées, mais avec plus ou moins d'importance selon les thèmes et une insuffisance très nette sur le thème énergie - climat. Même le **SCoT de la Grande agglomération toulousaine**, l'un des plus complets dans la prise en compte des objectifs du Grenelle Environnement, s'interroge sur les difficultés de concrétisation du thème énergie – lutte contre de le réchauffement climatique, sans pouvoir y apporter de véritable réponse.

Des faiblesses ont été identifiées dans ces diagnostics – état des lieux :

- des données anciennes parfois quand des études pré-existaient et auraient mérité d'être actualisées ;
- l'échelle des cartes parfois insuffisante pour identifier de façon précise les éléments d'analyse ;
- l'absence fréquente d'un « état zéro », état de référence initial, sur les différentes thématiques abordées, état qui permettrait d'en suivre l'évolution au regard des objectifs fixés par le SCoT (bilan sur la consommation d'espace par exemple avec la **Grande agglomération toulousaine** et le **Pays de Redon**).

Même détaillé et complet, le diagnostic s'établit rarement dans une logique d'analyse des « forces / faiblesses / enjeux /opportunités », à l'exception par exemple de **Beauce Gâtinais en Pithiverais** où chacun des six thèmes fait l'objet d'un encadré « Forces/ Faiblesses/Enjeux » et le **Bassin de vie d'Avignon**, où le diagnostic met en lumière les forces, dysfonctionnements et potentialités du territoire.

3. Le diagnostic doit faire émerger et hiérarchiser les enjeux prioritaires du territoire afin d'orienter le projet.

1.3. La prospective, les hypothèses d'évolution

Ce point ne fait pas non plus l'objet de l'audit. Néanmoins, la démarche prospective, effort de réflexion pour identifier les futurs possibles par l'analyse du contexte et de la relation entre passé, présent et futur, reste un maillon faible des SCoT étudiés, que cette prospective concerne la démographie, l'économie ou l'occupation spatiale et les formes de son développement.

Concernant la démographie, il n'y a pas de véritable étude prospective à 20 ou 30 ans, la tendance observée par l'INSEE est a minima poursuivie (prolongement du modèle actuel pour les **Rives du Rhône**, **Beauce Gâtinais en Pithiverais** dans la poursuite d'une croissance démographique portée par une demande résidentielle originaire des métropoles voisines) ou accentuée en fonction des objectifs du projet (**Pays de Brest** qui souhaite être la métropole occidentale de la Bretagne, **Caen-Métropole** qui vise un projet d'envergure métropolitaine, etc.), mais il y a toujours une volonté de développer et d'accentuer la croissance démographique.

Est à noter toutefois l'exception de **Fier-Aravis**, petit territoire confronté à une très forte croissance démographique depuis 15 ans, qui a fait le choix de maîtriser sa croissance de population, de réduire les effets négatifs de l'attractivité du territoire et de s'inscrire dans une logique de développement durable.

La majorité des SCoT ont opté pour des hypothèses hautes de croissance qui restent toutes globalement supérieures aux prévisions de l'INSEE. Se retrouvent ainsi les mêmes travers que ceux déjà reprochés aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) des années 70. Cette croissance volontariste est souvent étayée par le désir de résister au vieillissement de la population et de permettre le maintien de la population active (**Pays de Brest**).

Trois autres SCoT confrontés à une tendance au déclin démographique ont choisi d'infléchir les prévisions à la baisse de l'INSEE pour renouer avec une croissance volontariste et mesurée de leur population (**Val de Rosselle**, **Vosges centrales** et **Cambrésis** qui a décidé de retenir un scénario volontariste basé sur une dynamique nouvelle afin d'afficher une nouvelle ambition pour le territoire après 40 ans de léger déclin puis une stabilisation).

Concernant l'économie, l'aménagement spatial, mais aussi les thématiques du Grenelle de l'environnement, la vision prospective est globalement insuffisante, voire lacunaire. Les apports en la matière pour les territoires ruraux sont souvent fournis par les DDT (**Pays de Redon**, **Pays de Valois**, etc.).

S'agissant du développement durable, ainsi que d'autres le **SCoT du Bassin de vie d'Avignon** présente une bonne analyse du territoire, entrevoit les solutions d'avenir, ouvre parfois des perspectives, mais à trop vouloir ne gêner en aucune façon les projets des communautés de communes concernées, ce projet se contente comme le plus souvent de faire perdurer les statu quo du passé. Les orientations nécessaires à la construction d'un territoire privilégiant l'amélioration de la qualité de vie dans un souci affirmé de diminution des gaspillages d'espace, d'énergie et d'eau, restent nettement insuffisantes.

Enfin, et de façon générale, il y a peu ou pas d'indicateurs visant à suivre l'évolution de ces territoires sur des temps longs.

4. Une réflexion prospective d'occupation spatiale avec l'étude de scénarios contrastés de développement à long terme est à développer, en intégrant les thématiques du Grenelle de l'environnement.

1.4. Le projet de territoire

L'examen et l'analyse des 14 SCoT de l'audit ont été aussi l'occasion de porter une appréciation générale sur les projets de territoire exprimés par les PADD et leurs représentations graphiques.

Comme il a été dit à propos du diagnostic, le PADD en tire assez rarement les conséquences pour l'élaboration de son projet. Effectivement, les projets de territoire ne découlent pas toujours directement du diagnostic, soit par des pertes en ligne au fur et à mesure de l'élaboration du SCoT, soit surtout par l'interférence de considérations politiques ou la pré-existence de projets qui viennent impulser leurs logiques et orientations propres comme :

- devenir une métropole pour **Caen-Métropole** ;
- se positionner dans le réseau des agglomérations régionales pour le **Cambrésis**.

Pour d'autres SCoT, la recherche d'un poids démographique accru permet d'atteindre les seuils nécessaires à l'élaboration de certains projets (transports publics performants pour le **Pays de Redon**).

Les projets sont axés en général sur :

- une croissance démographique affirmée (**Caen-Métropole, Pays de Redon, Beauce Gâtinais en Pithiverais, Pays de Brest**, etc.) ;
- une volonté de juguler le déclin démographique (Val de Rosselle, Vosges Centrales et Cambrésis) ;
- un développement économique volontariste :
 - renouveler le tissu économique et renforcer l'armature commerciale pour **Beauce Gâtinais en Pithiverais** ;
 - devenir un pôle d'excellence agro-alimentaire et textile pour le **Cambrésis** ;
 - développer la compétitivité économique pour **Caen-Métropole** ;
 - accélérer la mutation économique pour **Val de Rosselle** qui veut être reconnu comme pôle structurant du nord-est lorrain ;
 - créer un pôle économique à vocation maritime, métropole occidentale de la Bretagne pour le **Pays de Brest**.

Ces projets s'affichent globalement dans une logique de développement durable et reprennent certaines des orientations du Grenelle de l'environnement, en particulier la moindre consommation d'espace pour l'urbanisation, la préservation des ressources naturelles, la biodiversité.

Le Grenelle est ainsi à la fois un moteur pour l'élaboration du PADD et souvent aussi une justification du projet retenu, malgré les insuffisances de sa prise en compte et bien que ses thématiques n'y soient pas toutes abordées. C'est le point de vue majoritairement exprimé par les collectivités territoriales.

Toutefois, quelques positions atypiques sont à signaler : un acteur du SCoT des **Rives du Rhône** dit que le Grenelle de l'environnement alourdit les procédures et peut susciter un phénomène de rejet de la part des élus. De même, un des acteurs majeurs du **SCoT du Grand Albigeois** indique que la gouvernance à cinq apparaît « illusoire et inopérante » alors que le projet de SCoT, dans l'énoncé, reste exemplaire et basé sur les trois piliers du développement durable.

Enfin, la loi Grenelle 2 a conféré au SCoT une fonction d'outil privilégié de la planification urbaine et conforté son rôle au service d'un développement durable des territoires. Ce document d'aménagement et d'urbanisme a vocation à être ensuite décliné de façon réglementaire dans les PLU. En conséquence, le SCoT doit être clair et suffisamment explicite pour être pris en compte dans la globalité des thématiques qu'il exprime.

L'analyse des PADD, dans leur expression graphique, ne fait pas apparaître un projet d'aménagement et d'urbanisme exprimé suffisamment précisément et qui puisse être aisément pris en compte par les PLU faute d'une cartographie adaptée et explicite, notamment en termes de cohérence globale du projet. La présentation littérale du projet, accompagnée de schémas thématiques de principe, reste insuffisante au regard des nouvelles attentes posées par la loi Grenelle 2.

Ainsi, il n'y a en général pas de carte de synthèse exprimant la cohérence du projet à l'exception peut-être de deux cas :

- une carte : « Orientations du PADD » pour le SCoT du Pays de Valois ;
- une carte conclusive : « un territoire solidaire et innovant » pour le PADD du SCoT de Redon et Vilaine.

Il ne s'agit pas ici de vouloir ressusciter la carte de destination générale des sols des anciens SDAU, ni de souhaiter l'expression graphique d'un « supra-PLU », mais de disposer d'un document graphique de synthèse donnant une idée des lignes de force du projet de territoire. Son absence peut laisser planer un doute quant à l'existence d'un projet territorialisé.

5. Le PADD du SCoT doit comporter un schéma ou une carte de synthèse permettant de mettre en évidence la cohérence globale du projet de territoire.

2. La capacité intégratrice du SCoT

Les SCoT examinés ayant tous été initiés avant la parution des lois relatives au Grenelle de l'environnement, les différentes orientations retenues par celles-ci sont prises en compte de manière partielle et variable. La préoccupation de la maîtrise de l'étalement urbain est partout présente et prioritaire, suivie par la prise en compte du patrimoine naturel et paysager, les autres aspects étant plus aléatoires, voire même absents.

Cependant, dès lors que les dispositions législatives ont été connues, elles ont pu infléchir les choix et apparaître par exemple à travers les ateliers de travail mis en place dans le cadre des SCoT, permettre de légitimer ou renforcer les engagements dans des thématiques insuffisamment soutenues ou mal comprises, ou même servir de levier et de vecteur pour d'autres composantes du développement durable.

La compréhension et la portée des dispositions du Grenelle au niveau du SCoT s'expriment en outre de manière différente selon les milieux (en particulier urbain ou rural) et l'antériorité des approches, notamment l'existence ou non de documents de référence sectoriels de niveau supérieur.

2.1. Prise en compte des documents de niveau supérieur

Certaines politiques ont depuis plusieurs années fait l'objet de dispositifs d'encadrement, d'incitations et d'une sensibilisation qui ont abouti, en particulier pour le volet environnemental du développement durable, à la réalisation de schémas territoriaux, plans sectoriels, chartes ou programmes, dont le Grenelle a confirmé l'utilité et la nécessaire mise en cohérence.

L'article 7 de la loi Grenelle 1 dispose que l'État doit inciter les collectivités territoriales à établir des plans climat-énergie territoriaux en cohérence avec les documents d'urbanisme, et prévoit la prise en compte dans le droit de l'urbanisme de plusieurs objectifs concourant à l'aménagement durable des territoires : lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, maîtrise de l'étalement urbain, préservation de la biodiversité, gestion économe des ressources, performance énergétique, création d'un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun, etc.

L'article 13 de la loi Grenelle 2 (articles L 113-1 et suivants du CU) aménage ainsi le code de l'urbanisme en précisant les modalités relatives aux directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), et fixe notamment l'obligation de compatibilité entre les SCoT et le schéma d'aménagement régional (article L4433-8 du code général des collectivités territoriales), les orientations des SDAGE, les objectifs de protection des SAGE, les SRCE, les PCET, les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. Ils doivent aussi être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (article L 111-1-1 du CU).

Dans les cas étudiés, les documents de rang supérieur au SCoT, lorsqu'ils existent, sont pris en compte par celui-ci sur le plan de l'inventaire à partir duquel s'établit le rapport de présentation, l'articulation avec eux étant au minimum rappelée. En revanche, le document d'orientations générales (DOG) et le PADD affichent soit une intention de respect des orientations de ces documents, soit une reprise de leurs lignes

directrices, sans aller jusqu'à l'énoncé de dispositions particulières propres au territoire du SCoT, dans un sens complémentaire, impératif ou plus restrictif.

Lorsqu'ils n'existent pas, l'absence de documents de niveau supérieur peut soit agir comme un élément moteur et susciter les travaux nécessaires, soit au contraire constituer un facteur d'immobilisme ou de blocage.

Les DTA, qui ont précédé les DTADD et avec lesquels les SCoT devaient être compatibles, sont rarement présentes dans l'échantillon : c'est cependant dans la continuité de la DTA du bassin minier lorrain qu'a été réalisé le SCoT de Val de Rosselle ; dans le cas des Rives du Rhône, complexe et concernant plusieurs départements, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise s'est imposée sur une partie du SCoT, ainsi que la **charte du parc naturel régional** du Pilat et plusieurs **contrats de développement de pays**.

Les SDAGE et les SAGE sont les documents les plus évoqués, ce qui s'explique aisément par la chronologie de la mise en œuvre des politiques sectorielles dès avant le Grenelle. Quasiment tous les SCoT examinés s'y réfèrent et en reprennent les orientations. Le SCoT du Grand Albigeois, qui développe bien les questions relatives à l'eau, s'appuie très largement sur le SDAGE et les SAGE, en dépit de leur insuffisant degré d'avancement, en reprend globalement les recommandations de manière plus compilatoire qu'intégratrice, mais fixe sur certains aspects des orientations et des objectifs clairs qui lui sont propres.

Les PCET apparaissent dans plusieurs SCoT à des degrés d'avancement divers, mais tous les territoires n'en disposent pas et il semble difficile d'en décliner les différentes orientations à cette même échelle. Le SCoT peut apparaître en revanche comme un catalyseur pour l'élaboration de tels plans. Le SCoT du Pays de l'Or appuie son diagnostic concernant les nuisances sur le plan régional pour la qualité de l'air, le plan de protection de l'atmosphère, le plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération de Montpellier et le plan climat-énergie de l'Hérault, mais rares sont les territoires des SCoT approchés qui bénéficient à ce jour de l'existence de plus d'un de ces documents.

Les SRCE ne sont pas encore à un stade suffisamment avancé pour servir de support à une véritable réflexion, ce qui aboutit le plus souvent de manière réductrice à ramener les aspects écologiques principalement à la biodiversité, aux espèces, de préférence rares, aux habitats et aux corridors, et pour les démarches les plus récentes à aborder la Trame verte et bleue (TVB) ; mais la véritable réflexion sur la richesse en termes de capital à valoriser au-delà de sa seule protection et la connexion avec les autres paramètres (liens avec les activités, conflits d'intérêts, foncier) sont absentes.

Parfois, en raison des particularités géographiques, naturelles ou économiques, **d'autres schémas de niveau régional ou départemental**, non spécifiquement cités par la loi Grenelle 2, sont évoqués, comme pour **la gestion des forêts ou l'exploitation des carrières**. Le SCoT des Vosges centrales respecte ainsi étroitement la directive régionale et le schéma régional d'aménagement des forêts domaniales de Lorraine, ainsi que le schéma régional de gestion sylvicole de Lorraine de 2006 qui visent une gestion durable des forêts. Mais dans ce cas comme ailleurs, les orientations et prescriptions en sont reprises, pour celles qui trouvent leur

expression dans le périmètre du SCoT, sans initiative supplémentaire et apparaissent comme des contraintes protectrices consenties.

Divers documents thématiques sont cités occasionnellement, comme le **document départemental des risques majeurs** (Caen-Métropole). Parmi les documents disponibles antérieurement au Grenelle, les SCoT du Bassin de vie d'Avignon et de l'agglomération toulousaine font référence aux **schémas de développement économique et commercial** (SDEC) et celui de Redon à trois **schémas départementaux de développement commercial**.

Toutefois, le recensement ou l'évocation des schémas et plans de niveau supérieur ne signifie pas que leur contenu en soit bien intégré. Se contentant le plus souvent de reproduire leurs orientations par domaines, sans prendre la mesure de leurs dispositions ou conséquences éventuellement contradictoires, puis de les renvoyer sur les documents communaux en rappelant que ceux-ci doivent s'y conformer, les SCoT ne remplissent assurément pas leur fonction d'outil de cohérence et d'intégration. Or, en présence notamment de dissonance entre ces schémas ou plans sectoriels, le SCoT se doit précisément, dans l'observation des réglementations spécifiques, d'harmoniser les objectifs, de mettre un terme aux contradictions, de rendre les outils compatibles, de proposer des solutions aux problèmes rencontrés, voire d'arbitrer les éventuels conflits entre les divers intérêts potentiels du territoire (urbanisme et risques, biodiversité et déplacements, exploitation industrielle et qualité des eaux...). Il doit en outre rendre le tout lisible, apporter une plus-value bien au-delà de l'inventaire et de la compilation.

Enfin, en termes de démarches, parallèles, complémentaires ou convergentes, les éléments versés aux SCoT ne permettent pas d'identifier, par exemple, au niveau de tout ou partie de leurs territoires, une approche du développement durable à travers des agendas 21.

6. Le SCoT doit comporter obligatoirement en annexe la liste exhaustive des documents de rang supérieur, y compris les documents non encore approuvés (avec mention du délai prévisionnel d'achèvement) auxquels il se réfère et démontrer la prise en compte cohérente de ces différents documents dans son projet ainsi que sa compatibilité avec eux.

2.2. Prise en compte des orientations du Grenelle

De l'existence préalable d'une base documentaire plus ou moins complète et récente, et d'une première réflexion à partir des schémas et plans concernant principalement les eaux, l'énergie et le climat, découlent de nombreuses différences dans la conception, les objectifs et le contenu des SCoT ; mais l'approche « grenellienne » apparaît globalement de manière discrète et progressive.

2.2.1. Considérations générales

La superposition d'une lecture par thèmes (les huit thèmes de la grille de questionnement figurant en annexe) et par orientations (le rappel des dispositions de l'article 7 de la loi Grenelle 1) permet d'estimer que le processus d'intégration est en marche, privilégie la question de l'étalement urbain qui correspond à une réelle

problématique de terrain (conflits entre divers enjeux peu faciles à arbitrer et gérer) et prend appui sur certaines thématiques mieux connues que d'autres ou plus soutenues par l'État.

Le Grenelle, brandi par certains élus comme « obligeant à », s'offrant par ailleurs comme un guide vers des enjeux prioritaires et une approche plus globale, apparaît de nature à enrichir le SCoT, favoriser son évolution, aider ses porteurs à faire émerger des orientations sur lesquelles ils n'étaient pas suivis jusqu'alors : une opportunité donc pour le projet de territoire, bien que présentée parfois comme une contrainte pour la faire admettre, et ressentie comme telle en aval par les communes au niveau des PLU.

Si les services de l'Etat et les élus sont confrontés à la difficulté de s'approprier, faire comprendre localement et rendre cohérentes les nombreuses dispositions qui touchent les différents domaines, certains utilisent l'une des thématiques ou des orientations comme levier pour introduire des questions ne parvenant pas à émerger : en prenant par exemple, pour les Vosges centrales, à mi-chemin d'un SCoT approuvé, la décision de construire un plan climat pour le territoire, qui devrait permettre d'approcher entre autres le sujet difficile des transports.

Plus ou moins abordées dans l'ensemble, les thématiques du Grenelle rencontrées dans les SCoT répondent avant tout aux spécificités, enjeux et problèmes de chaque territoire, selon que l'accent y est mis sur les aspects démographiques, économiques, et surtout fonciers, domaine où Grenelle et préoccupations locales se rejoignent le plus : les SCoT n'apparaissent donc pas comme porteurs d'une volonté délibérée de mise en cohérence ou d'intégration de l'ensemble des politiques publiques ; cela n'en constitue du moins pas l'objectif prioritaire. Si le développement durable est évoqué dans certains à travers l'affirmation que les objectifs sont définis dans sa logique, cela se fait sans précision et va peu au-delà du seul volet environnemental.

Quant à l'apport du Grenelle vis-à-vis de SCoT déjà bien avancés, il semble qu'il ait à la fois joué le rôle d'un accélérateur de procédure (Pays de Valois, Val de Rosselle) et permis de mettre en avant la nécessité d'engagement dans certaines thématiques jusque là ignorées ou écartées (climat-énergie-transports par exemple).

2.2.2. Approche thématique

Nonobstant les effets réels qui résulteront à terme des orientations prises dans les SCoT, ceux-ci répondent toutefois assez bien à l'exigence de prise en compte de plusieurs des composantes fondamentales des territoires que leur assigne l'article L121-1 du code de l'urbanisme. Les questions de maîtrise de l'urbanisation, d'utilisation de l'espace et des ressources, sont partout mises en avant, mais guidées par des objectifs d'ordre démographique et économique et, parfois plaquées sur le territoire, n'apparaissent pas comme constitutives d'un capital ni porteuses de leurs propres enjeux. En outre, les aspects sociaux sont peu abordés sur les plans des équilibres intra-territoriaux, de la diversité, des discriminations ou des handicaps.

Plusieurs SCoT, en particulier ceux qui se situent en milieu rural, dans des zones de déprise économique et proches d'espaces urbains ou de bassins d'emplois plus attractifs, se fixent pour objectif un accroissement démographique qui peut apparaître ambitieux et conduit naturellement à s'interroger sur **la capacité d'accueil en termes de foncier et d'habitat, et sur la consommation des espaces naturels, agricoles et**

forestiers. L'objectif de diminuer globalement la consommation foncière est partagé et se traduit par des objectifs chiffrés portant sur les densités et le nombre de logements ; il porte davantage sur un maximum acceptable dans le souhait de préserver l'espace que sur une volonté de densification avec des valeurs minimales. Exprimées en nombre (surfaces et logements) et en pourcentages, les limites retenues sont définies par secteurs, voire par communautés de communes, la mutualisation par secteurs n'apparaissant pas vraiment garante d'une prise en compte effective au niveau communal. Certaines limites posées au-delà des besoins réels peuvent même être interprétées comme l'ouverture d'un droit d'utilisation maximale et encourager la consommation de foncier urbanisable au lieu de la restreindre (Vosges centrales) ; dans ce cas et dans celui du Valois, la consommation foncière envisagée, supérieure à celle constatée sur les années antérieures bien que revue à la baisse en cours de SCoT, semble largement dépasser les besoins à terme. Des outils plus ciblés ou plus originaux sont utilisés comme l'attribution à chaque commune d'un droit à urbaniser en nombre de logements (Pays de Redon) ou la création d'un compte foncier pour définir à ce niveau le maximum de consommation d'espace ouvert à l'urbanisation à terme (Cambrésis). Quelques SCoT rejettent les contraintes sur l'élaboration de futurs programmes locaux de l'habitat (PLH), plusieurs relient densités et offre de transports en communs, trois mentionnent les aspects sociaux (Agglomération toulousaine), la mixité dans l'habitat (Pays de Brest), jusqu'à l'évocation, sans toutefois aller plus loin, des gens du voyage (Cambrésis).

La problématique de la maîtrise du foncier renvoie sur les deux autres axes thématiques de l'agriculture et de l'urbanisme commercial, pour lesquels se posent les mêmes questions d'estimation (ou de surestimation) des besoins avec des limites alors décalées et donc inopérantes, sans qu'apparaisse toutefois une prise en compte spécifique de conflits d'usage entre ces espaces. Concernant l'**agriculture**, la plupart des SCoT comportent un diagnostic assez complet des activités et identifient des enjeux ; ils ouvrent alors sous cet angle la question des **paysages**, avec une volonté de préservation affirmée mais peu précise, voire fragmentaire (Vosges centrales), et parfois cadrée sur un document de référence (atlas des paysages pour Grand Albigeois et Bassin de vie d'Avignon) ou recommandant l'élaboration d'une charte (Pays de l'Or).

L'urbanisme commercial est inégalement inclus dans la démarche. Il est quasiment absent des territoires les plus ruraux. En revanche, il prend toute son importance à proximité des grands centres urbains où l'espace est plus convoité. Il y a encore peu (Pays de Brest) de documents d'aménagement commercial (DAC) mais plusieurs sont en préparation.

Après la maîtrise de l'urbanisation, ce sont les questions touchant aux **ressources naturelles**, plus particulièrement celle de la **biodiversité**, qui sont le plus présentes. Cependant, la valeur de ce capital pour l'avenir n'est pas toujours bien estimée, l'approche reste très partielle, privilégiant les espaces et espèces rares, s'appuyant sur les corridors écologiques mais négligeant le patrimoine ordinaire (l'importance de la « nature banale » est soulignée cependant dans le Valois, mais sans prescription). Ici comme pour le **paysage**, le **potentiel touristique** identifié comme un enjeu économique du territoire renforce l'intérêt du thème. La **TVB** apparaît plutôt encore à l'état de projet, à travers une cartographie assez imprécise que des problèmes d'échelle et de limites rendent difficile à lire. Les recensements, inventaires et compétences nécessaires à son traitement font en effet assez souvent défaut et nécessitent du temps. Dans le cas de Toulouse, qui met plus que d'autres l'accent sur

la nécessité de la Trame et en fait un axe fort, structurant et de cohérence du projet de territoire, en y intégrant « un maillage vert et bleu proche des habitants », il est bien précisé que l'inventaire reste à compléter. Rarement le fruit d'un choix très volontaire comme à Toulouse et Avignon, la TVB semble le plus souvent davantage plaquée pour décliner un axe soutenu du Grenelle que comprise dans ses enjeux ; les structures porteuses du SCoT arguent parfois d'une absence d'orientations des services de l'État (DREAL) pour comprendre et mener à bien l'exercice.

Pour la **ressource en eau**, les SDAGE et les SAGE sont partout pris pour référence, mais nonobstant le cas d'Albi cité ci-dessus, le manque de prescriptions précises et le peu d'identification d'aspects plus ciblés à prendre en compte au niveau local conduisent à se demander si l'existence de ces documents de rang supérieur ne constitue pas un frein à une réflexion propre au territoire, l'exercice semblant avoir été déjà fait. A la protection de la ressource sur les plans quantitatif et qualitatif s'ajoutent généralement les aspects reliés à la **nature** (zones humides) et au **tourisme** (valorisation de la voie d'eau). Les questions touchant aux traitements (eaux usées) et aux risques (zones d'expansion de crues, plans de prévention des inondations) sont moins bien appréhendées.

D'ailleurs, de manière générale, le chapitre **risques-nuisances-déchets** est réellement indigent. En dehors peut-être du Pays de Brest où ils sont abordés dans leur ensemble à l'exception des risques technologiques, il se borne au mieux à rappeler les documents et obligations réglementaires, et le lien notamment entre risques et urbanisme n'est pas développé, même en présence d'aléas forts concernant les inondations (Redon). Les plans de prévention des risques, notamment du risque inondation, sont peu évoqués (ils sont cités dans les cas de Caen et Rives du Rhône) et encore moins placés dans une perspective d'enjeux. Hormis pour le Pays de l'Or où la valorisation énergétique et biologique des déchets est mentionnée, la rudologie est absente du débat ; au mieux la collecte (avec au-delà, dans le cas de Brest, le projet de création d'une aire de stockage) est évoquée, sans souci de faire le lien avec les aspects climatiques ni même les ressources et les filières dont le développement local est soutenu (bois dans les Vosges par exemple). Or, le projet de territoire pourrait permettre de conduire une réflexion globale à son échelle, reliant les diverses responsabilités (communes pour les déchets ménagers et assimilés, entreprises pour les déchets industriels), et les étapes de la gestion des déchets, dans une perspective durable et intégrée, comportant la prévention, le tri sélectif, la collecte, la valorisation, et visant à réduire au maximum le stockage et l'exportation vers d'autres territoires.

A ce jour, peu de territoires sont dotés à leur échelle d'un **plan climat-énergie territorial**, ce sujet étant encore émergent et réclamant du temps et de la méthode. Toutes les dimensions n'en sont donc pas évoquées ni reliées entre elles dans un esprit de développement durable. L'aspect le plus systématiquement abordé est celui de la mise aux normes des bâtiments, dans le sens de la haute qualité environnementale. Le SCoT d'Avignon fait le lien avec l'étalement urbain et les **déplacements**, celui de Toulouse prend en compte les transports en commun et la constructibilité, ceux de Val de Rosselle (pour des raisons tenant au passé industriel) et surtout des Vosges font mention du bois. Mais, même lorsqu'il s'agit de territoires où la fragilité des approvisionnements énergétiques est relevée (Pays de Brest, Vosges centrales), les **énergies alternatives** sont largement ignorées, hormis à certains endroits pour le secteur éolien qui fait l'objet d'une cartographie dans la Beauce, d'une prise en compte pour le Pays de Redon et d'une localisation envisagée en mer pour le Pays de l'Or. Lorsqu'il y a un plan climat territorial, comme dans le Cambrésis, il se

défausse de son opérationnalité sur d'autres supports, comme les PLH et les PLU, de niveau communal. Toutefois, dans un cas, celui des Vosges centrales, le Grenelle a fait émerger à mi-parcours du SCoT l'aspect climatique qui en est alors devenu un thème phare, conduit par un chargé de mission dédié au sein du syndicat mixte, et devrait pouvoir servir de levier à d'autres thématiques difficiles à aborder, comme celle des déplacements.

Hormis lorsque les territoires sont confrontés à une desserte routière et ferroviaire insuffisante ou menacée (Cambrésis, Beauce), connaissent un développement urbain central rayonnant et comptent sur la valorisation des gares et haltes pour conforter l'urbanisation (Caen), les aspects liés aux **déplacements** à l'échelle du territoire sont insuffisamment traités, en dépit de dispositions claires de la loi Grenelle 1, comme celle de « Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun » (article 7-II-g). Sans doute est-ce lié à la faible prise des collectivités locales sur les infrastructures et les transports en commun dont ils ne sont pas les opérateurs. Le projet original de tram-train du Val de Rosselle apparaît emblématique et fédérateur d'un SCoT dont il constitue un axe fort, mais il reste imprécis et incertain. Plus généralement et en dehors d'une volonté affichée de développer les modes doux dans le Pays de l'Or, ceux-ci sont encore peu abordés, de manière partielle, et plutôt en lien avec la nature et le tourisme (vélo et voies vertes). Quelques SCoT annoncent cependant l'élaboration d'un schéma local des circulations douces (Cambrésis et Beauce). Enfin **le télétravail**, qui devrait contribuer à la maîtrise des déplacements, est largement absent de ce chapitre (au plus mentionné dans le diagnostic du Pays de Valois) en dépit de l'intérêt général de sa contribution à la réduction des émissions de gaz à effets de serre et des aspects économiques.

Des secteurs comme ceux de **la forêt ou des carrières** sont en outre évoqués de manière inégale dans deux SCoT où ces ressources naturelles sont importantes, au niveau du seul constat pour le Val de Rosselle, en bonne place mais sans ajouts par rapport aux documents régional et départemental pré-existants pour la forêt dans les Vosges centrales ; pour ce territoire en revanche l'approche des carrières évolue vers une logique de développement durable, en liant notamment ressources, économie, impacts, transports...

D'autres caractéristiques tenant aux spécificités géographiques des territoires et à l'application sur ceux-ci de lois particulières, relatives au **littoral** et à la **montagne**, ne semblent pas entraîner ce fait une démarche ou des dispositions différenciées. Les SCoT du Pays de Brest, de Caen-Métropole et du Pays de l'Or ne comportent pas de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. De même, le SCoT de Fier-Aravis, non concerné par une unité touristique nouvelle, ne retient pas d'orientation relative à la loi montagne.

7. Afin d'améliorer la compréhension des enjeux du Grenelle de l'environnement et leur mise en œuvre par les acteurs locaux du SCoT, l'administration centrale doit élaborer des notes méthodologiques relatives aux différentes thématiques et capitaliser les bonnes pratiques et les études exemplaires émanant des services déconcentrés de l'État à des fins de mutualisation et de diffusion.

2.2.3. De la complétude du SCoT

La profusion des dispositions réglementaires, parfois insuffisamment connues, et la nécessité de disposer d'une base documentaire suffisante assortie des compétences appropriées expliquent en partie les différences dans l'appropriation des thématiques, entre elles comme entre les territoires considérés. A l'évidence aucun des SCoT étudiés ne traite de tous les sujets, ni ne le fait de la même manière.

Le besoin d'études appropriées est largement ressenti par les structures en charge de l'élaboration et du suivi des SCoT, mais se heurte aux obstacles des coûts, des temps impartis (le temps prescrit pour réaliser le SCoT, le temps nécessaire pour réaliser les études, le temps permettant de convaincre et de comprendre, le temps des échéances électorales...) et des compétences. Toute la palette de moyens se présente, avec des résultats gradués selon l'existence et la mobilisation, souvent insuffisante, des plans et schémas en amont, des ressources, structures ou personnes compétentes (agences d'urbanisme, études réalisées par les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ou financées par les DDT, cabinets d'études spécialisés, voire même travaux d'étudiants comme pour poser les bases d'un suivi de la consommation des espaces dans les communes du SCoT de Beauce-Gâtinais).

S'il est indispensable d'établir une cohérence entre les politiques déployées, force est de constater que tous les périmètres et toutes les échelles ne sont pas superposables, que toutes les démarches ne peuvent se dérouler sur des espaces ni dans des délais identiques.

Il y a en outre des sujets difficiles à porter, d'autant que le temps du SCoT n'est pas nécessairement celui des mandats électoraux. Dans ces conditions, il peut être tentant dans le SCoT de se contenter de reprendre simplement les orientations des documents de rang supérieur, d'y ajouter le rappel des obligations réglementaires qui s'imposent, et de renvoyer la responsabilité des prescriptions contraignantes aux PLU au niveau communal.

Cet état du SCoT n'est acceptable qu'en considérant qu'il permet de faire un premier constat de l'existant pour engager la démarche, puis d'intégrer dans le cadre d'une procédure de révision, ce progressivement, dans des ateliers de travail, de nouvelles réflexions et thématiques, après avoir mesuré plus finement les véritables enjeux du territoire.

Cette méthode laisse à la charge des communes les contraintes réglementaires qu'elles inscriront dans leur PLU.

Sur ce constat, pourrait-on prétendre mettre en œuvre en une seule fois toutes les composantes du Grenelle de l'environnement, s'y employer de manière identique dans les milieux ruraux moins armés pour diagnostiquer leurs enjeux (en particulier devant les problématiques de l'attractivité et de l'étalement urbain), qu'autour des agglomérations rompues à une forme de culture urbaine et territoriale forgée de longue date et disposant de services ou d'agences ayant davantage de moyens d'action ? Lorsqu'une métropole régionale ou un centre urbain attractif est compris dans un SCoT, il apparaît en effet mieux à même d'intégrer et valoriser à travers ses choix directeurs, ses travaux et ses recommandations l'esprit du Grenelle et ses enjeux.

Le SCoT doit-il être un outil en capacité de garantir une intégration universelle, tout à la fois des orientations du Grenelle de l'environnement, des principes du développement durable, des documents existants, des thématiques, des réalités des territoires...? Vise-t-il en premier lieu à reprendre l'intégralité des documents et études disponibles pour en éviter la lecture afin d'éclairer ses concepteurs en faisant l'économie d'un investissement trop lourd, ce qui déjà constitue un premier pas ? Doit-il reprendre la somme de leurs orientations et recommandations de manière quasi-exhaustive, en considérant qu'il suffit de les respecter, afin de remplir les obligations réglementaires et ne pas bloquer les possibilités de constructions nouvelles dans les communes, mais sans rien y ajouter ?

Globalement, les éléments constitutifs et fédérateurs des SCoT expriment avant tout la volonté d'infléchir un état de fait ressenti en négatif pour le territoire, en particulier lorsqu'il s'agit d'endiguer la décroissance démographique et la perte d'attractivité économique. Par ailleurs, certains se situent dans le contexte d'un espace dominé par une agglomération structurante porteuse de déséquilibres à l'intérieur du territoire. De ce double point de vue, plusieurs d'entre eux se placent dans une logique spontanément défensive.

Aussi, le SCoT doit permettre de construire un vrai projet partagé de territoire, quitte à s'en tenir dans un premier temps, si la tâche est trop complexe, à établir un diagnostic de ses enjeux essentiels, à mettre les risques en perspective, à lever des obstacles et opérer des choix majeurs. Il peut être opportun de prendre un peu de distance vis à vis d'une réglementation abondante pour mettre les orientations du Grenelle de l'environnement et le concept du développement durable davantage au service de ceux qui vivent sur le territoire, bâtir le projet pour les habitants de manière qualitative et non pour répondre à des obligations ou des choix systématiquement fondés sur une hypothèse de croissance quantitative.

8. La conception de SCoT réellement intégrateurs nécessite une hiérarchisation des enjeux essentiels pour le territoire considéré et un traitement des différentes thématiques proportionné à ces enjeux en tenant compte des priorités dans le temps, ce qui peut se traduire par une élaboration par étapes successives.

3. Le caractère prescriptif du SCoT

L'ensemble des SCoT analysés dans le cadre de cette mission sont tous des SCoT élaborés sous le régime antérieur aux lois Grenelle 1 et 2 et donc des SCoT « loi SRU », a priori moins ou peu prescriptifs.

De fait, les évolutions liées notamment à la jurisprudence avaient conduit à limiter fortement le caractère impératif des SCoT. La compatibilité (et non la conformité) des PLU avec des documents stratégiques ne devait pas empiéter sur les compétences des communes.

Cependant la loi Grenelle 2 a introduit clairement un renforcement du caractère prescriptif des SCoT. Au document DOG, se substitue le document d'orientations et d'objectifs (DOO), dont le contenu (article L 122-1-5 du CU) est beaucoup plus détaillé et contraignant que le DOG. Il ne s'agit plus seulement d'orientations mais aussi d'objectifs à atteindre, notamment en termes de consommation d'espace et de prise en compte de tous les aspects du développement durable, intégrant de ce fait un aspect pré-opérationnel.

Une relecture de la loi (articles L 122-1-4 à L 122-1-11 du CU) fait apparaître l'emploi de verbes qui qualifient l'action du SCoT. Soit ils sont très directifs, ce qui est souligné par l'emploi du présent de l'indicatif, soit ils ouvrent une possibilité.

Employés seuls, ils n'ouvrent pas d'alternative ; ainsi le SCoT :

- « détermine » : ce verbe apparaît concerner plutôt des principes généraux (orientations, équilibres) ou les conditions d'un développement, ou les types d'espaces à préserver... ;
- « définit » : ce terme semble employé dans un sens assez proche du précédent, peut-être avec plus de précision (conditions d'un développement urbain maîtrisé, objectifs, principes, grandes orientations, grands projets) ;
- « précise » : ce terme concerne des modalités ou des conditions de mise en œuvre, ainsi que des objectifs (offre de logements, politique d'amélioration ou de réhabilitation de l'habitat, équipement commercial) ;
- « arrête » : ce verbe n'est utilisé qu'à un seul endroit (art. L 122-1-5-II troisième alinéa) et concerne « des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique ».

Précédés du verbe pouvoir, ils précisent que le SCoT :

- « peut déterminer » : l'objet est alors la faculté de préciser et donc la faculté d'imposer des secteurs où les règles ci-dessus s'appliquent (par exemple : l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs) ;
- « peut étendre » : il s'agit uniquement de l'application de l'article L 111-1-4 du CU (interdiction de construire au bord des autoroutes, etc.) à d'autres routes ;
- « peut imposer » : là aussi des conditions sont imposées en fonction des circonstances locales ;

- « peut définir » : se retrouve la faculté de préciser les secteurs où les consignes s'appliquent, ou des objectifs à atteindre ;
- « peut préciser », « prévoir », etc. .

Toutefois, ces verbes sont très rarement utilisés dans les SCoT analysés, qui recourent plus volontiers aux termes de « prescription » et de « recommandation », qui de fait synthétisent les verbes utilisés par la loi.

3.1. De la difficulté de prescrire

La lecture des SCoT analysés montre la difficulté à laquelle sont confrontés les rédacteurs, tant dans les termes employés que dans le contenu ou la formalisation des exigences devant être prises en compte par les PLU.

3.1.1. Dans les termes employés

La plupart des SCoT, mais pas tous, donnent les règles du jeu au début du DOG.

Quelques exemples :

SCoT des Rives du Rhône :

- les prescriptions : il s'agit des dispositions obligatoires mises en place pour garantir le respect des orientations du SCoT. Elles s'imposent, dans un rapport de compatibilité, à tous les documents et projets visés à l'article L 122-1 du CU, parmi lesquels figurent notamment les PLU, les PLH, les plans de déplacements urbains (PDU) ;

- les recommandations : les recommandations énoncent des dispositions souhaitables qui ne revêtent pas de caractère obligatoire.

SCoT Caen- Métropole :

Les dispositions se déclinent en :

- recommandations qui exposent des mesures concrètes dont le SCoT entend favoriser la mise en œuvre, sans toutefois leur conférer un caractère opposable ;

- orientations qui exposent les dispositions avec lesquelles les documents visés à l'article L 122-1 du Code de l'Urbanisme, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies à l'article R 122-5 du même code, devront être compatibles. Ces orientations sont peu nombreuses et volontairement ciblées.

SCoT Fier- Aravis qui précise :

« Le Document d'Orientations Générales rassemble les prescriptions permettant la mise en œuvre du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCoT. Les orientations qu'il développe, conformément à l'article R 122-3 doivent s'inscrire dans la réalisation des objectifs du PADD, eux-mêmes justifiés par le diagnostic ».

« Note aux lecteurs : pour faciliter la lecture et la considération de chaque orientation, il est prévu une différenciation entre les prescriptions et les recommandations, les premières étant opposables aux tiers et de surcroît devant être obligatoirement retranscrites dans les documents d'urbanisme locaux (DUL) ».

SCoT du **Grand Albigeois** qui prévoit explicitement des :

« orientations à respecter, seules des adaptations mineures pourront être acceptées dès lors qu'elles sont clairement justifiées » et des recommandations. Les prescriptions restent assez générales : *« favoriser une certaine mixité tant sur la forme (petits collectifs, habitat groupé, habitat individuel, etc.) que les fonctions (économie habitat, équipements) »* ; *« rechercher la densification des espaces déjà artificialisés »*.

SCoT de la **Grande agglomération toulousaine** :

« Au sein de chacune des parties, une distinction est apportée entre d'une part les éléments (textes et documents graphiques) relevant directement du DOG dans sa valeur opposable, les prescriptions, et d'autre part les éléments d'accompagnement du projet, sans caractère réglementaire, renvoyant à des modes opératoires impliquant souvent plusieurs collectivités ou partenaires de l'aménagement, les recommandations ; ».

Cette distinction sémantique est traduite la plupart du temps dans la présentation elle-même des documents qui visualisent nettement ce qui relève de l'une ou l'autre catégorie par l'emploi d'encadré ou de couleur.

Le **SCoT du Pays de Brest** va encore plus loin puisque chaque chapitre du DOG se conclut par un « Résumé », avec 4 rubriques développées ou non suivant les cas : *« En résumé :*

- Le SCoT rappelle :*
- Le SCoT propose :*
- Le SCoT recommande :*
- Le SCoT prescrit : »*

Quant au **SCoT du Bassin de vie d'Avignon**, il comprend un « guide méthodologique pour la déclinaison des orientations du SCoT dans les PLU ».

A contrario, certains SCoT sont beaucoup plus flous dans leur rédaction, comme le **SCoT Beauce Gâtinais en Pithiverais**, avec des orientations comme : *« les 8 communautés de communes qui constituent le Pays se voient invitées à intensifier leurs efforts de construction mais, conformément au PADD, à l'organiser de manière plus équilibrée. »* ; ou encore *« le tableau ci-après propose une répartition de cet objectif (construction de logements locatifs aidés) global entre les différents secteurs qui constituent le pays. »* ; ou le **SCoT du Pays de Valois**, qui parle *« d'orientations »* et use de termes comme *« le SCoT recommande vivement de... »*, *« le SCoT souligne sa volonté de... »*, renvoyant aux documents communaux les préconisations utiles.

9. Il est nécessaire d'harmoniser au niveau national le vocabulaire utilisé dans les DOG (ou DOO) pour qualifier les mesures y figurant et préciser leur portée vis-à-vis des plans locaux d'urbanisme.

3.1.2. Dans le contenu

il ne sert à rien d'afficher des ambitions fortes sous forme de prescriptions si leur contenu est imprécis ou assorti de possibilités d'y déroger ou de s'en affranchir.

L'exemple du **SCoT de Beauce Gâtinais en Pithiverais**, déjà cité, affiche des objectifs chiffrés de la consommation d'espaces à l'horizon 2030 avec une déclinaison à l'échelle des communautés, définit des densités selon trois types de communes, plus fortes en renouvellement urbain (RU) qu'en extensions, donne des exemples de forme urbaine et des objectifs chiffrés de logements sociaux, répartis par intercommunalités sur dix ans, mais ces objectifs sont assortis de souplesses qui leur enlèvent une part majeure de leur effet. Ainsi, par exemple, si pour chaque secteur défini le pourcentage de surface à urbaniser au sein du pôle structurant est précisément fixé, le DOG autorise l'application d'un coefficient de 1,5 sur ces surfaces maximales au titre de la rétention foncière dans les PLU, ce qui affaiblit considérablement la prescription. Ce point soulève d'ailleurs une vraie question mais qui sort de l'objet du présent rapport.

D'autres documents renvoient aux PLU les leviers opérationnels ; par exemple, le DOG du **SCoT du Cambrésis** prévoit un objectif d'artificialisation maximale chiffré en hectares à l'horizon 2020, mais renvoie aux PLU la mise en œuvre pratique.

Par ailleurs, le choix pour des raisons stratégiques et politiques d'objectifs très (trop) ambitieux du niveau du territoire conduit à des objectifs quantifiés larges et donc de fait peu contraignants. Il en est ainsi du **SCoT de Caen Métropole** et du **SCoT du Pays de Brest** qui veut répondre à un objectif clair de renforcer son rôle métropolitain à travers un nombre d'emplois générant en cascade un poids de population, de logements et de besoins fonciers, etc... L'exemple du **SCoT du Pays de Valois** est aussi révélateur : il affiche une consommation foncière pour les dix années à venir supérieure aux consommations constatées ces dernières années (volonté de rompre avec des positions antérieures très protectrices qui avaient entraîné une perte de population, un renchérissement du coût du foncier et une stagnation de l'emploi).

Enfin, sur plusieurs champs, les DOG renvoient aux documents existants ou s'en démarquent ; c'est très clair en matière d'eau où ils renvoient vers les SDAGE ou pour les risques vers les dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM) ou les plans de prévention des risques (PPR).

Cette disparité de vocabulaire révèle également les limites de la construction d'un point de vue commun et de l'acceptabilité des analyses et des décisions par l'ensemble des acteurs concernés.

10. Il est souhaitable que la rédaction et la présentation des SCoT mettent clairement en évidence ce qui relève de la prescription et doit être impérativement pris en compte par les collectivités locales dans leurs documents d'urbanisme.

3.2. Quelques exemples de prescriptions sur des thématiques « Grenelle »

Les cas ci-dessous ne sont que des exemples apparus pertinents ou intéressants aux rédacteurs. Les SCoT cités et les autres SCoT contiennent ou peuvent contenir des prescriptions sur les thèmes développés ou sur d'autres.

3.2.1. Étalement urbain

Globalement c'est un thème qui comporte généralement des prescriptions :

SCoT du Pays de Redon et Vilaine : le SCoT organise un projet de croissance démographique ambitieux et volontariste (+ 33 % sur 20 ans) sur un territoire qui couvre 55 communes réparties sur deux régions et trois départements. Le projet d'aménagement structure et concentre l'urbanisation du territoire autour de 45 pôles urbanisés : le Grand Redon, 8 pôles relais et 36 bourgs. Dans le contexte du Grenelle, un réel effort de rupture est observé après la consommation foncière effrénée des années passées (surfaces vouées à l'habitat pour les 20 ans à venir trois fois inférieures à celles consommées dans les 10 dernières années) mais cet effort reste encore trop limité, notamment au regard de la densité de logements envisagée. De plus, les lois Grenelle 1 et 2 sont encore trop récentes au regard de ce SCoT approuvé pour avoir pu être prises en compte dans leur globalité.

Les objectifs de production de logements sont fixés par commune, ainsi que le pourcentage de logements sociaux dans chaque opération nouvelle (secteur à urbaniser et RU). Ce pourcentage de logements sociaux est fixé en fonction des différents secteurs, Grand Redon, 8 pôles relais, 36 bourgs, à respectivement 20, 15 et 5 %. Il n'y a aucun PLH sur le territoire, et le PADD incite les collectivités à s'engager dans cette démarche. Le tableau ci-dessous donne les objectifs en nombre de logements en RU et en extension, ainsi que le pourcentage de logement social. Le SCoT est donc prescriptif en matière de densité, même si l'objectif peut paraître moyennement ambitieux, mais il s'agit d'un territoire rural.

| SCoT du pays de Redon et Vilaine : un SCoT prescriptif dans le domaine de l'habitat | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|----------------------------|-----|-------------------------------------|-----|
| L'objectif du SCoT : | A c c u e i l d e 3 0 0 0 h a b i t a n t s à l' h o r i z o n 2 0 3 0 | | | | | | |
| Les objectifs affichés du SCoT : | « Émergence du Grand Redon » | | | « Pôles relais renforcés » | | « Croissance des bourgs maîtrisée » | |
| « Armature urbaine et villageoise » | Grand Redon* (11 communes) | | | 8 pôles relais* | | 36 bourgs* | |
| Les objectifs affichés du SCoT : | Émergence du Grand Redon | | | Pôles relais renforcés | | Croissance des bourgs maîtrisée | |
| 30 000 habitants à 2030 | 10 500 Habitants | | | 10 500 Habitants | | 10 500 Habitants | |
| 14 673 logements construire : en secteur à urbaniser (AU) et en renouvellement urbain (RU) | 4 932 logements | | | 4 773 | | 4 968 | |
| | AU | RU | | AU | RU | AU | RU |
| | 3 820 | 1 112 | | 3 818 | 855 | 4 223 | 745 |
| Densité brute : logement / ha | Redon et St Nicolas 25 | St Hilaire 17 | 8 bourgs 15 | 17 logements / ha | | 12 logements / ha | |
| Consommation d'espace | 40% | 15% | 45% | 225 ha | | 352 ha | |
| | 214 ha | | | | | | |
| % de logement social | 20% | 15% | 5% | 15% | | 5% | |
| * Dans le tableau annexé au DOG figure le détail de ces chiffres par commune. | | | | | | | |

SCoT du Pays de Brest : après analyse de la consommation foncière (370 ha/an sur 20 ans), le SCoT fixe un objectif de réduction de 25% de la consommation d'espace et affiche des moyens (urbanisation autour des noyaux principaux, priorité au RU (objectifs chiffrés), part minimale de construction en zone urbaine (zone U), densités minimales dans les extensions) ; Il fixe des objectifs de production de logements, limite les extensions urbaines (zones identifiées sur les communes littorales, renvoi aux PLU pour les autres), donne des orientations sur les formes de ces extensions (densités, liens avec les TC, etc.) et prévoit le renforcement des pôles pour le logement neuf ; des indicateurs sont envisagés, mais aucun état initial de référence n'est mentionné. Le SCoT prévoit des objectifs de mixité pour le logement social et quelques contraintes pour la densification des zones U. Les objectifs de création de logements sont répartis par communautés de communes et devront être repris dans les PLH qui existent pour tout le pays de Brest à l'exception d'une communauté de communes.

SCoT de la Grande agglomération toulousaine : le SCoT affiche un objectif de division par deux de la consommation d'espace agricole, soit 340 ha par an sur cinq ans, répartis selon deux secteurs (ville intense 210 ha ; territoires en développement mesuré 130 ha) ; des outils de mesure sont en place. Le DOG prescrit des densités en fonction de la proximité des transports en commun. Les zones d'expansion sont localisées (carte des pixels, carrés de 300 mètres de côté). La zone agricole cartographiée et protégée est interdite à l'urbanisation.

Densités brutes (recommandations)

| Territoires mixtes | Densité Individus ⁽¹⁾ / Ha | Nombre de Logts / Ha | Nombre d'emplois / Ha | Mode | Zone d'influence (de part et d'autre de l'axe) |
|-----------------------------------|---------------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Cœur d'agglomération | 200 Densités moyennes | 70 | 45 | Tous modes | |
| Ville intense (hors cœur d'aggl.) | 200 Densités moyennes | 70 | 45 | Métro | 600 m |
| | | | | Tram | 500 m |
| | 140 Densités moyennes | 50 | 30 | Gare | 600 m |
| | | | | BHNS ⁽²⁾ | 400 m |
| Développement mesuré | 100 Densités moyennes | 35 | 20 | Autres territoires de la Ville intense | |
| | 55 Densités moyennes | 15 | 10 | Pôles de services et noyaux villageois | |
| | 30 Densités maximales | 10 | – | Hors pôles de services et hors noyaux villageois | |

(1) Habitant + emploi.

(2) Bus à Haut Niveau de Service.

Densités brutes le long des transports en commun (Toulouse)

SCoT Caen-Métropole : l'étalement urbain est ici le thème qui fait l'objet des prescriptions les plus précises, avec des plafonds de surface urbanisable par secteurs ainsi que des densités minimales moyennes (en logements/ha) selon la typologie des communes de l'armature urbaine.

SCoT du Cambrésis : afin de limiter la consommation foncière, le DOG décline le principe d'un compte foncier attribué à chaque commune et détermine les possibilités maximales des nouvelles zones d'urbanisation. Ce compte foncier s'accompagne de densités minimales à respecter selon les secteurs (12 logements par ha dans les communes hors pôles, 18 pour les couronnes urbaines, 25 dans les pôle principaux et dans un rayon de 500 mètres autour des gares ou lignes de transport en commun, 35 à Cambrai).

Ceci étant, malgré les objectifs chiffrés en nombre de logements et/ou de densité, et donc un caractère apparemment prescriptif, il est illusoire de penser maîtriser ainsi un étalement urbain « insidieux ». Seule la réalisation d'opérations d'ensemble peut être en mesure de répondre à ce problème.

11. Afin de limiter efficacement l'étalement urbain, une mesure législative serait à étudier visant à n'autoriser l'ouverture d'une zone à urbaniser dans un plan local d'urbanisme que sous réserve de la réalisation d'une opération couvrant la totalité de la zone.

3.2.2. Biodiversité, eau

SCoT des Rives du Rhône : le territoire des Rives du Rhône est un secteur d'interface stratégique pour la circulation de la faune à l'échelle de la région. Le PADD et le DOG ont défini les grands corridors écologiques et les principes des liaisons entre les espaces naturels. Le SCoT prescrit une protection stricte rendant inconstructibles les zones de passage de faune et les coupures vertes sur lesquelles s'appuient ces axes. Ces corridors qui sont très précisément cartographiés doivent être reportés dans les documents d'urbanisme des communes et faire l'objet d'un zonage adéquat qui en assurera la protection et la fonctionnalité.

SCoT du Bassin de vie d'Avignon : une TVB principale s'appuyant sur les grands ensembles naturels a été définie et cartographiée dans le SCoT, complétée par une TVB urbaine. Ce SCoT prescrit l'élaboration de TVB à l'échelle communale cohérentes avec l'armature de celle du SCoT. Le DOG dresse une cartographie schématique de la TVB. Il se fixe comme objectif de reconstituer et de pérenniser la TVB. Il indique les obstacles à la perméabilité écologique, en précisant que la continuité est à reconstituer, mais sans en indiquer les modalités de mise en œuvre, si ce n'est au travers de recommandations dans le document méthodologique. Dans ce cadre, il définit aussi les prescriptions sur la protection des berges et des cours d'eau.

SCoT Caen-Métropole : le thème de l'eau est abordé dans le SCoT et fait l'objet de plusieurs prescriptions dans le DOG : vérification que les programmes locaux de développement de l'habitat et des activités soient cohérents avec la préservation de l'eau potable, création d'une Conférence Métropolitaine de l'Eau, protection des périmètres de captage, justification de l'adéquation des documents d'urbanisme avec la capacité de production et de distribution d'eau potable, obligation pour les opérations d'aménagement de plus de 1 ha de gérer les eaux pluviales, etc. ; il est à noter que pour les représentants de l'État la ressource en eau potable est avec la consommation des terres agricoles un enjeu majeur pour l'agglomération.

3.2.3. Agriculture, paysages

SCoT du Grand Albigeois : sur la base d'un diagnostic de l'activité agricole effectué par zone et par mode d'exploitation (agriculture et sylviculture), le SCoT garantit l'inconstructibilité totale des zones identifiées à haute valeur agricole afin de conserver leur capacité productive. Il prescrit de préserver les possibilités d'évolution des exploitations en choisissant une distance supérieure au minimum réglementaire entre zones urbanisées et plans d'épandage. Il préconise la délimitation des zones agricoles protégées et de périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Les prescriptions à intégrer dans les PLU sont précises et mesurables.

SCoT du Bassin de vie d'Avignon : le SCoT comprend une analyse détaillée des différentes filières et une identification (avec les communes concernées) des secteurs agricoles à fort potentiel. Le DOG prescrit les aménagements admis ou exclus dans ces zones. Par ailleurs, le DOG prescrit de conserver la charpente paysagère, sur la base des atlas paysagers : grands ensembles agricoles et paysagers structurants, reliefs et coteaux, coupures d'urbanisation et fenêtres paysagères. Le DOG fait bien le lien entre la protection des espaces agricoles à des fins économique ou paysagère.

SCoT du Pays de Valois : si les paysages font partie intégrante du projet, les réflexions menées n'ont pas de traduction prescriptive dans le SCoT autre que le respect des réglementations existantes. Les seules prescriptions concernant le paysage sont cartographiées, il s'agit de la préservation de cônes de vision ou de coupures d'urbanisation, ou encore des limites physiques de l'urbanisation de la commune centre.

3.2.4. Déplacements, transports

SCoT de la Grande agglomération toulousaine : concernant la relation et le bon phasage entre la desserte en transports en commun performante et l'ouverture à l'urbanisation, le SCoT prescrit la matérialisation de contrats d'axe entre l'autorité organisatrice de transports (AOT) qui s'engage sur la planification d'un projet de transport dont les transports en commun en site propre (TCSP) et la desserte ferroviaire, et les communes et (ou) les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui s'engagent sur des moyens pour favoriser la densité urbaine autour du TCSP (RU ou urbanisation nouvelle) et l'accessibilité aux stations/gares. Les axes concernés et les territoires contractualisables sont répertoriés (27) et cartographiés ; un « cahier pratique » est prévu pour proposer une méthodologie d'élaboration du contrat d'axe.

SCoT des Rives du Rhône : partant de l'idée que l'intensification du développement urbain, à plus ou moins long terme, est la condition de l'efficacité des réseaux de transports publics actuels ou futurs, le SCoT se propose de rompre avec la « ville étalée » et fait plusieurs prescriptions concernant l'implantation des équipements publics, commerces et services, de façon à ce qu'ils soient accessibles facilement par le plus grand nombre et sans avoir nécessairement recours à la voiture, ou encore par l'intensification de la production de logements dans les secteurs proches de ces équipements et services ainsi que des « pôles-gares », secteurs privilégiés de l'essor démographique et urbain. Des prescriptions concernent aussi les conditions de stationnement de manière à favoriser les transports collectifs ou les modes doux.

Le **SCoT des Rives du Rhône** fait également partie de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Dans le cadre de cette démarche, le syndicat mixte des Rives du Rhône s'est affiché solidaire de principes d'aménagement à défendre sur l'ensemble de l'aire métropolitaine, tels que la promotion d'un modèle « anti-tache d'huile » et la constitution du réseau express métropolitain.

3.2.5. Urbanisme commercial

SCoT de la Grande agglomération toulousaine : un SDEC de l'aire urbaine de Toulouse existait antérieurement (2005) et la grande agglomération de Toulouse a établi un DAC sur lequel le SCoT s'est appuyé. Il y a des prescriptions en matière d'offre commerciale correspondant au maillage urbain, avec des majorations liées à la proximité de transports en commun. Les possibilités sont clairement définies, les zones d'aménagement commercial (ZAC) sont précisément cartographiées.

SCoT du Bassin de vie d'Avignon : un SDEC est en place depuis 2008 ; le thème de l'activité commerciale est traité de manière approfondie, à la mesure de l'importance de ce secteur économique. Avignon Nord fait l'objet d'un schéma de secteur.

SCoT du Pays de Brest : la communauté urbaine de Brest et plusieurs communautés de communes disposaient de chartes de l'urbanisme commercial. Un DAC a été élaboré et approuvé en 2010, à l'échelle du pays avec des préconisations et des prescriptions ; il constitue le volet commercial du SCoT. Les ZAC sont localisées, qualifiées, etc.

3.2.6. Énergie, climat

SCoT des Vosges centrales : le SCoT met en avant l'élaboration du plan climat territorial comme la porte d'entrée du Grenelle avec des moyens (un chargé de mission dédié à ce thème au sein du syndicat mixte) ; le plan climat devrait servir de vecteur pour aborder d'autres thèmes du Grenelle. L'énergie est cependant insuffisamment présente, essentiellement à travers le bâtiment et la filière bois.

3.2.7. Littoral, montagne, forêts et carrières

SCoT du Pays de Brest : le SCoT ne comporte pas de volet mer, malgré un contexte géographique a priori favorable. Néanmoins, les spécificités maritimes sont bien analysées. La vocation maritime de Brest est clairement affichée, mais le DOG ne fait pas de propositions précises (sauf pour la plaisance). En revanche, la mise en œuvre de la loi littoral est développée et précisée de façon pratique avec des prescriptions. La gestion du trait de côte est peu abordée. Il y a quelques recommandations sur les zones menacées par la submersion marine.

Il n'apparaît pas par ailleurs dans l'échantillon étudié (dont le **SCoT de Fier-Aravis**) de dispositions spécifiques à un volet relatif à la montagne, touchant par exemple aux unités touristiques nouvelles.

En revanche, les caractéristiques naturelles et économiques sont à l'origine d'une prise en compte assez détaillée, intégrée et témoignant d'une préoccupation de développement durable, dans le cas précis du **SCoT des Vosges centrales**, pour les forêts et carrières, relevant d'orientations et de préconisations.

3.3. Prescrire et après ?

Il est légitime de penser qu'un projet de territoire se réalisera sur le terrain d'autant plus sûrement que le SCoT comportera des mesures prescriptives par rapport aux PLU.

Cela pose toutefois la question du suivi de la cohérence et de la compatibilité des PLU avec le SCoT, et de la sanction effective des documents qui s'affranchiraient trop de ce document de référence.

La crédibilité de l'outil SCoT repose effectivement sur la mise en compatibilité des PLU dans le délai imparti de trois ans (article L123-1-9 du CU), la vigilance de cette mise en compatibilité s'imposant non seulement au porteur du SCoT, mais aussi aux services de l'État.

12. Les services de l'État doivent mettre en place les outils leur permettant de s'assurer de la mise en compatibilité complète des PLU avec les dispositions du SCoT approuvé au terme du délai fixé par la loi.

La mise en place d'un suivi est un élément positif (cf. infra § 4-2), mais la volonté du porteur de SCoT et la permanence de la gouvernance sont perçus comme indispensables pour s'assurer de la prise en compte des orientations des SCoT par les documents d'urbanisme communaux. Certains présidents de structures porteuses considèrent que le travail ne s'arrête pas avec l'approbation du document et que les habitudes de travail en commun doivent se poursuivre : c'est le cas par exemple pour le **Pays de Brest** pour la mise en cohérence des zonages des PLU, ainsi que pour les **Vosges centrales** notamment dans l'assistance aux communes sur les PLU.

13. Le rapport de présentation des PLU devrait comporter un chapitre justifiant de la prise en compte des prescriptions des SCoT.

4. La dynamique du SCoT

4.1. Point de vue des collectivités territoriales et gouvernance

D'une manière générale ce sont les présidents des syndicats mixtes (SM) des SCoT, maîtres d'ouvrage bien souvent très investis dans le portage du SCoT et (ou) très motivés par le thème de l'environnement et du développement durable, qui ont été rencontrés par les auditeurs. Ils ne sont cependant pas toujours représentatifs des élus locaux.

Seuls deux SCoT ont fait exception à cette règle : le **SCoT des Rives du Rhône** pour lequel a été rencontré le chef de projet du SCoT également délégué du club des techniciens des SCoT, et le **SCoT du Cambrésis** où les entretiens ont eu lieu uniquement avec un vice-président du SCoT, président d'une des intercommunalités puis avec la personne en charge du suivi du SCoT et le chargé de mission urbanisme du SCoT.

Tous ces porteurs de SCoT, quel que soit leur engagement dans le Grenelle de l'environnement, ont reconnu son bien fondé pour faire avancer les élus dans leur compréhension de ses différentes thématiques, jugées parfois très complexes, comme par les élus du **Pays de Valois** qui ont pourtant admis la notion de pôles urbains pour le développement de l'urbanisation, ou ceux de **Rives du Rhône** alertant même sur le risque de rejets des élus, voire pour certains élus de **Caen-Métropole** un Grenelle perçu comme un réseau de contraintes.

En revanche, aucun n'a exprimé le fait que le Grenelle ait permis l'expression d'un nouveau projet de territoire, y compris le Grand Albigeois resté discret dans sa réponse à la question : « Les mesures du Grenelle ont-elles été une opportunité en matière d'aménagement et de construction d'un projet de territoire... ? », alors que son projet vise à :

- lutter contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère (etc.) ;
- préserver la biodiversité et protéger les ressources naturelles (etc.) ;
- rechercher un développement raisonné pour (etc.).

Pour reprendre les propos du président du SM du SCoT du Pays de Redon : « il y a bien un avant et un après Grenelle ». **L'influence du Grenelle sur le projet de territoire est bien réelle**. Elle se fait, pour la quasi totalité des SCoT, difficilement quand il s'agit de la gestion économe de l'espace, voire même de manière conflictuelle sur les questions de densité et de lutte contre l'étalement urbain (**Val de Rosselle**). Le Grenelle facilite malgré tout la compréhension de ces enjeux, de même ceux relatifs aux transports et déplacements. Globalement, la biodiversité, le continuum écologique et la TVB ne posent pas de problème, en dépit toutefois de la difficulté de **Caen-Métropole** à comprendre le concept de la TVB.

Pour certains SCoT, le Grenelle a été l'occasion de mettre en place une gouvernance élargie, comme pour le **Pays de Brest** qui a créé ainsi la dynamique nécessaire pour poursuivre sur l'ensemble des travaux les thématiques du Grenelle. A l'opposé, le **Grand Albigeois** est critique sur la gouvernance à cinq qu'il estime « illusoire et inopérante ».

En tout état de cause le Grenelle a permis pour beaucoup une prise de conscience collective sur les nouveaux enjeux de territoire, avec les effets positifs d'une meilleure compréhension de toutes les thématiques abordées. Beaucoup se disent mieux armés, voire déjà en marche pour les nécessaires révisions des SCoT visant à intégrer les dispositions de la loi Grenelle 2 à échéance du 1er janvier 2016.

4.2. Suivi et mise en œuvre du SCoT

Comme exposé ci-dessus (cf. § 3-3), le suivi du SCoT est effectivement un élément essentiel de sa mise en œuvre, c'est d'ailleurs la considération qui a motivé la disposition relative à « *l'analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale* » au terme de 6 ans prévu par l'article L122-14 du CU.

4.2.1. La disponibilité ou non d'une ingénierie

La présence d'une agence d'urbanisme (Caen, Brest, Toulouse, etc.) est un atout pour les porteurs de SCoT qui disposent ainsi d'outils d'observation et de suivi pérennes et fiables, et souvent d'un recul intéressant sur les données, ainsi que de moyens techniques pour approfondir certains sujets (PDU, circulations douces, etc.). C'est ainsi que les élus du Val de Rosselle ont sollicité l'État pour étudier la faisabilité de la création d'une agence d'urbanisme sur leur territoire, afin de mettre en œuvre leur SCoT dans de bonnes conditions.

Pour d'autres SCoT, ce sont les propres services des SM ou des communautés de communes (CC) porteurs des SCoT, qui sont chargés du suivi :

- soit ils disposent déjà d'équipes constituées (**Cambrésis, Pays de Valois, Rives du Rhône**) ;
- soit ils ont effectué, ou envisagent, le recrutement d'un urbaniste dévolu au suivi de la mise en œuvre du SCoT, notamment dans les PLU et au renseignement des indicateurs (**Pays de Redon et Vilaine, Beauce Gâtinais en Pithiverais, Fier-Aravis, Grand Albigeois**, etc.). L'une des difficultés réside dans la réelle capacité du porteur de SCoT à procéder à ce recrutement et à le maintenir dans la durée. L'exemple du **Pays de Redon** montre que les structures porteuses n'ont pas forcément les moyens de leurs ambitions, le recrutement envisagé n'ayant pu être réalisé.

Assez généralement - et dans certains cas plus que dans d'autres selon leur capacités techniques - les porteurs de SCoT comptent aussi s'appuyer sur les services de l'État (DDT et/ou DREAL) pour les aider à assurer le suivi, essentiellement comme fournisseurs de données.

Les services de l'État se sont d'ailleurs en général organisés pour suivre les SCoT de leur côté.

4.2.2. La mise en place d'indicateurs

Ceci étant, une des principales difficulté repose sur la constitution d'indicateurs, simples et fiables.

Ainsi par exemple, le syndicat mixte du **SCoT des Rives du Rhône**, a mis en place une grille d'indicateurs (quatre thèmes, 16 questions, 24 indicateurs) qui a pour objet d'apprécier l'atteinte des objectifs du SCoT et de surveiller l'évolution des problématiques environnementales.

Est à noter aussi le « compte foncier » proposé par le **SCoT du Cambrésis**, qui, sous réserve d'une réelle mise en œuvre, constitue un bon indicateur de suivi de l'évolution urbaine.

Dans le **SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine**, des outils efficaces de suivi de la consommation des espaces urbanisés existent et des indicateurs sont en cours d'élaboration sur d'autres thèmes du Grenelle de l'environnement.

Le constat est ainsi établi que la majorité des territoires des SCoT analysés envisagent de se doter d'indicateurs, notamment sur le foncier, la consommation d'espace et la compatibilité des PLU avec le SCoT.

La difficulté majeure pour l'ensemble des territoires est de disposer pour certains thèmes d'un « état zéro », soit un état initial de référence permettant ultérieurement de faire des comparaisons pertinentes.

14. La définition des indicateurs de suivi de la mise en oeuvre du SCoT doit impérativement s'appuyer sur un état initial de référence daté.

4.2.3. La mise à disposition d'outils

En vue de la mise en œuvre des SCoT, la plupart de leurs porteurs comptent mettre à profit leur présence dans les instances d'élaboration des PLU pour, avec l'appui des services de l'État, expliquer et convaincre (**Fier-Aravis, Grand-Albigeois, Pays de l'Or**, etc.).

Est à noter la mise à disposition par le Syndicat mixte du **Bassin de vie d'Avignon** d'un « guide méthodologique pour la déclinaison des orientations du SCoT dans les PLU » auprès des communes. Sans aller jusque là, d'autres territoires s'efforcent d'avoir une présentation très pédagogique et claire des orientations (prescriptions ou recommandations), comme dans les SCoT du **Grand-Albigeois** ou du **Pays de Redon**, soit dans les DOG eux-mêmes, soit dans une annexe (**SCoT des Rives du Rhône**).

4.2.4. La mobilisation des élus au travers d'études complémentaires

Afin de ne pas rompre la dynamique engagée avec les élus des communes couvertes par le SCoT, la plupart des porteurs de SCoT poursuivent, après l'approbation de celui-ci, des réflexions sur des sujets mobilisateurs d'intérêt collectif. Deux exemples peuvent être cités :

- le syndicat mixte du **SCoT de Rives du Rhône** continue d'impulser des projets et des études (études « Urbagare 1 et 2 » sur les potentiels de densification autour des gares ; démarche inter-SCoT sur l'espace de la trans-rhodanienne Isère-Drôme-Ardèche ; deux schémas de secteurs sur les territoires à enjeux spécifiques ; une «étude de gisement» du territoire en énergies renouvelables ; la réflexion sur une communauté de l'eau potable à l'échelle des Rives du Rhône ; la constitution d'un réseau de veille écologique) ;
- le **Pays de Brest** a engagé avec le concours de l'agence d'urbanisme une réflexion sur l'homogénéisation des PLU.

5. Rôle et implication des services de l'État

5.1. Le préfet

Concernant le rôle des représentants de l'État membres du corps préfectoral dans les SCoT, cinq points méritent d'être soulignés :

- les préfets accordent très majoritairement **une large délégation aux DDT** pour porter les enjeux de l'État dans le département, élaborer les « porter à connaissance » (PAC), les représenter dans le dialogue avec les collectivités territoriales et rédiger les avis de l'État tout au long de la procédure ;
- **les sous-préfets sont de plus en plus présents dans les SCoT** et participent dans de nombreux cas aux réunions des personnes publiques associées organisées par les collectivités territoriales ; leur rôle est cependant variable selon les départements et va de la représentation symbolique du préfet au pilotage des services de l'État dans l'arrondissement. Dans le département du Nord, c'est le sous-préfet de Cambrai qui a été l'interlocuteur principal des élus lors de l'élaboration du SCoT du Cambrésis, avec l'appui de la délégation territoriale de la DDT ;
- **les préfets ont des attitudes assez diversifiées face à la signature simultanée de l'avis de l'État et de l'avis de l'Autorité environnementale sur un projet de SCoT arrêté.** Certains séparent bien les deux rôles et ne s'arrêtent pas aux contradictions qui peuvent apparaître entre ces deux avis, comme dans le Calvados. D'autres sont soucieux de la cohérence des deux avis et s'efforcent en cas de besoin de gommer les contradictions apparentes. Comme, en règle générale, l'avis de l'AE est plus sévère que l'avis de l'État, c'est le plus fréquemment lui qui fait les frais d'éventuels ajustements. Dans un cas limite constaté sur un SCoT de l'échantillon, l'avis de l'AE, jugé trop éloigné de l'avis de l'État très positif, n'a tout simplement pas été envoyé au syndicat mixte en charge du SCoT, qui en ignore toujours la teneur. Ces différentes situations renvoient souvent à la qualité et à la fréquence des relations de travail qui existent entre DREAL et DDT. Mais surtout elles remettent en question l'exercice et la qualité de l'avis de l'AE ;
- **certains préfets de région s'impliquent fortement dans la définition d'une stratégie régionale de l'État** en matière de développement durable et s'appuient notamment sur les nouveaux outils créés par les lois Grenelle, en particulier les SRCE et les SRCAE qui doivent être construits en copilotage avec le Conseil régional. C'est en particulier le cas du préfet de la région Bretagne, qui fixe pour objectif à ses services une couverture complète par des SCoT à l'horizon 2017, est préoccupé par des positions de l'État parfois incohérentes entre départements d'une même région et use du pouvoir d'évocation à son niveau de l'avis de l'AE sur les SCoT ;
- enfin, **certains préfets pointent le télescopage possible entre le futur schéma départemental de coopération intercommunale et les périmètres des SCoT** : les nouvelles intercommunalités pourront entraîner des changements de périmètre des SCoT, ce qui peut dans certains cas modifier des équilibres patiemment construits depuis plusieurs années.

5.2. La DREAL

5.2.1. Le rôle d'autorité environnementale

Dans le domaine de l'urbanisme, **la priorité semble majoritairement accordée par les DREAL au rôle de préparation des avis de l'autorité environnementale**. En effet, quand les moyens en personnel sont limités, ce sont plutôt ceux dévolus aux pilotage des études ou à la participation aux réunions de travail avec les collectivités qui sont sacrifiés.

Certaines DREAL élaborent des notes de cadrage de l'AE à l'attention des collectivités au démarrage des études des SCoT (Nord-Pas de Calais, Picardie, etc.). Dans le cas de la Picardie par exemple, ces notes comportent deux parties :

- une première partie méthodologique, rappelant ce que doivent contenir l'état initial de l'environnement, l'étude de l'impact du projet sur l'environnement et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation à prévoir ;
- une deuxième partie rappelant les enjeux environnementaux pour l'État sur ce territoire.

La mise à contribution des DDT pour produire l'avis de l'AE est très variable selon les régions :

- soit c'est un exercice solitaire de la DREAL, la DDT n'en étant destinataire qu'une fois qu'il est signé ;
- soit la DREAL consulte la DDT en cours d'élaboration de l'avis ou fait transiter le projet d'avis par le directeur départemental des territoires avant la signature du préfet ;
- soit la DREAL et la DDT se concertent pour élaborer dans la même période l'avis de l'État et l'avis de l'AE en cohérence.

Selon l'attitude du préfet par rapport à ce rôle, l'énergie investie par le service et le style employé pour l'élaboration de l'avis varient d'un département à l'autre.

Le constat fait sur l'échantillon illustre l'extrême diversité de l'avis de l'AE sur les SCoT, ce qui pose la question de l'homogénéité de cet exercice sur l'ensemble du territoire national ainsi que la bonne exécution de cet exercice.

Sur ce sujet, la mission renvoie au rapport sur l'autorité environnementale en DREAL (n° 0072-85-01) dont elle partage les conclusions.

5.2.2. Le portage des politiques publiques

Les DREAL interviennent également dans le champ de l'urbanisme en réalisant ou conduisant des études thématiques régionales, en animant le réseau des DDT de la région sur ce champ, en produisant des notes ou guides méthodologiques à l'intention des DDT, en conduisant une politique d'études régionale, en apportant leur

contribution aux DDT pour l'élaboration des PAC ou des avis de l'État. C'est le plus souvent un ou des services distincts de celui qui produit l'avis de l'AE qui prend en charge ces missions. L'implication de la DREAL y est toutefois variable selon les effectifs disponibles :

- au minimum, les DREAL assurent la programmation des crédits d'études régionaux et coordonnent les études conduites par les DDT, de moins en moins nombreuses du fait de la raréfaction des crédits ;
- certaines DREAL animent des ateliers avec les DDT de leur territoire pour produire des notes ou guides méthodologiques (comment produire un PAC de qualité dans le Centre, par exemple) ou thématiques (SCoT et biodiversité en Midi-Pyrénées) ;
- certaines DREAL pilotent des études régionales, avec le concours des CETE ou des agences d'urbanisme (exemple de l'étude sur l'armature urbaine de Lorraine, réalisée par les trois agences d'urbanisme locales) ;
- la plupart interviennent en appui aux DDT, sur sollicitation de celles-ci, pour abonder le PAC, les notes d'enjeux, et contribuer à l'élaboration de l'avis de l'État sur le projet de SCoT (cas de la DREAL Basse-Normandie qui est intervenue sur la TVB) ;
- La DREAL participe parfois aux réunions des personnes publiques associées des SCoT ; ce sont souvent les agents qui prennent en charge l'avis de l'AE, voire le service en charge de la planification dans les services les mieux dotés en effectifs.

Du fait de son double positionnement, portage des enjeux de l'État au niveau régional et rôle d'autorité environnementale, l'intervention de la DREAL dans le cadre des SCoT n'est pas souvent perçue de manière très claire par les collectivités territoriales. Cette ambiguïté est accentuée lorsque des représentants de la DREAL participent sans s'exprimer à des réunions de personnes publiques associées, laissant ainsi penser aux élus qu'ils sont en accord avec les orientations du SCoT, dès lors qu'il s'ensuit un avis très critique de l'autorité environnementale.

15. Pour une meilleure lisibilité de leur action par les acteurs du SCoT, deux rôles des DREAL, portage des politiques publiques au niveau régional et instruction de l'avis de l'autorité environnementale, doivent être clairement distingués.

5.3. La DDT(M)

La DDT(M) est le service qui se trouve en première ligne pour porter les enjeux de l'État dans la planification urbaine, en particulier à l'occasion de l'élaboration des SCoT. Quelle que soit la taille du département, les directeurs s'efforcent d'y consacrer des moyens, conscients de l'enjeu que représente pour leurs services la planification urbaine.

Il faut cependant garder à l'esprit que les DDT, dans leur organisation actuelle, sont en place depuis le premier janvier 2010 et que dans l'échantillon des SCoT étudiés ce sont les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), voire les directions départementales de l'équipement (DDE), qui ont participé à l'élaboration de ces documents.

Les principaux constats sont les suivants :

- **la posture de la DDT est variable selon la présence ou non d'une ingénierie de projet dans le département.** C'est ainsi que dans les départements à dominante rurale, sans ingénierie locale, la DDT est très souvent dans un rôle d'accompagnement rapproché de la maîtrise d'ouvrage du SCoT, de type assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou conducteur d'opération, parfois encadré par une convention avec la collectivité. Dans ce cas, elle est amenée à développer un rôle pédagogique important auprès des élus pour leur faire intégrer les enjeux du Grenelle et négocie des compromis sur la prise en compte de ces enjeux. Par contre, face à un maître d'ouvrage de SCoT doté de services techniques importants ou d'une agence d'urbanisme, la posture de la DDT est plus essentiellement régaliennne et plus frontale vis-à-vis des collectivités. La DDT peut alors se trouver associée de manière minimale à l'élaboration du SCoT (production du PAC, participation à quelques réunions aux grandes étapes de l'élaboration puis avis de l'État). Quelles que soient les modalités de l'association, elle ne doit pas omettre de vérifier que tous les documents de rang supérieur faisant référence pour la mise en œuvre des politiques de l'État sont disponibles, ni de relancer les procédures en sommeil ;
- **le dire initial de l'État ne se limite pas en général à la production d'un PAC réglementaire mais s'appuie sur une note d'enjeux ou un document stratégique explicitant les enjeux de l'État sur le territoire concerné.** La qualité et le mode de production sont cependant très variables d'un département à l'autre, de même que le portage de ces documents auprès des élus ;
- **lorsqu'ils existent, les services territoriaux des DDT sont très présents dans les réunions de travail avec les élus, parfois en appui aux sous-préfets.** Il y a alors un partage entre une ingénierie et un appui méthodologique au siège, et une participation opérationnelle dans les délégations territoriales ;
- s'ils ont depuis longtemps une expérience sur certains sujets (habitat, déplacements, eau, risques), **les services des DDT reconnaissent souvent leur manque de compétences sur certains thèmes du Grenelle** (TVB, réduction des gaz à effet de serre, lutte contre le réchauffement climatique, etc.) ;
- les DDT se retrouvent le plus souvent en **posture de chef de file des services de l'État en matière de planification urbaine** et animent pour le compte du préfet le réseau local de ces services (cf. chapitre suivant).

16.*Lorsqu'une DDT intervient en appui d'un groupement de collectivités territoriales qui élabore un SCoT, il est nécessaire de formaliser, pour une utilisation tant interne qu'externe, les modalités de cette intervention (contenu, inter-action avec les acteurs, durée, etc.).*

5.4. Inter-actions au sein de l'État local

5.4.1. Les rapports DREAL- DDT

Au cours des auditions des acteurs effectuées dans les 14 territoires sélectionnés, des rapports et des modalités de travail sensiblement différents selon les sites entre la DREAL et les DDT ont été constatés. Sur le sujet des SCoT, ils peuvent être quasi inexistants, se borner à des échanges à certaines étapes, voire être réguliers et réellement constructifs.

Il va de soi que ces relations ont un impact sur la qualité du « dire de l'État », sur la perception par les élus du rôle et de la cohérence de ses services, ainsi que sur la qualité et l'acceptabilité par les élus de l'avis de l'autorité environnementale.

A l'évidence, la qualité et la fréquence des relations de travail entre services ne se décrète pas et dépend autant des personnes en place, des moyens humains disponibles, que des instructions données. Cependant, l'hétérogénéité constatée pose question par rapport à la cohérence de l'intervention des services de l'État sur le territoire et une harmonisation minimale des pratiques apparaît nécessaire.

Les DREAL, services déconcentrés du ministère en charge de l'urbanisme et de l'environnement, qui ont pour mission le pilotage et l'animation des politiques publiques d'aménagement durable du territoire, doivent travailler de manière plus étroite avec les DDT, qui ne sont plus des services déconcentrés de ce ministère.

17. La contribution de la DREAL à l'élaboration des notes d'enjeux et des PAC conduite par les DDT, ainsi qu'un échange formalisé entre DREAL et DDT en amont de la rédaction des avis de l'État et de l'AE sur le projet de SCoT arrêté, doivent être systématiquement mises en œuvre.

18. L'administration centrale (DGALN) doit rappeler ce qu'elle attend d'une DREAL et d'une DDT et de leur coopération en matière de planification urbaine, pour éviter des disparités trop grandes sur le territoire.

5.4.2. Les commissions locales inter-services

Les modalités de travail inter-services dans le domaine de la planification urbaine sont également très différentes selon les départements. Si la DDT est partout chef de file, le travail inter-services se déroule parfois dans un cadre formel mis en place sous l'autorité du préfet, ce dernier étant représenté par son secrétaire général ou par le directeur départemental des territoires.

C'est ainsi, par exemple, qu'ont été mis en place :

- dans le Loiret, une mission interministérielle du paysage et de l'aménagement durable (MIPAD), qui permet de débattre entre services de l'État des principaux enjeux de planification et des grands projets ;

- dans le Calvados, un pôle aménagement, risques, énergie éolienne (PAREE) qui rassemble une fois par an, sous le pilotage du secrétaire général, les sous-préfets et tous les services concernés par le territoire. En gestion courante, il se réunit en trois formations différentes selon la thématique abordée ; les membres du pôle aménagement, piloté par la DDTM, se retrouvent selon un rythme mensuel pour contribuer à la production des notes d'enjeux et des avis de l'État sur les documents d'urbanisme ;
- en Haute-Garonne, un pôle de compétence aménagement territorial (PCAT) a été créé dans le cadre du projet territorial de l'État pour contribuer à la définition d'une meilleure organisation spatiale du territoire départemental, principalement celui de l'agglomération toulousaine, et participer à la valorisation des différents territoires. Sous le pilotage de la DDT, le PCAT regroupe l'ensemble des services de l'État sur les problématiques d'aménagement du territoire et les différents dossiers à enjeux dans le département. Il contribue à la territorialisation des politiques publiques et à la construction du « dire de l'État ».

19. *Un recueil des bonnes pratiques en matière de modalités de travail entre services de l'Etat dans un département, qui pourrait être réalisé à l'instigation de la DGALN et largement diffusé, aiderait les départements à mettre en place des instances locales inter-services là où la coopération de cette nature est faible.*

5.5. L'État local vu par les collectivités territoriales

A l'occasion des entretiens, les porteurs de SCoT ont été sollicités par les auditeurs pour connaître leur avis sur les services de l'État et leurs rôles auprès des collectivités dans le cadre de l'élaboration des SCoT.

Les points de vue exprimés diffèrent selon qu'il s'agit des services de l'État de niveaux régional ou départemental, mais sont également modulés selon la graduation plus ou moins positive des avis émis par l'État. Toutefois, beaucoup souhaitent que ces relations de travail perdurent.

L'appréciation est cependant plus neutre lorsqu'il s'agit de grandes agglomérations, disposant de moyens suffisants et sans besoin particulier vis-à-vis des services de l'État, ou lorsqu'il existe des agences d'urbanisme importantes et performantes (la Grande agglomération toulousaine et le Pays de Brest).

Hormis dans le contexte évoqué au paragraphe précédent, les élus rencontrés sont unanimes pour reconnaître les DDT comme des services compétents, utiles à leur côté dans l'élaboration des SCoT ; ils les décrivent comme :

- présentes, actives, disponibles, estimées même pédagogues parfois, dans des rapports constructifs, avec des relations étroites et constantes, ce qui témoigne d'une proximité appréciée ;
- plutôt compétentes, jusqu'à qualifier les PAC et « dires de l'État » de documents de qualité et riches en éléments d'analyse. De plus, pour certains, les interventions des DDT peuvent aller jusqu'à un soutien plus direct, voire une aide à la rédaction de documents ;

- fournisseurs de données, de statistiques, d'indicateurs, d'outils pour la compréhension du Grenelle.

Toutefois, ces qualificatifs, parfois élogieux, peuvent rapidement être remis en question dès lors qu'un avis plutôt défavorable de l'État intervient. L'incompréhension des élus l'emporte alors, certains recevant très mal les avis trop détaillés sur certaines thématiques qui risquent de les mettre en difficulté au sein de leur structure, vis-à-vis de leurs pairs, principalement sur le thème de la gestion économe de l'espace, sujet le plus sensible.

Plus rarement, certains élus ou techniciens des collectivités évoquent une perte de technicité des DDT ces dernières années, qu'ils attribuent aux réorganisations successives des services et à la réduction des effectifs.

Quant aux DREAL, elles cumulent un double handicap :

- elles sont perçues comme trop théoriques, trop éloignées du terrain, trop régaliennes, leur rôle pouvant même être difficile à cerner ;
- de plus, elles représentent l'autorité environnementale à travers la proposition d'avis au titre de l'AE, avis souvent incompris des élus, même s'ils procèdent généralement aux modifications demandées des documents. L'avis de l'AE est souvent jugé sévère.

A la veille du très important chantier de la révision des SCoT pour intégrer les dispositions de la loi Grenelle 2 :

- **il est indispensable que les DDT disposent des moyens et compétences adaptés pour s'investir pleinement sur ce champ** et poursuivre efficacement leur mission dans un rôle d'accompagnateur avec toute la pédagogie requise et réclamée par les élus ;
- **il y a nécessité pour les DREAL de se positionner également dans le rôle d'expertise**, soit en appui aux DDT, soit de manière complémentaire sur les thèmes du Grenelle exigeant la vision régionale, voire même en première ligne sur les thèmes du Grenelle relevant de leur compétence, comme la biodiversité avec la TVB et le SRCE, et le thème énergie-climat avec le SRCAE ;
- Il conviendrait aussi que les DREAL puissent renforcer leur mission de cadrage au titre de l'autorité environnementale.

Pour une véritable efficacité en matière d'aménagement durable du territoire, l'implication des services de l'État est nécessaire à tous les niveaux hiérarchiques, de manière à pouvoir faire passer les bons messages aux bons moments. C'est une question de management interne pour un renforcement des positions de l'État. Les élus sont apparemment en attente de soutien, d'accompagnement et de pédagogie de la part des services de l'État, c'est pour eux une garantie d'obtenir en bout de course des avis favorables.

20. *Il est impératif de conforter les moyens en personnel des DDT et des DREAL sur le champ de la planification urbaine pour atteindre les objectifs de « grenellisation » des SCoT approuvés d'ici au premier janvier 2016 et de couverture territoriale étendue à la date du premier janvier 2017 ou après.*

6. Quelle couverture territoriale des SCoT en 2017 ?

Actuellement, à peine le tiers de la population française vit dans un territoire couvert par un SCoT déjà approuvé ou arrêté. Parmi les modifications de l'article L 122-2 du CU introduites par l'article 17 de la loi Grenelle 2, il convient de noter qu'en l'absence d'un SCoT applicable le PLU d'une commune ne pourra plus être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle, ceci étant assorti de dérogations² mais applicable à l'ensemble des communes à compter du **1er janvier 2017**.

Sans attendre cette échéance, une obligation vise par ailleurs l'intégration des dispositions des lois Grenelle dans les documents antérieurs : les documents d'urbanisme approuvés avant le 13 janvier 2011³, et ceux en cours d'élaboration dont le projet a été arrêté avant le 1er juillet 2012 et approuvé avant le 1er juillet 2013, et dont les procédures ont été achevées selon les dispositions antérieures à la loi Grenelle 2, doivent intégrer les dispositions des lois Grenelle et donc être modifiés ou révisés avant le **1er janvier 2016**.

La couverture du territoire par les SCoT est donc appelée à croître substantiellement, sous peine de bloquer totalement l'extension urbaine et les possibilités d'accueil de populations nouvelles en de nombreux endroits, et leur contenu à évoluer. Mais dans quelles conditions va se faire la mise en œuvre et quels SCoT résulteront des démarches?

6.1. Le contexte 2012-2017

Doublement incitées à se rapprocher pour bâtir des projets communs pour leurs territoires, par la loi Grenelle 2 et par l'évolution des dispositions applicables aux collectivités territoriales (cf. la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales), les communes et leurs communautés disposent de cinq années à peine pour élaborer leurs SCoT et en accomplir la procédure. A peine amorcée, la démarche se déroulera au moment des prochaines élections municipales et le risque de perturbation du fait de ces deux échéances n'est pas à écarter, en présence de projets qui nécessitent une forte implication des élus et des enjeux majeurs pour le territoire. Un changement d'équipe municipale, avec des objectifs différents, peut aussi conduire à remettre largement en cause les orientations et les acquis, bien que l'appropriation générale et progressive des thématiques du Grenelle soit de nature, par leur vulgarisation et les dispositions prévues, à permettre de rendre incontournable un socle minimal d'orientations ou de mesures (plan climat, TVB par exemple). De même, les délais nécessaires pour aboutir risquent d'être reportés.

² Les dérogations sont accordées

- « soit avec l'accord du préfet donné après avis de la CDNPS et de la chambre de l'agriculture,
- soit, jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un SCoT incluant la commune a été arrêté, avec l'accord du président de l'établissement public » d'élaboration du SCoT. « la dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du PLU. » (art L 122-2 du CU)

³ Date d'entrée en vigueur de la loi ENE;

Le facteur temps est en effet un élément primordial à prendre en compte : le temps du SCoT n'est pas le temps des mandats électoraux, ni celui de la compréhension et l'appropriation par la population locale, d'autant plus long que le milieu est rural, peu équipé en connaissances et en moyens. En outre, l'acquisition et le partage sur un sujet complexe porteur de thématiques à la fois spécifiques et emboîtées, avec des effets parfois contradictoires et une nécessité de cohérence, sont par essence lourds.

Des aller-retours indispensables pour la qualité du travail et l'atteinte des objectifs, mais aussi consommateurs de temps, seront assortis aux procédures, dont les obligations liées à l'évaluation environnementale stratégique, les avis (autorité environnementale et services) et l'enquête publique. Les représentants locaux de l'État seront sollicités dans leurs différents rôles (voir ci-dessus 5.1 à 5.3) et la charge sera d'autant plus lourde que les territoires ne disposeront pas des connaissances, de l'ingénierie ni des financements nécessaires. Des sollicitations appuyées sont à prévoir pour pallier notamment le manque de crédits d'études, l'indisponibilité de cabinets d'études souvent trop sectorisés, l'appui à la modification des premiers documents. Il est donc indispensable de fournir aux services déconcentrés des outils appropriés, à commencer par des notes de doctrine en tant que supports du savoir et garants d'une harmonisation, de les inviter à une mutualisation des compétences et à une organisation locale efficiente.

Si l'échéance 2016 est bien claire à la fois pour les porteurs de SCoT concernés et pour les services de l'État, celle de 2017 semble moins prégnante pour ces derniers. Est-ce parce que les territoires non couverts ne sont pas des territoires à forts enjeux et que le système de dérogation envisagé pourra permettre de régler la majeure partie des situations ? Parce que les conséquences en seront in fine un gel de l'extension urbaine propice à la préservation des surfaces naturelles et de la biodiversité ? Parce qu'avec ou sans SCoT il revient toujours aux préfets d'exercer le contrôle de légalité ? Néanmoins, certains préfets se saisissent davantage du sujet, comme le préfet de la région Bretagne qui a inscrit dans les plans d'actions du Projet agricole et agroalimentaire régional (PAAR) l'objectif de couverture totale en SCoT d'ici 2017.

6.2. Quels types de SCoT en 2017 ?

A la différence des SCoT examinés ici, les SCoT de 2017 seront donc des SCoT essentiellement « grenelliens » car guidés par les modifications introduites par la loi Grenelle 2 et encadrés par des plans et schémas de rang supérieur aboutis. Il convient de rappeler que la loi Grenelle 1 a notamment fixé une « incitation » à l'établissement de plans climat-énergie territoriaux avant 2012 ... Les nouveaux SCoT devraient a priori mieux intégrer les différentes thématiques et apparaître moins partiels que les précédents.

La consolidation en cours du dispositif réglementaire devrait permettre de mieux comprendre et mettre en œuvre les dispositions législatives de 2010 : le décret du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui modifie plusieurs articles de la partie réglementaire du CU concernant le contenu des SCoT et des PLU apporte ainsi déjà plus de précision et éclaire les questions touchant notamment à l'habitat, aux déplacements ou encore à la TVB.

Vis à vis des PLU, la tendance du SCoT à se situer entre les obligations posées par les documents de rang supérieur et la réglementation d'une part, les contraintes renvoyées sur les secteurs ou les communes d'autre part, devrait pouvoir être corrigée par l'accompagnement et la qualité des avis, l'amélioration du savoir faire et une mise au point de la terminologie par les services de l'État : comme le rappelle le président de la fédération nationale des SCoT, il s'agit de respecter « l'esprit » du SCoT, qui doit offrir un document d'orientation et laisser les communes libres de leurs prescriptions. Devant la richesse et l'incertitude du vocabulaire rencontré (voir partie 3), un glossaire à l'attention des services déconcentrés, des élus et des opérateurs de terrain serait très utile.

Il est donc souhaitable que les nouvelles démarches tirent les leçons des expériences antérieures. Certains exemples de SCoT ont pu apparaître dissuasifs pour des territoires voisins, par exemple en raison de déséquilibres internes accentués entre une partie plus attractive du territoire et les autres secteurs, ou en raison d'une perception trop sensible des contraintes. Le choix des périmètres et la bonne identification des enjeux devraient permettre de limiter les risques.

Dans d'autres cas, il apparaît que le souci des élus de prouver qu'ils sont solidaires et la crainte des échéances proches provoquent une approbation précipitée suivie de l'engagement immédiat de la révision du SCoT : certes, cela permet de disposer d'un premier schéma, mais s'agit-il d'un vrai SCoT, d'un SCoT alibi, d'un SCoT opérationnel?

Il serait regrettable que la crainte de l'après-2017 conjuguée à une insuffisance de moyens conduise à l'approbation dans la précipitation de SCoT immatures, incomplets ou illusoires, dont les effets soient au final inopérants ou pervers. C'est pourquoi la mission se doit d'insister sur la nécessité de compléter rapidement les outils de base (notes de doctrine, glossaire) de nature à favoriser au niveau local une économie de temps, une harmonisation du discours et des pratiques, ainsi qu'un partage efficace de la présence auprès des acteurs de terrain.

Conclusion

La loi Grenelle 2 porte très haut les ambitions des SCoT qui deviennent les documents de référence uniques pour l'élaboration des PLU à l'horizon 2016.

Devant cette exigence, et avec une couverture territoriale actuelle de 17% pour un peu moins du tiers de la population française, le chemin à parcourir demeure considérable.

Il apparaît que les SCoT récemment approuvés n'intègrent pas encore l'ensemble des thématiques du Grenelle de l'environnement : la réduction de la consommation des terres agricoles pour l'urbanisation, liée à la lutte contre l'étalement urbain déjà affirmée par la loi SRU, est le sujet le plus souvent abordé et le mieux pris en compte. De même, la promotion d'un habitat plus dense est l'objet d'un discours qui semble entendu dans de nombreuses agglomérations. Mais la préservation et le rétablissement des continuités écologiques, ainsi que la réduction des gaz à effet de serre et la lutte contre le changement climatique, sont des thèmes encore peu présents, surtout les deux derniers.

Pourtant, malgré ces lacunes, un progrès dans une meilleure prise en compte de ces problématiques a été accompli par rapport aux SCoT de la génération précédente et aux schémas directeurs. Des débats intenses ont eu lieu entre les acteurs du SCoT sur tous ces thèmes, et même si les résultats peuvent apparaître un peu décevants, les esprits commencent à mûrir et la révision de ces documents devrait voir se concrétiser des avancées notables. Une étape a été franchie.

S'ils ne sont encore que des documents incomplètement intégrateurs, les SCoT ont également un caractère encore peu prescriptif. Les orientations du DOG sont bien souvent très générales, mais c'est dans le domaine de la consommation de terrains agricoles et dans la production attendue de logements qu'elles sont les plus précises, ainsi que dans la préservation de certains espaces protégés et des paysages.

Sur certains thèmes comme la TVB, des études approfondies ont parfois été réalisées et présentées aux collectivités territoriales, mais la gouvernance locale encore un peu faible n'a pas permis leur acceptabilité par la majorité des élus.

Il est fort probable que les premiers vrais SCoT « Grenelle », actuellement en cours d'élaboration ou qui résulteront de la révision des SCoT récemment approuvés sous le régime de la loi SRU, connaîtront un autre saut qualitatif et se rapprocheront du document intégrateur voulu par la loi Grenelle 2.

L'outillage juridique pour y parvenir existe et seules quelques précisions complémentaires semblent nécessaires : meilleure intégration des documents de rang supérieur, développement des réflexions inter-SCoT, articulation SCoT-PLU plus affirmée par un suivi fin des prescriptions du SCoT.

Les services déconcentrés de l'Etat doivent se préparer à contribuer activement à l'élaboration et à la généralisation des SCoT « Grenelle ».

Les DDT sont et doivent rester les chevilles ouvrières de l'État sur ce champ car leur rôle est reconnu par la majorité des collectivités territoriales. Si elles sont parfois

ressenties comme moins utiles dans les agglomérations dotées de services et de moyens d'études importants, elles sont par contre reconnues indispensables dans les secteurs connaissant un déficit d'ingénierie privée, ce qui représente une très grande partie du territoire national, notamment dans les secteurs non encore couverts par des SCoT.

Si le portage des enjeux de l'État est le rôle principal des DDT, elles se positionnent aussi dans ces secteurs en accompagnement des collectivités pour les aider à intégrer les problématiques du Grenelle dans leurs réflexions, et leur rôle pédagogique est alors considérable. En effet, ce ne sont pas les bureaux d'études, dont le temps d'intervention est compté et forcément limité pour des raisons financières qui pourraient jouer ce rôle d'appui aux collectivités si les services de l'État dans le département devaient se placer en retrait.

De même, ce sont les DDT qui sont les mieux placées pour s'assurer de la cohérence de l'aménagement du territoire départemental, en portant un regard sur les différents projets de SCoT et en étant en capacité de se mobiliser sur l'inter-SCoT, le plus souvent avec l'appui des DREAL. Mais ce sont bien les DDT qui doivent rester en position de chefs de file pour l'État sur la planification urbaine car elles sont les interlocuteurs naturels des élus porteurs de SCoT, qui considèrent les services régionaux comme trop éloignés de leurs préoccupations.

Il apparaît cependant indispensable que les DREAL et les DDT travaillent davantage en complémentarité sur la planification urbaine et les politiques issues du Grenelle et tout aussi impératif de conforter leurs moyens humains, avec les compétences adaptées, pour faire face dans les prochaines années à ce qui est attendu d'elles :

- pour les DREAL, l'élaboration des SRCE et des SRCAE, en partenariat et sur un pied d'égalité avec les régions, qui de leur côté investissent beaucoup sur ces sujets, ainsi que l'appui aux DDT sur la définition des enjeux territoriaux de l'État. Services déconcentrés du ministère, les DREAL doivent assurer le pilotage et l'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement durable du territoire régional ;
- pour les DDT, la territorialisation des enjeux de l'État et le développement des SCoT dans l'optique d'aller vers une couverture de tout le territoire dans les prochaines années, avec son corollaire, la mise en compatibilité des PLU et le développement des PLU intercommunaux.

Enfin, il faut souligner que si l'objectif de mise en compatibilité des SCoT approuvés avec la loi Grenelle 2 au 1er janvier 2016 est ambitieux, il semble aujourd'hui difficile à atteindre dans le délai proposé. En effet, de nombreuses intercommunalités viennent d'approuver leur SCoT avant les dates butoirs prévues par la loi, afin de s'approprier et de faire vivre leur document, même imparfait par rapport aux objectifs du Grenelle, et clore ainsi une longue maturation d'au moins quatre ans. A s'en référer aux propos des élus en charge des SCoT rencontrés au cours de la mission, peu d'entre elles vont se lancer dans une révision avant les élections municipales de 2014.

De ce fait, le temps imparti à la révision du SCoT pour le rendre conforme à la loi Grenelle 2 avant le 1er janvier 2016 se trouvera réduit à un an et demi environ. En considérant les enjeux de la révision et leur difficile appropriation par les élus, la date butoir annoncée devient illusoire. Si l'objectif de l'État est bien d'aboutir à une

généralisation des SCoT intégrateurs de toutes les politiques du Grenelle, il faut laisser le temps nécessaire à la construction et au confortement d'une gouvernance à cinq dans les territoires. Si une politique volontariste est légitime dans ce domaine, elle se doit aussi d'être réaliste.

Yves MALFILATRE

Brigitte ARNOULD

Inspecteur général de
l'administration du développement
durable

Inspectrice de l'administration du
développement durable

Françoise GADBIN

Patrick PUECH

Architecte urbaniste en chef de l'État

Architecte urbaniste en chef de l'État

Annexes

1. Lettre de mission et cahier des charges



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Le Vice-Président

La Défense, le 24 MARS 2011

Note

à l'attention de

Monsieur Yves MALFILATRE,
inspecteur général de l'administration
du développement durable

Référence CGEDD n° 007702-01

Je vous confie la coordination de l'audit thématique relatif aux schémas de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) inscrit au programme d'activités 2011 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Mme Françoise GADBIN, M. Patrick PUECH, architectes urbanistes en chef de l'Etat et Mme Brigitte ARNOULD, inspectrice de l'administration du développement durable, s'associeront à vos travaux. Cette mission est enregistrée sous le n° 007702-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD. Sa supervision sera assurée par le Président de la 3ème section.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission aux présidents de la 3ème et de la 6ème section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire.


Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 6ème section
M. le Coordonnateur de la MIGT Ouest
Mme Françoise GADBIN, M. Patrick PUECH, MIGT Ouest
Mme Brigitte ARNOULD, 3ème section

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)

CAHIER DES CHARGES

1 – Contexte et objectifs de l'audit

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont été créés il y a un peu plus de dix ans par la loi SRU du 13 décembre 2000. Successeurs des schémas directeurs, ils constituent l'outil de conception et de cadrage d'une politique d'aménagement et de développement durable à l'échelle d'un grand territoire à dominante urbaine. Ses dispositions s'imposent aux communes de ce territoire qui souhaitent élaborer un plan local d'urbanisme (PLU).

Les deux lois issues du Grenelle de l'environnement, et plus particulièrement la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), ont fortement modifié le code de l'urbanisme et ont fait du SCoT le document stratégique de référence pour l'ensemble des communes de son périmètre. Désormais, le SCoT a vocation à être le seul document qui encadre l'élaboration des PLU, ce qui lui impose d'être complet et d'intégrer l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur le territoire.

En particulier, le SCoT doit être compatible ou prendre en compte les nouveaux documents issus des lois Grenelle, à savoir les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat énergie territoriaux, ainsi que les documents antérieurs à ces lois, comme les chartes des parcs naturels nationaux ou régionaux, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

De même, les plans de déplacements urbains (PDU) et les programmes locaux de l'habitat (PLH) doivent être compatibles avec ses orientations.

L'outil SCoT, qui était déjà porteur des préoccupations du développement durable depuis la loi SRU, voit donc son rôle renforcé par la loi ENE, sans que sa composition soit pour autant modifiée.

La question se pose donc de savoir si et comment les différentes politiques publiques s'intègrent de manière cohérente, et surtout opératoire pour l'élaboration des PLU, dans un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et dans un document d'orientations générales (DOG), rebaptisé document d'orientations et d'objectifs (DOO) par la loi ENE.

Ce sera l'occasion d'identifier éventuellement les principales lacunes et difficultés d'élaboration d'un SCoT intégrateur de l'ensemble des politiques publiques territorialisées.

C'est le premier objectif de l'audit thématique.

Par ailleurs, la loi ENE envisage la généralisation des SCoT à l'horizon 2017. A l'heure actuelle, et sur la base des chiffres de la DGALN au 1er janvier 2010, la couverture territoriale par un SCoT approuvé ou en cours d'approbation (projets de SCoT arrêtés) n'est que de 17,5 % concernant 22,8 % de la population française. C'est dire le travail considérable qu'il reste à accomplir.

Si ce sont les collectivités territoriales et leurs groupements qui sont bien les maîtres d'ouvrage de ces démarches de planification, les services de l'État y sont associés, et en particulier les directions départementales des territoires (DDT). Ce sont elles qui assurent la plus grande partie du rôle d'association de l'État, à la fois à travers le « porter à connaissance » (PAC), la représentation de l'État dans les réunions de travail et les avis de l'État sur les documents produits par les collectivités.

Ce rôle, rempli par les services départementaux de l'État depuis quelques décennies, s'est complexifié au fur et à mesure des évolutions législatives, en particulier avec la loi ENE.

La question se pose donc de savoir comment l'État local, et notamment les DDT, avec les moyens et les compétences dont il dispose, est en mesure de porter dans de bonnes conditions la parole de l'État sur les objectifs du Grenelle de l'environnement et de jouer pleinement son rôle d'associé face aux collectivités territoriales. De même, comment les DREAL s'impliquent-elles dans leurs différents rôles en tant que porteuses des politiques publiques, centres de ressources, pourvoyeuses de moyens pour les DDT et en charge de l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale ?

C'est le deuxième objectif de l'audit thématique.

2 – Textes de référence

Les textes qui serviront de cadre de référence pour la réalisation de cet audit sont essentiellement les deux lois Grenelle, la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 et la circulaire du 23/03/2009 relative à la territorialisation du Grenelle qui, avant même la publication de la loi Grenelle 1, a jeté les bases du cadre d'action des services de l'État dans les régions et les départements pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cette circulaire a été actualisée par deux autres en 2010 et 2011.

- La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1) :

En particulier l'article 7 de cette loi a renforcé la planification intégrée des documents d'urbanisme, en précisant que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte, dans un délai d'un an suivant la publication de la loi, les objectifs suivants :

- a) lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles (...);
- b) lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes (...);
- c) concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;
- d) préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- e) assurer une gestion économe des ressources et de l'espace (...);
- f) permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (...);
- g) créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) :

En particulier, l'article 17 de cette loi a redéfini précisément les objectifs et le contenu d'un SCoT en remplaçant l'ancien article L122-1 du code de l'urbanisme par 15 articles, de L122-1-1 à L122-1-15.

Par ailleurs, l'article 253 de la même loi, modifiant l'article L110-1 du code de l'environnement, a précisé l'objectif de développement durable qui doit répondre, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1. la lutte contre le changement climatique ;
2. la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
3. la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
4. l'épanouissement de tous les êtres humains ;
5. une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

- La stratégie nationale de développement durable 2010-2013 adoptée lors du Comité interministériel du 27 juillet 2010 :

Plusieurs de ses défis (gouvernance, changement climatique et énergies, transports et mobilité durables, biodiversité et ressources naturelles) mettent en avant la nécessité de développer la co-élaboration des schémas, la cohérence, la concertation, une bonne gouvernance et une politique d'aménagement du territoire intégrée, notamment à travers les SCoT, cités à plusieurs reprises; elle retient parmi les indicateurs un indicateur phare d'évolution de l'artificialisation des sols.

- Les circulaires de 2009, 2010 et 2011 relatives à la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du ministère en charge du développement durable

La circulaire du 23 mars 2009, qui rappelle notamment aux services la nécessité de cohérence, est accompagnée de fiches thématiques : la fiche 7 (urbanisme) leur demande d'inciter les maîtres d'ouvrage des SCoT et des PLU à une planification globale de l'urbanisme et la fiche 12 (planification territoriale) rappelle les principaux objectifs dans le domaine de la planification et de la prospective. Cette circulaire évoque en particulier les nouveaux documents régionaux que sont le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), qui a pour objectif de traduire la trame verte et bleue au plan local.

La circulaire du 21 juin 2010, qui sollicite notamment la communication d'actions exemplaires, a été suivie comme la précédente des réponses des préfets présentées par thèmes, dont celui de l'urbanisme.

La circulaire du 23 mars 2011 place en priorité de premier rang l'élaboration des schémas et plans territoriaux prévus par le Grenelle de l'environnement et prévoit la mise en place d'un réseau territorialisé d'acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre concrète du Grenelle, les « artisans du Grenelle ».

3 – Déroulement de l'audit

L'audit concerne l'ensemble des MIGT de la métropole et se déroulera en deux étapes.

Dans un premier temps, chaque MIGT analysera au minimum deux SCoT de sa zone, à partir d'une grille d'analyse, pour mesurer comment les objectifs du Grenelle de l'environnement ont été traduits dans les documents du SCoT (rapport de présentation, PADD et DOG ou DOO).

Dans un second temps, il s'agira de rencontrer les acteurs de l'élaboration de chaque SCoT, en premier lieu les représentants de l'État (le préfet, le DDT et ses collaborateurs en charge du sujet, le DREAL et éventuellement d'autres services de l'État particulièrement impliqués) ainsi que des représentants de la maîtrise d'ouvrage du SCoT.

4 – Grandes lignes du questionnement

En ce qui concerne la première étape, l'analyse des SCoT, 8 thèmes ont été retenus pour apprécier leur capacité intégratrice des différentes politiques publiques touchant le territoire :

- 1) Énergie/Climat
- 2) Biodiversité/Eau
- 3) Étalement urbain/Habitat
- 4) Transports et déplacements urbains
- 5) Agriculture et paysages
- 6) Risques/Nuisances/Déchets
- 7) Urbanisme commercial
- 8) Littoral/Montagne (le cas échéant).

Pour chacun de ces thèmes, une grille d'analyse, jointe en annexe 1, permet d'examiner comment les politiques correspondantes ont été traduites dans les différents documents du SCoT, si cette traduction est simplement informative ou prescriptive, ou tout simplement si cette traduction est inexistante. Cette grille d'analyse a été établie et testée pour certains thèmes sur 2 SCoT. Elle peut-être éventuellement complétée par les MIGT en fonction des particularités locales.

Pour procéder à cette analyse thématique, il est recommandé aux MIGT d'examiner de manière approfondie l'évaluation environnementale du SCoT, incluse dans le rapport de présentation, afin d'apprécier la cohérence globale de la prise en charge des différents thèmes.

Pour la seconde étape, les MIGT identifient avec les services de l'État local les interlocuteurs pertinents à rencontrer (élus, directeur du Syndicat mixte, directeur de l'agence d'urbanisme,...).

Préalablement aux rencontres avec les services de l'État, une demande de fourniture de documents permettra aux auditeurs d'apprécier l'association de l'État à l'élaboration du SCoT (PAC, avis de l'État, avis de l'autorité environnementale...).

Les entretiens avec les services de l'État porteront sur le rôle de l'État en matière de portage des objectifs du Grenelle, qui sera examiné notamment à travers :

- le contenu du PAC et des autres documents de cadrage éventuels ;
- les modalités de participation à l'élaboration en tant qu'État associé ;

- l'avis de l'État aux différentes étapes de la procédure ;
- l'avis de l'autorité environnementale.

L'avis des représentants de la maîtrise d'ouvrage des SCoT sera sollicité à l'occasion des entretiens sur le rôle de l'État associé ainsi que sur l'impact des lois Grenelle sur l'élaboration de leur projet de SCoT.

En vue de préparer ces entretiens, un document joint en annexe 2 rappelle les sujets qui doivent être abordés selon les interlocuteurs et organise la restitution par chaque MIGT de l'analyse et des entretiens de manière à préparer le travail de synthèse ultérieur.

5 – Le périmètre de l'audit

A raison d'un minimum de 2 SCoT par MIGT, c'est donc un panel d'une quinzaine de SCoT qu'il faut constituer pour avoir une analyse représentative des enjeux rencontrés sur le territoire national par rapport à ce sujet. Ce panel sera constitué en liaison avec les MIGT et la DGALN avec plusieurs objectifs :

- complémentarité avec les 12 SCoT labellisés Grenelle suivis par la DGALN ;
- diversité géographique : agglomération/rural, littoral/montagne, secteur frontalier... ;
- diversité des acteurs : présence ou non d'agence d'urbanisme, personnalités locales....

Il convient de ne retenir que des SCoT approuvés récemment (fin 2009 au plus tôt) ou bien seulement arrêtés mais ayant fait l'objet de l'avis de l'État et de celui de l'autorité environnementale (AE).

Les acteurs à rencontrer pour chaque SCoT sont les suivants :

- du côté de l'État, le préfet de département, le DDT et ses principaux collaborateurs en charge du sujet, le DREAL au titre de ses différents rôles (AE, études régionales...), le cas échéant un représentant d'autres services de l'État particulièrement impliqués;
- du côté des collectivités territoriales, le président de la structure maître d'ouvrage du SCoT ou un élu le représentant, le maire de la commune principale s'il n'est pas le président de cette structure, le directeur de projet, le directeur de l'agence d'urbanisme le cas échéant.

6 – Organisation et calendrier de l'audit

Cet audit thématique fait suite à une note de réflexion intitulée « Une planification intégratrice : mythe ou réalité, dix ans après la loi SRU et dans le nouveau contexte du Grenelle de l'environnement ? », note élaborée par Françoise GADBIN et Patrick PUECH de la MIGT3 et présentée au collège AUHM du CGEDD le 28/09/2010.

Sur proposition du président de la 3ème section et au vu de l'intérêt manifesté par la DGALN, un audit thématique a été retenu dans le programme de travail du CGEDD pour 2011.

Le pilotage en est assuré par Yves MALFILATRE (S3) avec l'appui de Françoise GADBIN (MIGT3), Patrick PUECH (MIGT3) et Brigitte ARNOULD (S3), conformément à la lettre de mission du 24 mars 2011 du vice-président du CGEDD (mission n° 007702-01).

La grille d'analyse sur les différents thèmes retenus a été élaborée par le groupe pilote ci-dessus avec le concours de membres de plusieurs sections (S2, S3, CPRN) et en concertation avec les membres des MIGT pressentis pour l'audit et désignés par leur coordonnateurs.

Le cahier des charges a été présenté au collège AUHM du 10/05/2011 et a fait l'objet d'un débat qui a permis de l'amender, ainsi que la grille d'analyse des SCoT.

Le calendrier prévisionnel de l'audit est le suivant :

- juin 2011 : envoi du cahier des charges et de ses annexes aux MIGT ;
- juin à octobre 2011 : analyse des SCoT retenus et entretiens avec les acteurs locaux des SCoT par les MIGT ;
- novembre 2011 : remontée des rapports par SCoT et des synthèses locales par les correspondants des MIGT au groupe pilote ;
- 29/11/2011 : présentation des premières conclusions de l'audit au collège AUHM ;
- décembre 2011/janvier 2012 : rédaction du rapport de synthèse par le groupe pilote.

2. Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|-------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------|
| SCoT du Cambrésis | | | | |
| M.WALLERAND | Michel | SM du Pays du Cambrésis | Vice-Président | 07/10/11 |
| Mme FANTON | Mélanie | SM du Pays du Cambrésis | Directrice | 14/10/11 |
| M.HEUZE | Jean-Daniel | SM du Pays du Cambrésis | Cargé de mission urbanisme | 14/10/11 |
| Mme PENNEQUIN | | Sous-Préfecture de CAMBRAI | Secrétaire Générale | 14/10/11 |
| M.LALART | Philippe | DDTM 59 | Directeur | 03/08/11 |
| Mme TALHA | Anne | DDTM/Service urbanisme et connaissance territoriale | Chargée des SCoT et de la politique foncière | 03/08/11 |
| M.PLANCHON | Patrick | DDTM/Délégation territoriale(DT) | Responsable de la DT | 03/10/11 |
| Mme GOURIOU | Murielle | DDTM/DT | Adjointe | 03/10/11 |
| M.PARIS | Nicolas | DDTM/DT | Référent territorial | 3/08 et 3/10/11 |
| M.SCOURMAUX et Mme MENACEUR | | DREAL Nord Pas de Calais | Division chargée de l'évaluation environnementale | 05/01/12 |
| SCoT du Pays de Valois | | | | |
| M.FOUBERT | Arnaud | CC du Pays de Valois | Président | 03/11/11 |
| Mme CHOQUET | | CC du Pays de Valois | Directrice | 03/11/11 |
| M.MENARD | Tony | CCI de l'Oise | Ex-responsable du SCoT à la CCPV | 03/11/11 |
| M.DIERICK | | Chambre d'Agriculture | Chef du service foncier | 04/11/11 |
| Mme POUPINOT | Pascale | Agence d'Urbanisme Oise-le-Vallée | Directrice | 04/11/11 |
| Mme CARPENTIER | | Agence d'Urbanisme Oise-la-Vallée | Chargée d'études | 04/11/11 |
| Mme WILLAERT | | Préfecture de l'Oise | Secrétaire Générale | 03/11/11 |
| M.GUILLARD | Philippe | DDT 60 | Directeur | 04/11/11 |
| M.LATAPIE-BAYROO | Thierry | DDT 60 | Directeur adjoint | 04/11/11 |
| M.FRAILLON | Lionel | DDT 60 | Adjoint au directeur | 04/11/11 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|----------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Mme BANATRE | Marie | DDT 60 / Service aménagement urbanisme et énergie | Chef du service | 04/11/11 |
| Mme DRETZ | Sandrine | DDT 60 / SAUE | Chef du Bureau planification et organisation territoriale | 04/11/11 |
| M.LASSERON | | Ex-DDT 60 | ex- chargé de mission en charge du SCoT | 03/11/11 |
| M.TRAMOIS | Daniel | DDT 60 / Service d'aménagement territorial de Senlis | Chef du service | 04/11/11 |
| M.CATELOY | Olivier | DDT 60 / SAT Senlis | Chef du bureau connaissance et action territoriale | 04/11/11 |
| Mme VAILLANT | | DREAL Picardie | Chef du service gestion de la connaissance et et garant environnemental | 14/10/11 |
| M.PORTOLA | Enrique | DREAL Picardie | Chef du bureau garant environnemental | 14/10/11 |
| SCoT Beauce – Gâtinais en Pithiverais | | | | |
| Mme BEVIERE | Monique | Pays de Beauce-Gâtinais en Pithiverais | Présidente | 28/11/11 |
| Mme DESPONT | Liliane | Pays de Beauce Gâtinais en Pithiverais | Animatrice du Pays | 28/11/11 |
| M.BALADE | | Sous-Préfecture de Pithiviers | Sous-Préfet | 28/11/11 |
| M.CAISEY | Didier | DDT 45 / Serice Urbanisme et Aménagement (SUA) | Chef du service | 28/11/11 |
| M.FALLIERO | Dominique | DDT 45 / SUA | Chef du pôle aménagement | 28/11/11 |
| Mme GUEGAND | Marie-Christine | DDT 45 / SUA | Chargée d'études | 28/11/11 |
| M.MOIGNEU | Thierry | DREAL Centre/Service Bâtiment Logement Aménagement durables | Chef du département aménagement durable | 28/11/11 |
| M.CLERICY | Olivier | DREAL / Serice Evaluation Energie Valorisation de la connaissance | Chef du département Evaluation Diagnostics Prospective | 28/11/11 |
| M. LALBA | Francis | DREAL / SBLAD | Chargé de mission | 28/11/11 |
| Mme BARTHELEMY | Patricia | DREAL / SBLAD | Chargée d'études | 28/11/11 |
| M.LEPETIT | Vincent | DREAL / SBLAD | Chargé d'études | 28/11/11 |
| | | | | |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|-------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|
| SCoT de Caen-Métropole | | | | |
| M.DURON | Philippe | SM du SCoT | Président , député-maire de Caen | 07/12/11 |
| Mme BERTHIER | Laurence | SM du SCoT | Directrice | 20/10/11 |
| M.DUNY | Patrice | Agence d'urbanisme de Caen-Métropole | Directeur | 19/10/11 |
| M.JACOB | Olivier | Préfecture du Calvados | Secrétaire Général | 19/10/11 |
| M.LOUISE | Jacques | DDTM 14 | Directeur adjoint | 18/10/11 |
| M.DEPARTOUT | Xavier | DDTM 14 / Service Urbanisme Déplacements Risques | Adjoint au chef de service | 18/10/11 |
| M.COUSIN | Cyril | DDTM 14 / SUDR | Pôle aménagement | 18/10/11 |
| M.QUINTIN | Christophe | DREAL Basse-Normandie | Directeur | 19/10/11 |
| M.DUPLESSIS | Christian | DREAL BN | Directeur adjoint | 19/10/12 |
| M.CLOUET | Gérard | DREAL BN | Adjoint au directeur | 19/10/11 |
| M.ANFRAY | François | DREAL/ Service Aménagement des territoires Infrastructures et Habitat | Chef de la division aménagement du territoire | 19/10/11 |
| M.LE DAIM | Bernard | DREAL / SATIH | | 19/10/11 |
| M.SURVILLE | Philippe | DREAL / Mission intégration environnementale | Chef de mission | 19/10/11 |
| M.MARTIN | Paul-Emile | DREAL / MIE | | 19/10/11 |
| Mme LOPEZ-JOLLE | Marie-Josée | DREAL / Mission SOCRATE | Pôle études | 19/10/11 |
| SCoT du Pays de Brest | | | | |
| M.CAROFF | Jean-Pierre | Brest-Métropole Océane | Vice-Président de BMO Président du SCoT | 25/10/11 |
| Mme GUIHENEUF | Claire | Agence d'urbanisme de Brest | Directrice | 25/10/11 |
| M.MAILHOS | Pascal | Préfecture du Finistère | Préfet | 25/11/11 |
| M.MARTIN | François | DDTM 29/ mission prospective et développement durable | Chef de la mission | 25/10/11 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|--------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------|
| SCoT du Pays de Redon | | | | |
| M.JULAUD | Dominique | SM du Pays de Redon | Président | 06/12/11 |
| M.CADOT | Michel | Préfecture de Région Bretagne | Préfet | 27/01/12 |
| M.MALFERE | Vincent | SGAR Bretagne | Chargé de mission | 27/01/12 |
| Mme NOARS | Françoise | DREAL Bretagne | Directrice | 26 et 27/01/12 |
| Mme DELOUYE | Agnès | DREAL / SCEAL | Responsable unité aménagement urbanisme durables | 26/01/12 |
| M.HALLAIRE | Clément | DREAL / SCEAL | Planification urbanisme | 26/01/12 |
| Mme RAFFRAY | Anne-Françoise | DREAL / COPREV | Division évaluation environnementale | 26/01/12 |
| M.CEZARD | Jean | DDTM 35 | Directeur | |
| M.BRAS | Lionel | DDTM 35/ service espace habitat et cadre de vie (SEHCV) | Chef de service | 30/11/11 |
| M.PEREZ | Emmanuel | DDTM 35 / SEHCV | Mission architecture urbanisme | 30/11/11 |
| M.PIERRE | Jérôme | DDTM 35 / SEHCV | Plateforme politiques territoriales | 30/11/11 |
| M.VALLEE | Jean-Pierre | DDTM 35 / service territorial interdépartemental de Redon | Chef du service | 30/11/11 |
| SCoT de l'agglomération toulousaine | | | | |
| M.ENGRAND | | SM de l'agglomération toulousaine | | |
| M.MESQUIDA | Jean-Marc | Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine | Directeur | |
| M.VATIN | Thierry | DDT 31 | Directeur | |
| Mme GAY | Danièle | DDT 31 | Directrice adjointe | |
| Mme MELLA | Sylvie | DDT 31 / service prospective | Chef de la mission animation territoriale | |
| M.PIFFARI | Alexandre | DDT 31 / service prospective | Mission animation territoriale | |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|------------------------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|
| SCoT du Grand Albigeois | | | | |
| M.POUJADE | | SM du SCoT | Président, maire du Séquestre | |
| Mme MILHERES | Bernadette | DDT 81 | Directrice | |
| M.LYPRENDI | Bernard | DDT 81 / service habitat prospective planification | Chef du service | |
| SCoT du Bassin de vie d'Avignon | | | | |
| M.CORTADE | Alain | Syndicat du SCoT | Président | 24/10/11 |
| M.FARJON | Alain | Syndicat du SCoT | Directeur | 24/10/11 |
| Mme HAUTEFEUILLE | Ingrid | Agence d'urbanisme du Grand Avignon | Chef de projet SCoT | 24/10/11 |
| Mme CREQUIER | Marlène | Agence d'urbanisme | Production SCoT | 24/10/11 |
| M.BURDEYRON | François | Préfecture du Vaucluse | Préfet | 29/12/11 |
| M.FREYDIER | Christophe | DREAL PACA | Pôle évaluation environnementale | 27/10/11 |
| M.LE GALL | Michel | DDT 84 / service prospective des territoires (SPTAD) | Chef du service | 24/10/11 |
| Mme POPIN | Bénédicte | DDT 84 / STPAD | Unité SCoT | 24/10/11 |
| Mme BOURRIER | Catherine | DDTM 30 / service territorial Gard Rhodanien | Chef du service | 24/10/11 |
| SCoT du Pays de l'Or | | | | |
| Mme COSMA | Valentine | Syndicat de la CC du Pays de l'Or | Directrice générale | 20/10/11 |
| Mme JOURGET | Mireille | DDTM 34 | Directrice | 20/10/11 |
| Mme DOLLE | Claire | DDTM 34 | Service Habitat Urbanisme | 20/10/11 |
| Mme LAGET | Corinne | DDTM 34 | Service Aménagement Territorial Est | 20/10/11 |
| Mme VINAY | Catherine | DREAL Languedoc- Roussillon / SADTL | Pôle urbanisme | 20/10/11 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|----------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| SCoT des Rives du Rhône | | | | |
| M.LEJEUNE | Cédric | SM du SCoT | Responsable du SCoT | |
| Mme CAVALLERA-LEVI | Martine | DDT 38 / Service aménagement NO | Chef du service | |
| M.FAURE | Jacques | DDT 38 / SANO | | |
| M.ARNAUTON-PAGES | R. | DDT 38 / SANO | | |
| SCoT Fier - Aravis | | | | |
| M.FOURNIER | | SI du Val de Thônes | Président | |
| M.GAUTHIER et Mme TAUTY | | Bureau d'études ARGOS | | |
| Mme CARRIE | Nicole | DREAL Rhône-Alpes | Chef de l'unité évaluation environnementale | |
| Mme COTTET-DUMOULIN | Laurence | DREAL Rhône-Alpes | Evaluation environnementale | |
| M.LEDOUX | Dominique | DDT 74 / Atelier des territoires | Chargé de mission | |
| M.MORNEX | Pascal | Chambre d'agriculture de Hte-Savoie | | |
| SCoT des Vosges Centrales | | | | |
| M.HEINRICH | Michel | SM du SCoT | Président, député-maire d'Epinal, Président de la Fédération nationale des SCoT | 14/12/11 |
| Mme BERTRAND | Laurence | SM du SCoT | Directrice | 08/12/11 |
| M.GUILLET | Raphaël | DDT 88 / Service études et prospective territoriales (SEPT) | Chef du service | 08/12/11 |
| Mme HENNEQUIN | Florence | DDT 88 / SEPT | Chef du bureau des études | 08/12/11 |
| M.BRAUN | Pascal | DDT 88 / SEPT | Référent territorial | 08/12/11 |
| M.DENARDO | Vincent | DDT 88 / SAU | Chef du bureau des documents d'urbanisme | 08/12/11 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|--------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| SCoT du Val de Rosselle | | | | |
| M.FELLINGER | Paul | SM du SCoT | Président, maire de Schoeneck et président de la CA de Forbach | 13/01/12 |
| M.KACZINSKI | Cyril | SM du SCoT | Urbaniste | 13/01/12 |
| Mme PRIANON | Patricia | Eurodistrict Saar-Moselle | Directrice | 13/01/12 |
| M.LEBLANC | Christophe | DDT 57 | Directeur adjoint | 10/01/12 |
| M.LEBRUN | Christophe | DDT57 / service aménagement biodiversité (SAB) | Chef du service | 10/01/12 |
| Mme VAGNER | Béatrice | DDT 57 / SAB | Chef du bureau planification aménagement et urbanisme (PAU) | 10/01/12 |
| Mme VINCENT | Agnès | DDT 57 / SAB / PAU | Chargée d'études | 10/01/12 |
| M.LAVERGNE | Guy | DREAL Lorraine | Directeur Adjoint | 10/01/12 |
| Mme LEJOSNE | Gaëlle | DREAL / service climat énergie logement aménagement | Chef du service | 10/01/12 |
| M.MARCELET | Richard | DREAL / service connaissance évaluation et stratégie du DD(SCESDD) | Chef du bureau évaluation et stratégie du développement durable | 10/01/12 |
| M.LETROUBLON | Yann | DREAL / SCESDD | Chargé d'études au bureau de l'évaluation et de la stratégie du DD | 10/01/12 |

3. Liste des SCoT retenus pour l'audit national et nom des auditeurs

Légende:

L'existence d'une agence d'urbanisme est signalée par * (dans la colonne MIGT)

Les dates figurant dans le tableau sont celle connues au moment du choix des SCoT (1er trimestre 2011)

Les noms en italiques correspondent à des auditeurs en poste à la 3ème section du CGEDD

| MIGT | Désignation du SCoT | Typologie (intérêt) | Nombre d'habitants | Nombre de communes | Date d'arrêt ou approbation | Auditeurs |
|----------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1 | Cambrésis | Urbain et rural | 160000 | 110 | projet arrêté le 06.01.2011 | Bernadette VANDEWALLE <i>Yves MALFILATRE</i> |
| 1 | Pays de Valois | Rural Proximité Ile de France | 51000 | 62 | Projet arrêté le 30.09.2010 | Bernadette VANDEWALLE <i>Yves MALFILATRE</i> |
| 2 | Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais | Rural Economie agricole | 65 000 | 96 | Arrêté le 15.12.2010 | Pierre RATHOUIS <i>Yves MALFILATRE</i> |
| 2 * | Caen Métropole | Agglomération et littoral SCoT Grenelle(suivi DGALN) | 334000 | 143 | Projet arrêté le 17.12.2010 | Ruth MARQUES <i>Yves MALFILATRE</i> |
| 3 * | Pays de Brest | Agglomération et littoral | 395000 | 89 | Projet arrêté le 09.12.2010 | Françoise GADBIN Patrick PUECH |
| 3 | Pays de Redon | Rural 2 régions - 3 départements | 88000 | 55 | Approuvé le 14.12.2010 | Françoise GADBIN Patrick PUECH |

| | | | | | | |
|----------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 4 | Grand Albigeois | Urbain | 95000 | 44 | Approbation prévue: oct -nov 2011 | Nicole GONTIER Henri MAILLOT |
| 4 * | Grande Agglomération Toulousaine | Agglomération urbaine | 940000 | 117 | Arrêté le 09.07.2010 | Nicole GONTIER Henri MAILLOT |
| 5 * | Bassin de vie d'Avignon | Inter-régional et département Tourisme culturel | 213000 | 26 | Projet arrêté le 15.12.2010 | Martine LEBEAU Maurice VOUILLON |
| 5 | Communauté de communes du Pays de l'Or | Littoral Urbain et mixité rurale Tourisme (Montpellier) | 40000 170000 en été | 7 | Projet arrêté le 07.09.2010 | Martine LEBEAU Maurice VOUILLON |
| 6 | Rives du Rhône | DTA Région Lyonnaise Risques et Plan Rhône 5 départements - inter-SCoT | 167000 | 80 | Arrêté 14.12.2010 Stade enquête publique | François MARIE <i>Benoit PARAYRE</i> |
| 6 | Fier et Aravis | Montagne Rural et touristique | 18000 | 13 | Projet arrêté le 04.01.2011 | François MARIE <i>Benoit PARAYRE</i> |
| 7 | Val de Rosselle | Frontalier Post minier | 181000 | 47 | Arrêté le 18.11.2010 | Didier CAUVILLE <i>Brigitte ARNOULD</i> Mireille SCHMITT |
| 7 | Vosges centrales | Urbain et rural diversifié (Maire Président FNSSCoT) | 115000 | 103 | Approuvé le 10.12.2007 | Didier CAUVILLE <i>Brigitte ARNOULD</i> Mireille SCHMITT |

4 . D a t e s d e p r o m u l g a t i o n d e s S C o T

| SCoT approuvés avant le 13 janvier 2011 | | SCoT arrêtés le 01 juillet 2012 | | SCoT approuvés le 01 juillet 2013 |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|
| | 1er semestre 2011 | 2ème semestre 2011 | 1er semestre 2012 | 12 mois |
| Pays de Redon et Vilaine approuvé : décembre 2010 | | | | |
| Vosges Centrales approuvé : septembre 2007 | | Pays de Valois approuvé : nov.11 | | |
| | | Pays de l'Or approuvé : déc.11 | | |
| | | Grand Albigeois approuvé : sept.11 | | |
| | | Brest approuvé : sept. 11 | | |
| | | Fiers-Aravis approuvé : oct. 11 | | |
| | | Caen-Métropole approuvé : nov. 11 | | |
| | | Val de Rosselle approuvé : déc. 11 | | |
| | | Beauce Gâtinais approuvé : déc. 11 | | |
| | | Bassin d'Avignon approuvé : déc. 11 | | |
| Rives du Rhône arrêté : décembre 2010 | → → → → → → → | → → → → → → → | Approbation prévue en mars 2012 ? | |
| | Cambrésis arrêté : janvier 2011 | Cambrésis 2ème arrêt : oct. 11 | | → Approbation prévue fin 2012 ? |
| Toulouse arrêté : juillet 2010 | → → → → → → → | → → → → → → → | | |

5. Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AE | Autorité environnementale |
| AMO | Assistance à maîtrise d'ouvrage |
| AOT | Autorité organisatrice de transports |
| AU | Secteur à urbaniser |
| CC | Communauté de communes |
| CCPO | Communauté de communes du Pays de l'Or |
| CERTU | Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques |
| CETE | Centre d'études techniques de l'équipement |
| CU | Code de l'urbanisme |
| DAC | Document d'aménagement commercial |
| DDE | Direction départementale de l'équipement |
| DDEA | Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DGALN | Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature |
| DDRM | Dossier départemental sur les risques majeurs |
| DHUP | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages |
| DOG | Document d'orientations générales |
| DOO | Document d'orientations et d'objectifs |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DTA | Directive territoriale d'aménagement |
| DTADD | Directive territoriale d'aménagement et de développement durables |
| DUL | Document d'urbanisme local |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| LOADDT | Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire |
| Loi Grenelle 1 | Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Loi Grenelle 2 | Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement |
| Loi SRU | Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains |
| MIGT | Mission d'inspection générale territoriale |
| MIPAD | Mission interministérielle du paysage et de l'aménagement durable |
| PAAR | Projet agricole et agroalimentaire régional |
| PAC | Porter à connaissance |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PADD | Plan d'aménagement et de développement durable |
| PAEN | Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains |
| PAREE | Pôle aménagement, risques, énergie éolienne |
| PCAT | Pôle de compétence aménagement territorial |
| PCET | Plan climat-énergie territorial |
| PDU | Plan de déplacements urbains |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PPR | Plan de prévention des risques |
| RP | Rapport de présentation |
| RU | Renouvellement urbain |
| SCoT | Schéma de cohérence territoriale |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDAU | Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme |
| SDEC | Schéma départemental d'équipement commercial / Schéma de développement économique et commercial |
| SM | Syndicat mixte |
| SMEAT | Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine |
| SRCAE | Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie |
| SRCE | Schéma régional de cohérence écologique |
| TC | Transports en commun |
| TCSP | Transport en commun en site propre |
| TVB | Trame verte et bleue |

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|------------------------|-------------------------------|
| ZAC | Zone d'aménagement commercial |
| Zone AU | Zone à urbaniser |
| Zone U | Zone urbaine |

6. Liste des recommandations

- 1. Dans son rapport de présentation, chaque SCoT doit expliciter l'articulation et la cohérence de son projet avec les territoires et (ou) SCoT voisins.....[17](#)**
- 2. Les services de l'État doivent se mobiliser pour la constitution d'une réflexion à un niveau plus large, en général celui de l'inter-SCoT, à l'échelle du département ou de la région, afin de compenser les éventuelles insuffisances de certains périmètres de SCoT et d'assurer une cohérence globale de l'aménagement du territoire.....[17](#)**
- 3. Le diagnostic doit faire émerger et hiérarchiser les enjeux prioritaires du territoire afin d'orienter le projet.....[18](#)**
- 4. Une réflexion prospective d'occupation spatiale avec l'étude de scénarios contrastés de développement à long terme est à développer, en intégrant les thématiques du Grenelle de l'environnement.....[19](#)**
- 5. Le PADD du SCoT doit comporter un schéma ou une carte de synthèse permettant de mettre en évidence la cohérence globale du projet de territoire.....[21](#)**
- 6. Le SCoT doit comporter obligatoirement en annexe la liste exhaustive des documents de rang supérieur, y compris les documents non encore approuvés (avec mention du délai prévisionnel d'achèvement) auxquels il se réfère et démontrer la prise en compte cohérente de ces différents documents dans son projet ainsi que sa compatibilité avec eux.....[25](#)**
- 7. Afin d'améliorer la compréhension des enjeux du Grenelle de l'environnement et leur mise en œuvre par les acteurs locaux du SCoT, l'administration centrale doit élaborer des notes méthodologiques relatives aux différentes thématiques et capitaliser les bonnes pratiques et les études exemplaires émanant des services déconcentrés de l'État à des fins de mutualisation et de diffusion.....[29](#)**
- 8. La conception de SCoT réellement intégrateurs nécessite une hiérarchisation des enjeux essentiels pour le territoire considéré et un traitement des différentes thématiques proportionné à ces enjeux en tenant compte des priorités dans le temps, ce qui peut se traduire par une élaboration par étapes successives.....[31](#)**
- 9. Il est nécessaire d'harmoniser au niveau national le vocabulaire utilisé dans les DOG (ou DOO) pour qualifier les mesures y figurant et préciser leur portée vis-à-vis des plans locaux d'urbanisme.....[36](#)**

10. Il est souhaitable que la rédaction et la présentation des SCoT mettent clairement en évidence ce qui relève de la prescription et doit être impérativement pris en compte par les collectivités locales dans leurs documents d'urbanisme.....[36](#)
11. Afin de limiter efficacement l'étalement urbain, une mesure législative serait à étudier visant à n'autoriser l'ouverture d'une zone à urbaniser dans un plan local d'urbanisme que sous réserve de la réalisation d'une opération couvrant la totalité de la zone.....[39](#)
12. Les services de l'État doivent mettre en place les outils leur permettant de s'assurer de la mise en compatibilité complète des PLU avec les dispositions du SCoT approuvé au terme du délai fixé par la loi.[43](#)
13. Le rapport de présentation des PLU devrait comporter un chapitre justifiant de la prise en compte des prescriptions des SCoT.....[43](#)
14. La définition des indicateurs de suivi de la mise en oeuvre du SCoT doit impérativement s'appuyer sur un état initial de référence daté.....[47](#)
15. Pour une meilleure lisibilité de leur action par les acteurs du SCoT, deux rôles des DREAL, portage des politiques publiques au niveau régional et instruction de l'avis de l'autorité environnementale, doivent être clairement distingués.....[51](#)
16. Lorsqu'une DDT intervient en appui d'un groupement de collectivités territoriales qui élabore un SCoT, il est nécessaire de formaliser, pour une utilisation tant interne qu'externe, les modalités de cette intervention (contenu, inter-action avec les acteurs, durée, etc.).....[52](#)
17. La contribution de la DREAL à l'élaboration des notes d'enjeux et des PAC conduite par les DDT, ainsi qu'un échange formalisé entre DREAL et DDT en amont de la rédaction des avis de l'État et de l'AE sur le projet de SCoT arrêté, doivent être systématiquement mises en oeuvre.[53](#)
18. L'administration centrale (DGALN) doit rappeler ce qu'elle attend d'une DREAL et d'une DDT et de leur coopération en matière de planification urbaine, pour éviter des disparités trop grandes sur le territoire.....[53](#)
19. Un recueil des bonnes pratiques en matière de modalités de travail entre services de l'Etat dans un département, qui pourrait être réalisé à l'instigation de la DGALN et largement diffusé, aiderait les départements à mettre en place des instances locales inter-services là où la coopération de cette nature est faible.....[54](#)

20. Il est impératif de conforter les moyens en personnel des DDT et des DREAL sur le champ de la planification urbaine pour atteindre les objectifs de « grenellisation » des SCoT approuvés d'ici au premier janvier 2016 et de couverture territoriale étendue à la date du premier janvier 2017 ou après.....[56](#)

7. Fiches monographiques des SCoT étudiés

Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement dans l'élaboration des SCoT

SCoT du Cambrésis (Nord – Nord / Pas-de-Calais)

Note préalable : Les éléments mentionnés dans cette fiche se réfèrent principalement au premier projet arrêté le 6 janvier 2011, seul document disponible au moment de l'audit.

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 901 km²
- population : 159 382 habitants
- densité moyenne : 176 hab / km² (contre 328 pour la région Nord Pas-de-Calais, ce qui confère au Cambrésis une identité rurale dans le contexte régional)
- nombre de communes : 110 communes (sur les 116 de l'arrondissement de Cambrai)
- intercommunalités : 7 intercommunalités au 1 janvier 2012
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) : un schéma directeur sur le périmètre de l'agglomération de Cambrai
- engagement du SCoT : 2004
- projet arrêté : un premier projet, arrêté le 6 janvier 2011, a fait l'objet de plusieurs observations de la part de l'État.
Le 7 juillet 2011, le conseil syndical a décidé de procéder à un nouvel arrêt de projet. A l'unanimité, le deuxième projet a été arrêté le 20 octobre 2011
- approbation : prévue pour la fin du premier semestre 2012
- maître d'ouvrage : Le Syndicat Mixte du Pays du Cambrésis. Un point important à souligner : en 2009, l'instance porteuse du projet de Pays a fusionné avec celle en charge du SCoT. Depuis, le Syndicat mixte du Pays du Cambrésis met en œuvre le projet de territoire du Pays « Cambrésis 2013 » et se trouve en charge de l'élaboration, de l'approbation et du suivi du SCoT.
- maître d'œuvre : Idem, avec l'équipe d'ingénierie du syndicat mixte

2- Les grandes orientations

Le diagnostic du premier rapport de présentation souligne un contexte local dépressif marqué par trois décennies de décroissance démographique (conséquence d'un solde migratoire négatif), un taux de chômage en hausse, une faible attractivité urbaine et une difficulté à positionner le Cambrésis dans le réseau des agglomérations régionales. En outre, les trois pôles urbains principaux du Cambrésis se dépeuplent au profit du territoire rural avoisinant.

Dans ce contexte, les orientations du SCoT (qui s'inspirent de la charte du Pays) se fondent sur trois objectifs majeurs :

- renouer avec une croissance mesurée de la population (retrouver à l'horizon 2030 le niveau de population de 1982)
- ramener le taux de chômage au niveau du taux national
- concevoir un développement durable

Les objectifs thématiques déclinés dans le PADD pour répondre à ces objectifs généraux

s'articulent autour de cinq axes de travail :

- Maintenir et renforcer les grands équilibres. Cet axe affiche parmi ses objectifs la volonté de réunir les conditions d'un développement d'excellence pour l'agro-alimentaire et le textile et le souci de renforcer l'armature urbaine de Cambrésis autour de « pôles de centralité », tout en maintenant le caractère agricole du territoire.
- Préserver l'avenir et améliorer le cadre de vie,
- Adapter les modes de transports aux nouvelles réalités des déplacements, axe de travail qui conjugue l'optimisation du réseau routier existant et l'objectif de repenser le transport collectif à l'échelle de l'arrondissement. L'optimisation du réseau TER est également souhaitée pour conforter les 5 pôles d'échange majeurs identifiés dans l'armature urbaine.
- Réunir les conditions d'un nouvel art d'habiter ensemble, axe de travail qui affiche tout à la fois l'objectif d'augmenter et de diversifier la production de logements neufs et de limiter la consommation d'espaces
- Mettre en place un développement économique facteur d'emploi

La feuille de route est donc ambitieuse mais, dans le premier DOG analysé, l'essentiel de sa mise en œuvre repose sur les documents d'urbanisme locaux pour lesquels des recommandations sont formulées.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le premier rapport de présentation est globalement respectueux de l'ensemble des dispositions réglementaires qui s'attachent aux SCoT : toutes sont rappelées, ainsi que les nécessaires articulations avec les documents de niveau supérieur. Si le diagnostic aborde l'ensemble des thématiques attendues (avec le souci de conclure chaque thème par une synthèse sous forme d'enjeux), les analyses effectuées pour le premier projet sont de qualité variable au regard des objectifs du Grenelle, ce qui a motivé plusieurs observations dans l'avis de l'État et leur approfondissement dans le deuxième projet (notamment sur le volet consommation foncière et les risques). Toutefois, il faut souligner que la démarche SCoT a été menée parallèlement à d'autres démarches auxquelles le rapport de présentation se réfère, sans volonté de faire du SCoT le document unique du territoire (Cf. le contrat de Pays 2007/2013, le Plan Climat Territorial ou le Schéma territorial trame verte et bleue).

Si les enjeux territoriaux sont bien identifiés, les objectifs du PADD restent très généraux et le DOG peu prescriptif sur de nombreuses thématiques. Dans un contexte de gouvernance locale en cours de construction, il est de fait improbable qu'un SCoT soit d'emblée très prescriptif.

Un outil opérationnel intéressant est toutefois à signaler : **le compte foncier attribué à chaque commune** en fonction de son évolution constatée et de son positionnement au regard de l'évolution souhaitée de l'armature urbaine. S'il est bien employé, cet outil peut devenir un levier pour atteindre les objectifs de consommation foncière et de structuration de l'armature urbaine.

Dans le même ordre d'idée, les instances de suivi du SCoT et la pré-instruction des PLU qui sera faite par l'équipe d'ingénierie du SCoT et du Pays seront d'autres leviers de mise en œuvre du SCoT si celui-ci est porté politiquement.

4- Rôle et implication des services de l'État

Les services de l'État se sont particulièrement investis dans l'accompagnement de la démarche SCoT du Cambrésis.

Les principales réserves exprimées sur le premier document (arrêté précipitamment pour éviter l'échéance du 13 janvier 2011 et la prise en compte de la nouvelle réglementation) concernaient les perspectives de consommation foncière, l'insuffisante prise en compte des risques et l'armature commerciale. La mobilisation des services a eu une incidence directe sur l'évolution du premier projet arrêté et sur les avancées significatives obtenues sur le caractère prescriptif du SCoT.

- Le Sous-Préfet a accompagné le comité de pilotage tout au long de la démarche SCoT qui concerne la quasi totalité de l'arrondissement de Cambrai. Dans ce contexte, les réserves techniques de fond exprimées par les services sur le premier projet ont généré quelques tensions et plusieurs réunions techniques avant l'élaboration de l'avis de l'État.
- La DDTM 59 a fait le choix stratégique de focaliser ses moyens sur la planification territoriale (au détriment d'autres missions lorsque les effectifs se réduisent). Son implication est donc constante dès l'amont des démarches SCoT.
L'organisation interne articule l'intervention du siège et celle des délégations territoriales. Le service urbanisme et connaissance territoriale au siège est chargé de l'animation et du suivi des procédures, de l'élaboration des PAC et de la transmission des avis au Préfet. Les délégations territoriales sont au contact des élus pour porter les politiques de l'État : à ce titre, elles sont en charge de la production des notes d'enjeux territorialisées, des documents d'association et des avis selon la méthodologie définie par le service urbanisme. Les notes d'enjeux territorialisées servent notamment de support à l'élaboration du « dire de l'État » que le Préfet exprime officiellement aux élus dès le début de la procédure.
Les différentes productions (et notamment la production des avis de l'État) sont organisées sous forme de groupe projet dont l'animation inter service est assurée par la DDTM. Dans le cas de figure du Cambrésis, les productions ont été régulières et de qualité, y compris en terme d'analyse prospective, certaines études ayant été réalisées dès 2004 avec l'aide du CETE.
- La DREAL dans la région Nord Pas-de-Calais organise son intervention sur le champ de la planification territoriale à partir de l'évaluation environnementale et de la production des avis de l'autorité environnementale. Elle s'exprime donc à un double titre : en tant que personne publique associée dans le cadre du processus mis en place par le DDTM et en tant qu'autorité environnementale. Ses avis sont solidement étayés et le travail préalable entre services a favorisé la convergence des points de vue exprimés sur le premier projet élaboré.
- Les contributions des autres services de l'État sont très inégales suivant les SCoT et tributaires de la capacité de ces services à disposer d'une réflexion territorialisée : les contributeurs les plus constants ont l'agence régionale de la santé et les voies navigables.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Aucun entretien avec le président du syndicat mixte n'a pu être organisé dans le cadre de l'audit. L' élu rencontré, très motive par les objectifs du développement durable, reconnaît ne pas être représentatif de l'opinion générale. S'il souligne l'accompagnement des services tout au long de la procédure, il regrette une pédagogie insuffisante sur certains sujets. Ainsi, les objectifs du Grenelle porté par l'État ne sont pas toujours compris localement, notamment lorsqu'ils ont pour conséquence de limiter certaines perspectives de développement. Dans le même ordre d'idée, les réserves exprimées sur le premier projet, élaboré dans le cadre d'une longue démarche, n'ont pas été comprises de tous.

L'état d'esprit général doit donc encore évoluer concernant la prise en compte des objectifs du Grenelle, même si des évolutions significatives sont déjà à souligner grâce aux autres démarches engagées sur le territoire (autour de la trame verte et bleue notamment)

L'équipe d'ingénierie du syndicat souligne d'ailleurs l'intérêt des démarches engagées parallèlement sur le territoire du Cambrésis: celles-ci « s'épaulent » et certains messages du Grenelle sont d'autant mieux compris et plus facilement repris dans le SCoT lorsque les élus se sont déjà investis dans l'élaboration du plan climat territorial ou dans le schéma trame verte et bleue.

6- Conclusions

L'intercommunalité, à l'échelle du Pays du Cambrésis, est récente et l'outil SCoT apparaît encore, aux yeux de beaucoup d'élus ruraux, comme l'outil de l'agglomération de Cambrai. Dans ce contexte, l'intercommunalité devra encore mûrir avant que le SCoT puisse jouer pleinement le rôle que les lois Grenelle lui assignent, notamment au regard de son caractère prescriptif vis à vis des documents communaux d'urbanisme.

Toutefois, la démarche SCoT participe, au même titre que d'autres, à l'évolution de la gouvernance locale et les exigences réglementaires que la loi assigne maintenant aux SCoT peuvent être des leviers pour accompagner cette évolution.

Ce qui se dégage donc globalement, plus qu'une insuffisance technique de l'outil SCoT, c'est la difficulté de maîtriser cet outil sans gouvernance locale solidement établie.

Parallèlement, on peut souligner l'investissement significatif et pertinent des services de l'État local dans l'accompagnement des démarches de planification territoriale.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

SCoT du Pays de Valois (Oise – Picardie)

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 618 km²
- population : 51 600 habitants
- densité moyenne : 83 hab/km²
- nombre de communes : 62
- intercommunalité : la communauté de communes du Pays de Valois (CCPV), créée fin 1996
- territoire rural, avec 5% de son territoire urbanisé
- documents antérieurs : schéma directeur du Valois approuvé en 1995
- engagement du SCoT : 2008
- projet arrêté : 30/09/2010
- approbation : 29/11/2011
- maître d'ouvrage : la CCPV
- maître d'œuvre : agence d'urbanisme de la vallée de l'Oise (Oise-la-Vallée) et Saunier & associés.

2- Les grandes orientations

Le PADD est le résultat d'un choix politique négocié autour de 4 priorités et ne s'appuie que partiellement sur le diagnostic du territoire de bonne facture et bien structuré.

Ces priorités se déclinent en 4 objectifs :

- garder au minimum le taux actuel emplois/actifs de 0,6 et donc renforcer l'attractivité économique du territoire pour ne pas devenir un territoire-dortoir;
- préserver l'environnement pour garantir un cadre de vie de qualité;
- répondre plus efficacement aux besoins des ménages, notamment en matière de logement, la rareté du foncier disponible ayant fait monter les prix , mais aussi en matière d'équipements et de services ;
- faciliter l'accessibilité au territoire et les mobilités internes.

Ces objectifs se traduisent de manière chiffrée par la **création de 2600 emplois** sur le territoire et la construction de 4000 à 5000 logements en 10 ans de manière à atteindre **58 000 habitants à l'horizon 2020**.

Il faut constater la difficultés pour les élus de développer une vision prospective à l'échelle de ce seul territoire, positionné à l'ombre d'un grand voisin, la région d'Ile de France, à la fois utile et inquiétant.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT du Pays de Valois correspond à un projet politique largement débattu mais ne poursuit pas principalement l'objectif d'intégrer ou de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques. Il a cependant intégré certains des objectifs du Grenelle de

l'environnement, mais de manière incidente plus qu'en fil conducteur pour le projet de territoire. Les différentes thématiques du Grenelle sont en effet prises en compte de manière très diverse :

- **Biodiversité** : si le SCoT ne fait pas explicitement référence à la logique TVB, le patrimoine naturel est répertorié et fait l'objet pour 20% de mesures de protection. En particulier, 2 coupures d'urbanisation sont cartographiées dans le DOG.
- **Eau** : les ressources en eau font l'objet d'un développement spécifique en référence au SDAGE et au SAGE ; les capacités limitées ont conduit la CCPV à élaborer un schéma directeur d'alimentation en eau potable (analyse des besoins).
- **Étalement urbain** : paradoxalement, le DOG affiche une consommation foncière pour les 10 ans à venir supérieure aux consommations constatées sur la période antérieure, mais le SD précédent était très malthusien sur ce thème. Le SCoT fixe des objectifs de consommations maximales de foncier (habitat et activités) en renforçant l'armature urbaine existante (pôles urbains et bourgs relais). C'est ainsi que la consommation foncière est plafonnée à 420 ha pour les 10 ans à venir, soit 200 ha (dont 85% dans les pôles) pour les activités et 220 ha (dont 60% dans les pôles) pour l'habitat.
- Les autres thèmes, transports/déplacements, agriculture, risques/nuisances, urbanisme commercial, énergie/climat, font tous l'objet d'analyses dans le diagnostic mais ne sont pas développés dans le PADD et le DOG.

Le DOG comporte donc beaucoup d'orientations générales et se montre **très peu prescriptif pour les PLU**, à l'exception des quelques éléments cités sur la biodiversité et l'étalement urbain.

4- Rôle et implication des services de l'État

- Le **Préfet de l'Oise** délègue largement la planification urbaine à la DDT. Il a validé une stratégie territoriale pour le département élaborée par la DDT, à l'époque du démarrage du SCoT. Chaque sous-préfet est associé à l'élaboration des documents d'urbanisme de son secteur.
La secrétaire Générale de Préfecture constate des divergences de vue entre la DREAL et la DDT, en particulier à propos de ce SCoT, qui se sont traduites par des avis très différents sur le projet arrêté, entre celui de l'Etat, très favorable, préparé par la DDT et celui de l'autorité environnementale, très critique, élaboré par la DREAL. Finalement, l'avis de l'AE est demeuré tacite.
- La **DREAL Picardie** est confrontée à une vacance importante et à une forte mobilité de ses équipes. De ce fait, elle concentre ses moyens sur les grands dossiers (canal Seine-Nord, SRCAE...). Elle contribue cependant à l'élaboration des PAC et des notes d'enjeux de la DDT60. Pour les SCoT, elle assiste aux réunions des PPA.
En matière d'évaluation environnementale, les avis de l'AE sont élaborés selon une méthodologie bien structurée, avec pas ou peu de participation des DDT : c'est essentiellement un exercice solitaire. La DREAL prépare systématiquement une note de cadrage, adressée par le Préfet aux élus, au démarrage de chaque procédure de SCoT.
- La **DDT de l'Oise** a accompagné activement la CCPV tout au long de la procédure, jouant en fait un rôle de conducteur d'opération auprès du président du SCoT. Cette posture dans l'élaboration du projet de territoire l'a conduite à défendre fermement la hiérarchisation des pôles urbains et la maîtrise de la

consommation foncière, tout en acceptant des compromis sur des thématiques jugées moins prioritaires.

Sur la base d'une réflexion territoriale engagée en 2005, la DDT dispose de solides acquis en matière d'analyse et de connaissance des territoires de l'Oise. Le service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie (SAUE) définit la doctrine et produit les PAC et avis de l'Etat. Par contre, ce sont les services d'aménagement territoriaux (SAT) qui produisent les notes d'enjeux et participent aux réunions de travail avec les élus. Chacun des 3 SAT est doté d'une cellule connaissance et aménagement pilotée par un cadre A et comportant 5 à 7 agents. Dans un contexte de réduction d'effectifs, le directeur émet des craintes sur la pérennisation de ce dispositif qui a fait ses preuves ces dernières années.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

- Le président de la CCPV, particulièrement investi dans le portage du SCoT, souligne que la communauté de communes, fondée en 1995, a survécu grâce à l'élaboration d'un projet fédérateur dans le cadre du SCoT.

Il signale que certains sujets sont difficiles à porter dans le milieu rural, comme ceux de la densité et de la hiérarchisation des pôles urbains. Les axes environnementaux lui semblent moins sujets à polémique.

Il s'est attaché à une large concertation à tous les stades de la démarche (diagnostic, PADD, DOG), y compris en interne avec les élus du territoire, ce qui a porté ses fruits puisque le projet de SCoT a été arrêté à l'unanimité des 101 délégués, et approuvé avec seulement 6 absentions et un vote contre.

- Le président porte une appréciation très positive sur le travail de la DDT, très présente pour l'aider à préparer les réunions décisives. Il souhaite que cet accompagnement puisse se poursuivre pendant la phase de mise en oeuvre du SCoT, et notamment pour rendre compatible les dispositions des documents d'urbanisme communaux.

Par contre, l'expression des représentants de la DREAL est perçue comme trop théorique. L'avis de l'AE n'a pas été transmis à la CCPV.

- Une commission de suivi du SCoT va être mise en place : l'objectif est maintenant d'accompagner les communes dans la mise en compatibilité de leur document d'urbanisme dans les 3 ans à venir, ce qui suscite quelques inquiétudes. La CCPV devra donc se doter de quelques techniciens.

Le président a conscience qu'il doit mettre en place des indicateurs de suivi et établir un état initial de référence. Il se dit confiant sur la suite, estime nécessaire de laisser un peu vivre le SCoT avant de lancer sa révision pour le rendre compatible avec les lois Grenelle. Il lui semble notamment indispensable que les documents régionaux, comme le SRCE, soient publiés.

6- Conclusions

Le SCoT du Pays de Valois représente pour la communauté de communes un véritable projet territorial qui concrétise l'évolution de l'intercommunalité, encore fragile.

Il s'est concentré sur l'enjeu prioritaire qui consistait à légitimer une armature urbaine comme support du développement. De ce fait, toutes les thématiques du Grenelle n'ont pas été traitées, et d'ailleurs, certaines de ces thématiques peuvent-elles être sérieusement abordées à l'échelle de ce pays de 62 communes ?

Autre constat : **le SCoT a un caractère peu prescriptif**. Sauf pour ce qui concerne la répartition des zones de développement, il renvoie l'essentiel des mesures à prendre aux PLU ou autres documents d'urbanisme communaux, se bornant à rappeler le respect des réglementations existantes pour les différentes politiques sectorielles.

Cependant, la gouvernance locale se met en place, devrait être confortée dans le suivi de la mise en oeuvre du SCoT et rendre possible l'approfondissement de certaines thématiques du Grenelle à l'occasion de la prochaine révision.

Le cas de ce SCoT montre la forte implication d'une DDT en accompagnement des collectivités territoriales tout au long de la démarche, avec le fort assentiment de celles-ci.

Encore faut-il que l'évolution des effectifs et des compétences au niveau départemental rende possible la poursuite de ce type d'intervention.

Il apparaît également à travers cet exemple qu'une meilleure articulation DREAL / DDT est souhaitable sur le champ de la planification urbaine.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT Beauce-Gâtinais en Pithiverais
(Loiret – Centre)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 1320 km²
- population : 65 000 habitants
- densité moyenne : 49 habitants / km²
- nombre de communes : 96
- intercommunalités : 8
- territoire rural
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) :non
- engagement du SCoT : octobre 2005 (fixation du périmètre)
- projet arrêté : 15 décembre 2010
- approbation : 7 décembre 2011
- maître d'ouvrage : syndicat du pays Beauce Gatinais en Pithiverais
- maître d'oeuvre : 3 BE (Egis aménagement, Square, Tassili)

2- Les grandes orientations

Le scénario retenu, intitulé « de la péri-urbanisation à la maîtrise du développement local » est à mi-chemin entre 2 scénarios opposés, l'un « au fil de l'eau » qui aurait consisté à privilégier la croissance démographique liée à la proximité des agglomérations orléanaise et parisienne, l'autre basé uniquement sur la création d'emplois autour de Pithiviers en tirant parti du récent désenclavement autoroutier du territoire (le « barreau » A19 qui relie l'A10 et l'A6.)

Le SCOT plaide également pour le rétablissement de la liaison ferroviaire « voyageurs » entre Orléans et Pithiviers.

L'objectif est d'atteindre **82 000 habitants en 2030** (soit une croissance de 1% par an, le constat étant 0,8), en préservant un potentiel de production agricole suffisant pour assurer la fourniture des industries agro-alimentaires implantées sur le territoire, et donc en mettant en oeuvre une politique de gestion économe de l'espace (un **maximum de 677 hectares consommés à l'horizon 2030** sur un territoire où l'agriculture occupe 80% de la superficie) compatible avec un développement encadré de l'offre de nouveaux logements dans les bourgs ruraux.

L'implantation d'activités industrielles nouvelles est également encouragée à-travers 3 zones d'activité qui représentent 600 hectares déjà en grande partie aménagés.

Enfin, la valorisation des espaces naturels est fortement soulignée.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Thème « énergie-climat »: grande prudence en matière de développement de l'éolien.

Thème « biodiversité-eau »: identification des espaces naturels remarquables, des espaces d'intérêt écologique majeur et des espaces naturels complémentaires. Largeur des corridors écologiques préconisée. Généralisation des services publics d'assainissement non collectifs recommandée ainsi que le traitement et le recyclage des eaux pluviales.

Thème « étalement urbain et habitat »: territoire découpé en 8 secteurs ayant chacun un pôle structurant où le niveau maximal de prélèvement foncier est fixé. Le nombre minimal de logements à l'hectare est fixé à 10 en commune rurale et à 60 à Pithiviers. Identification de zones à ne pas urbaniser afin de préserver les espaces naturels. Création de 600 logements sociaux prévue au cours des 10 prochaines années.

Thème « transports et déplacements urbains »: maintien de la desserte ferroviaire des zones d'activités. Renforcement des réseaux de bus locaux.

Thème « agriculture et paysage »: cf supra.

Thème « risques, nuisances, déchets »: proposition de création d'un équipement de traitement des déchets du BTP.

Thème « urbanisme commercial »: recommandations en faveur du commerce de proximité.

En résumé, le SCoT a un **caractère peu prescriptif**.

4- Rôle et implication des services de l'Etat

Le sous-préfet de Pithiviers représente l'Etat lors des réunions des PPA.

La DDT du Loiret, après avoir réalisé en 2003 une étude de faisabilité du SCOT, a depuis 2007 été mise à disposition gratuite du Pays et a assuré de fait une **mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage**, en assurant un accompagnement fort du syndicat. Elle a conduit une étude permettant de jeter les bases d'un suivi de la consommation des espaces agricoles (méthodologie et indicateurs).

L'existence d'une mission interministérielle du paysage et de l'aménagement durable (MIPAD), sous pilotage de la DDT, permet d'harmoniser les positions des services, notamment lors de la préparation de l'avis de l'Etat proposé au préfet (avis favorable du 23 mai 2011 sur le projet de SCoT).

La DREAL, outre la fourniture d'éléments de porter à connaissance, établit l'avis de l'autorité environnementale. Elle exerce également une mission d'appui aux DDT à travers des travaux méthodologiques comme ceux conduits avec les DDT sur l'élaboration des PAC ainsi que sur la doctrine en matière de réduction de la consommation des espaces agricoles.

Les rapports DREAL / DDT45 sont perçus comme constructifs de part et d'autre.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Les responsables du pays (créé dès 1996) considèrent que le SCOT a été le moyen qui a permis à des collectivités locales très atomisées de réfléchir ensemble sur la gestion de l'espace et de dégager, après un long temps de maturation, des objectifs raisonnables et partagés.

L'accent a été mis sur la polarisation du territoire et sur l'apprentissage de la limitation de la consommation d'espace pour l'urbanisation et de l'utilité des densités minimales. Mais le débat a été très vif entre élus communaux et les représentants de l'Etat.

Sur 96 communes, 70 ont délibéré dont 54 favorablement .

Le pays envisage de recruter un chargé de mission pour assurer le suivi du SCoT (suivi des indicateurs et avis sur les PLU), avec l'aide de la DDT.

Les responsables du Pays se félicitent du travail effectué en relation étroite avec la DDT tout au long de la procédure. Ils comptent toujours sur son appui pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes avec le SCoT.

A signaler que la communauté de communes de Bellegarde vient de lancer un **PLU intercommunal**.

6- Conclusions

Le SCOT « Beauce-Gâtinais en Pithiverais » est le 2ème SCOT approuvé dans le Loiret (après celui de l'agglomération orléanaise) mais le 1er SCOT « rural ». Il constituera en cela une référence pour les autres territoires.

Il a fallu du temps pour l'élaborer (près de 6 ans), mais maintenant les limites dans le temps sont fixées, même si elles n'ont que rarement un caractère prescriptif.

Les responsables du syndicat sont désormais confrontés à 2 enjeux que sont le portage auprès des communes pour mettre en conformité leurs documents d'urbanisme et le respect des objectifs énoncés. La révision du SCOT, qui devra intervenir au plus tard en 2016, et que le syndicat se dit prêt à lancer sans tarder, devrait permettre de préciser les orientations et de faire progresser l'ensemble des acteurs locaux dans l'appropriation des enjeux du Grenelle.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT de Caen-Métropole
(Calvados – Basse-Normandie)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 900 km²
- population : 334.000 habitants (2006) dont 110.000 pour Caen
- densité moyenne : 371 hab/km²
- nombre de communes : 143
- intercommunalités : une communauté d'agglomération Caen-la-mer, 9 communautés de communes, soit 133 communes
- une façade littorale sur la Manche (9 communes)
- documents antérieurs : un SDAU (50 communes) en 1976 et un SD en 1994
- engagement du SCoT : 1/07/2004
- projet arrêté : 17/12/2010
- approbation : 20/10/2011
- maître d'ouvrage : syndicat mixte de Caen-Métropole, créé en 2004
- maître d'œuvre : agence d'urbanisme de Caen-Métropole (AUCAME) créée en 09/2005 et en charge du SCoT depuis 10/2006
- fait partie des 12 « SCoT Grenelle » retenus par la DHUP

2- Les grandes orientations

- le diagnostic très complet met en évidence le phénomène de péri-urbanisation à l'œuvre depuis 30 ans du fait de l'excellent réseau routier en étoile autour de la ville-centre et de la concentration de 80% des emplois au cœur de l'agglomération.
- le SCoT ambitionne d'infléchir assez largement la tendance en proposant un développement fondé sur une moindre consommation d'espace, l'excellence environnementale et la priorité donnée aux transports collectifs.
- Après la présentation de 4 scénarios démographiques, le PADD fixe l'objectif **d'accueillir 70.000 nouveaux habitants d'ici 2030** de manière à atteindre 400.000 à cette échéance, en stabilisant Caen au-dessus de 100.000 habitants.
- Le projet de territoire repose sur 3 principes :
 - donner la priorité aux modes de déplacements alternatifs à l'automobile
 - polariser le développement autour de l'armature urbaine existante
 - porter l'ambition architecturale et urbanistique sur l'ensemble du territoire
- le DOG définit l'armature urbaine : les 143 communes sont réparties en 8 catégories pour lesquelles un développement différencié est prévu. Il identifie également 5 sites stratégiques pour le développement de « projets d'envergure métropolitaine », qui pourront faire l'objet d'un schéma de secteur.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT apparaît extrêmement vertueux dans l'énoncé de ses principes généraux et fait référence de manière appuyée aux documents de niveau supérieur, en particulier la DTA de l'estuaire de la Seine (10/07/2006) qui englobe la totalité de son périmètre, le SDAGE du bassin Seine-Normandie, les SAGE Orne Aval-Seulles et Orne moyenne, sans pour autant décliner leurs orientations de manière précise.

Les différents thèmes du Grenelle sont plus ou moins développés, notamment en fonction du degré d'acceptabilité par les collectivités territoriales concernées :

- c'est le thème de la lutte contre l'étalement urbain qui fait l'objet des prescriptions les plus précises, avec des plafonds de surfaces urbanisables par secteurs ainsi que des densités minimales moyennes (en logts/ha) pour les communes de la couronne péri-urbaine proche, les communes côtières et les pôles relais . Les préconisations restent toutefois très générales pour l'extension des 84 communes de l'espace rural ou du péri-urbain qui devra notamment être « rigoureusement proportionnée à leur taille actuelle, et être attentives à ne pas obérer l'activité agricole » ce qui laisse une large marge d'interprétation.
- en matière de transports, les 5 sites métropolitains stratégiques doivent intégrer une desserte en TC
- en urbanisme commercial, les sites préférentiels d'implantation définis dans le DOG comportent des prescriptions en matière de stationnement
- en matière d'eau, le DOG se borne à préconiser la création d'une conférence métropolitaine de l'eau sous le pilotage du syndicat mixte du SCoT
- sur les 2 thèmes qui ont retenu l'attention de la DHUP au titre des SCoT Grenelle, les résultats sont en deçà des attentes :
 - le plan climat-énergie du Pays de Caen préconise des actions sur 6 thématiques, mais elles ne se traduisent qu'en recommandations dans le DOG,
 - en complément des travaux de l'AUCAME, une étude financée par la DHUP a permis de définir une trame verte et bleue (TVB) au 1/10.000 sur tout le territoire ; elle n'est cependant reprise dans le DOG que sous une forme très schématique.
- Les sujets « littoral » et « risques » sont bien évoqués, sans toutefois décliner plus précisément les documents existants (DTA, PEB de Carpiquet....)

En résumé, le SCoT a un **caractère peu prescriptif par rapport aux PLU**.

4- Rôle et implication des services de l'État

- pour le **Préfet**, les principaux enjeux du SCoT étaient la réduction de la consommation des terres agricoles et la ressource en eau potable de l'agglomération, qu'il a porté personnellement ; satisfait de l'implication de la DDTM14, il reprend aussi à son compte la proposition de la DREAL pour l'avis de l'autorité environnementale (AE).
- la **DREAL** contribue au PAC (TVB notamment) à la demande de la DDTM ainsi qu'à l'avis de l'État, mais n'est pas étroitement associée à la procédure ; en tant qu'AE, elle donne un avis préalable sur les documents préparatoire du SCoT, en particulier l'état initial de l'environnement.
- La **DDTM14** (service urbanisme, déplacements et risques) prépare le PAC, l'avis de l'État sur le projet de SCoT et participe aux réunions des personnes publiques associées. Elle rédige un avis de l'État à tous les stades de l'élaboration : diagnostic PADD, DOG. Elle a réalisé en 2007 un diagnostic très complet (130 pages) du territoire du SCoT avec l'appui de la DREAL ainsi qu'un document stratégique d'association rappellent les enjeux de l'État.
Les délégations territoriales (4) représentent en général la DDTM dans les réunions avec les collectivités sur les documents d'urbanisme.
A partir du SCoT, la DDTM prépare des notes d'enjeux qui sont présentées aux intercommunalités, afin de susciter des PLU intercommunaux compatibles.
- Dans le Calvados a été constitué un « **pôle aménagement, risques, énergie éolienne** » dit PAREE qui réunit régulièrement les principaux services de l'État (DDT, DREAL, STAP, ARS...) sous le pilotage du Secrétaire Général. Il se réunit en

3 formations. La formation aménagement est pilotée par le DDTM : y sont débattus mensuellement les avis de l'État sur SCoT et PLU ainsi que les notes d'enjeux.

- Le relationnel Préfet ou SG/DREAL/DDT ne semble pas poser de problème au regard des avis simultanés de l'État et de l'AE sur les projets arrêtés.
- Un différend sur le thème de l'eau oppose les services de l'État à l'AUCAME qui se renvoient la charge de la preuve sur l'existence des ressources en eau compatibles avec l'extension de l'urbanisation.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

- Pour le **président du syndicat mixte** de Caen-Métropole, le pilotage d'un SCoT est un exercice long et difficile, qui nécessite pédagogie, conviction et parfois autorité.

Les relations de travail avec la DDT ont été constructives, malgré de fortes tensions sur le sujet de la limitation des terrains constructibles selon les catégories de communes. Par contre, la DREAL a une approche plus théorique et plus éloignée des préoccupations du terrain. Mais il considère que la pression exercée par les services de l'État oblige les élus à préciser ce qu'ils veulent vraiment.

Selon lui, le SCoT peut difficilement à lui seul porter tous les enjeux du Grenelle.

Par rapport au schéma directeur, le saut qualitatif apporté par le SCoT Grenelle est très important, trop pour les petites communes : si les enjeux transports et énergie sont assez bien compris, la trame verte et bleue est perçue au mieux comme un concept théorique, au pire comme une contrainte inexplicable (d'où le rejet par la majorité des élus de la cartographie TVB au 1/10.000 é).

Il considère que le SCoT doit plutôt orienter que prescrire.

Au final, le SCoT approuvé est un progrès par rapport au SD antérieur. Le syndicat doit maintenant se l'approprier et le faire vivre avant de le mettre en révision (pas avant les municipales de 2014).

- Pour la **directrice du syndicat mixte**, le SCoT a permis de fédérer 143 communes sur des orientations partagées, ce qui est un progrès notable dans une région où l'intercommunalité est peu développée.

Le syndicat va maintenant assurer la gestion du SCoT (mise en compatibilité des PLU) et mettre en place la conférence métropolitaine de l'eau.

- Pour le **directeur de l'agence d'urbanisme (AUCAME)**, il a été difficile de trouver le bon positionnement, puisque l'agence a été créée alors que l'élaboration du SCoT était déjà lancée. C'est une petite équipe de 10 personnes, qui ne réunit pas en son sein toutes les compétences nécessaires à l'intégration des problématiques du Grenelle et l'élaboration d'un SCoT « projet ».

Il porte un jugement plutôt sévère sur les services de l'État, considérant que les réorganisations successives leur ont fait perdre en partie leur technicité (mais le logement reste un point fort de la DDTM) et que la position parfois dogmatique de certains représentants de l'État n'a pas favorisé le compromis entre acteurs.

L'agence s'est dotée d'outils (suivi de l'occupation du sols notamment) et travaille sur les suites du SCoT, en particulier le PDU et le schéma des circulations douces.

- L'élaboration du SCoT a été marquée par des moments de très forte tension entre certains acteurs, et notamment entre le syndicat mixte et l'agence d'urbanisme, dans la période qui a suivi sa création.

6- Conclusions

- Le SCoT Grenelle comporte un diagnostic complet et des objectifs généraux clairement affichés. Il brasse un large éventail de problématiques liées au Grenelle de l'environnement. Cependant le projet de territoire demeure flou, faute d'une déclinaison territoriale suffisante.
- Le DOG a un caractère assez peu prescriptif, ce qui pose la question de la capacité du SCoT à permettre la réalisation des objectifs affichés, en particulier la maîtrise de l'étalement urbain, logique dominante à l'œuvre depuis les années 70 que le SDAU de 1976 et le SD de 1994 ne sont pas parvenus à réguler. En effet, 50% des logements de l'aire urbaine de Caen sont désormais construits au-delà du périmètre du SCoT.
- Présenté comme un élément structurant mais représenté au seul format A4, la transposition de la trame verte par les 143 élus locaux se présente comme un exercice délicat.
- Il demeure que ce premier travail collectif de 143 communes constitue un réel progrès dans la gouvernance de l'agglomération et dans la perception des problématiques du Grenelle. Avec l'appui de l'agence d'urbanisme et des services de l'État, la prochaine révision du SCoT devrait permettre aux élus une meilleure appropriation des différentes orientations du Grenelle et l'approfondissement de certaines thématiques (TVB, densités de constructions....).

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

SCoT du Pays de Brest (Finistère - Bretagne)

1 - Fiche d'identité du SCoT

- Surface : **169 000 ha** soit **1690 km²**
- Population : **395 000 habitants** (2009) ; en croissance (**+5,5% entre 1999 et 2009**)
- Densité : **234 hab /km²**
- Nombre de communes : **89**
- Intercommunalités : couvre 1 pays (le Pays de Brest) ; la communauté urbaine de Brest-Métropole Océane (8 communes, 214 000 h.) ; 6 communautés de communes ;
- **370 km de côtes, 50 communes littorales**
- Existence d'un document antérieur : Non
- Périmètre arrêté : **02/07/2004**
- SCoT arrêté : **09/12/2010**
- SCoT approuvé : **13/09/2011**
- Maître d'ouvrage : **Syndicat mixte**
- AMO : néant
- Maître d'œuvre : **Agence d'urbanisme ADEUPa**

2 – Grandes orientations :

En établissant un projet de territoire et une gouvernance opérationnelle sur l'ensemble du pays, le SCoT veut répondre aux 3 grands défis suivants :

- **Le positionnement de Brest comme métropole occidentale de la Bretagne** (poids de population, accessibilité, développement économique, éducation recherche,...), d'où une **hypothèse de croissance forte pour répondre à un objectif économique et politique** (+ 34 000 ménages en 15 ans), d'où un besoin en logements (2ème défi)
- **La réponse aux besoins de logements** : « mieux répartir la construction, diversifier l'offre, favoriser l'habitat économe ».
- **L'aspiration à un mode de vie plus respectueux de l'environnement** : « préserver le patrimoine environnemental, l'espace agricole, renforcer l'organisation urbaine » (économiser le foncier, privilégier le Renouvellement urbain, améliorer les déplacements, aménager et qualifier l'espace littoral)...

3 – Caractères intégrateur et prescriptif du SCoT :

Le SCoT a de fait un souci d'intégration des différentes politiques mises en œuvre sur son territoire, on retrouve donc notamment les principaux thèmes du Grenelle, plus ou moins développés en fonction du degré d'acceptabilité des collectivités locales concernées (notion d'étape)

Le SCoT est plutôt prescriptif et ce caractère est renforcé par une présentation qui comprend un « résumé » par chapitre exprimant les attentes du DOG, à savoir : « le SCOT rappelle ..., le SCoT propose ..., le SCOT recommande ..., le SCoT prescrit ... ».

Ces prescriptions concernent des sujets à enjeux forts comme le maintien des continuités vertes et bleues, l'identification et la protection des zones humides, l'application de la loi littoral, la réduction de la consommation de l'espace agricole et la garantie d'une pérennité à 20 ans de l'activité agricole en zone A. Elles concernent également les extensions urbaines, les objectifs de densification, les densités et la production de logements sociaux...

4 – Point de vue des collectivités locales

- Pour le président du syndicat mixte, le SCoT a permis :
 - d'engager (3 ans avant le « Grenelle ») des réflexions de type « Grenelle » (développement économique, problématique industrielle, habitat, littoral, trames vertes et bleues)
 - la mise en place d'une gouvernance, associant différents partenaires.
 - de sensibiliser les communes périphériques, méfiantes vis à vis du pôle brestois, de travailler ensemble sur des sujets comme l'application de la loi littoral, l'avenir de l'agriculture, les densités, le commerce, etc..

Les porteurs du projet sont conscients des manques et des limites de leur approche sur certains sujets : « ce SCoT est une étape » disent-ils ; son suivi et les réflexions déjà engagées (harmonisation et mise en conformité des POS/PLU) vont, pour eux, dans le bon sens et permettront sa révision avant 2016.

- Pour l'agence d'urbanisme : elle assure la maîtrise d'œuvre du SCoT, son suivi et apporte un soutien actif à sa mise en œuvre.

5 – Rôle et implication des services de l'État

• Préfet de Région

Sur les thèmes du « Grenelle », l'État local s'organise pour avoir un discours fort, avec du contenu et étayé. (foncier, énergies,...). Le « pays » est la bonne échelle pour traiter des problèmes (transports, énergie, habitat).

La couverture régionale en 2017 est un des objectifs de l'État, inscrit au PAAR, Plan agriculture et agroalimentaire régional.

• DREAL

Pour la DREAL, le SCoT est une bonne d'entrée pour le portage du « Grenelle », à condition qu'il soit établi à la bonne échelle.

La DREAL s'investit sur les thématiques du « Grenelle » aux différents niveaux de la planification (SCoT et PLU). Elle y rentre de manière diversifiée avec l'appui du préfet de Région, ce qui suscite de nombreux débats en CAR avec les préfets de département. Elle a le souci de mettre en confiance les DDTM et faire valoir la valeur ajoutée de la DREAL.

A noter la forte présence régionale sur les deux sujets majeurs de la TVB et de la politique foncière, mais aussi sur les outils comme : **un socle commun d'indicateurs pour tous les partenaires** des SCoT, des notes d'enjeux accompagnant le PAC et le contenu de l'avis de l'AE. Actuellement la DREAL n'intervient plus dans les avis de l'État, Personne Publique Associée ; **elle émet un seul avis celui de l'autorité environnementale** qui est signé depuis le 1er janvier 2012 par le préfet de Région, qui a utilisé son droit d'évocation.

• DDTM 29

La DDTM est très présente dans l'élaboration des SCoT et c'est un service transversal, la Mission prospective et développement durable qui a la responsabilité de l'élaboration des SCoT

avec l'appui des Pôles territoriaux pour les aspects maritimes (pour la mission c'est moins d'un 1 ETP pour 8 SCoT qui sont à des degrés divers d'avancement.)

Le porter à connaissance (07/2004) a été complété un an plus tard (10/2005) par **un document d'association, développant 4 grands enjeux (issus du PASE) :**

1. la cohésion sociale et territoriale (accessibilité, promotion de « Brest-Métropole », énergie, maîtrise du foncier),
2. le développement économique mutations économiques, recherche, activités liées à la mer), la prévention des risques (inondation et pénurie d'eau, technologiques, sécurité routière),
3. la qualité de l'eau,
4. le maintien du potentiel agricole (reconquête de la qualité, mutation économique du secteur agricole et agroalimentaire dans le cadre d'un développement durable des territoires),

On y retrouve certaines des orientations du « Grenelle Environnement » qui s'ouvrira, 2 ans plus tard en 2007.

Dans ses avis (yc au titre de l'AE), l'État souligne la qualité du SCoT et l'anticipation « grenellienne ». Les remarques ont concerné les densités prises en compte par le SCoT, la gestion de la mer et du littoral, ainsi que les risques.

6 – Conclusions

- Le SCoT de Brest est à bien des égards un SCoT exemplaire. Sa qualité tient essentiellement à celle de la maîtrise d'ouvrage, et à la disponibilité d'un outil exceptionnel avec l'agence d'urbanisme ADEUPa, présente auprès des élus depuis longtemps. Il a ainsi bénéficié des avancées réalisées au sein de la Communauté Urbaine de Brest, devenu Brest-Métropole Océane.
- Le SCoT a traité de bon nombre des thématiques du Grenelle, en particulier ce qui concerne la trame verte et bleue, la maîtrise de l'étalement urbain, la protection de l'outil agricole, l'urbanisme commercial, le traitement des déchets, ... Certains domaines restent encore à l'état d'ébauche, comme celui de l'énergie et du climat, des déplacements, ou des nuisances.
- Les porteurs du SCoT sont bien conscients de ces manques et des limites de l'approche sur certains thèmes. Ce SCoT constitue pour eux une première étape qui a permis un travail en commun entre les communes de Brest-Métropole Océane, habituées à travailler ensemble et les autres communes du pays, au départ méfiantes vis à vis de BMO.
- Cependant, un des éléments clés du SCoT - et totalement assumé par la collectivité - est l'objectif de croissance retenu, qui vise à renforcer (sinon asseoir) le rôle métropolitain de Brest qui se positionne en équilibre aux autres pôles que sont Rennes et Nantes. Pour répondre à cette volonté, les hypothèses en terme de population et d'emplois sont ambitieuses, avec des conséquences en terme de consommation d'espace. C'est cependant un réel enjeu pour une agglomération située à l'extrémité de l'Europe.
- La poursuite des travaux et la révision avant 2016 permettront d'aller plus avant dans la prise en compte du « Grenelle ».

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT du Pays de Redon et Vilaine
(inter-départemental – Bretagne et Pays de Loire)**

1 - Fiche d'identité du SCoT :

- Surface : 153 600 ha soit **1536 km²**
- Population : **88 793 habitants** (Insee 2007) ; en croissance (**+7,7% en moyen entre 1999 et 2007** contre 8,2% en Ile-et-Vilaine)
- Densité : **58 hab /km²**
- Nombre de communes : **55** dont 45 font partie de l'une des 4 CC citées ci-dessous.
- Intercommunalités : couvre 1 pays (le Pays de Redon et Vilaine sur 3 départements _ 35, 56, 44 _ et sur 2 régions _ Bretagne et Pays de la Loire) ; 4 communautés de communes ¹;
- Existence d'un document antérieur : **Non**
- Périmètre arrêté : **28/05/2003**
- SCoT arrêté : **16/03/2010**
- SCoT approuvé : **14/12/2010**
- Maître d'ouvrage : **Syndicat mixte**
- AMO : **néant**
- Maître d'œuvre : **3 bureaux d'études : Terres Neuves, IMPACT ET ENVIRONNEMENT et VU D'ICI**

2 – Grandes orientations :

Le SCoT vise **une nouvelle cohérence territoriale** avec l'objectif d'échanges équilibrés avec les quatre aires urbaines, aires d'attraction voisines au pays de Redon, en valorisant des axes de développement économiques et en confortant l'agglomération redonnaise.

Le SCoT veut également relever les trois grands enjeux de la maîtrise des terres agricoles, de la maîtrise de l'étalement urbain et de la maîtrise du desserrement de Redon.

Le projet de territoire du SCoT s'articule autour d'une structure de projet, autour d'une dynamique de projet et aussi autour d'exigences du projet. La structure du projet de territoire repose sur une structure agro-alimentaire et paysagère à préserver, sur des axes de développement à privilégier et enfin sur une armature urbaine et de bourgs à affirmer.

3 – Caractères intégrateur et prescriptif du SCoT :

Le SCoT affiche une volonté de stopper la consommation d'espace à tout va (parcelles couramment à 1600m²) mais sans, au préalable, avoir dressé un bilan de la consommation passée et sans avoir aujourd'hui un état zéro de l'existant.

Le SCoT énonce beaucoup de recommandations, beaucoup de principes à l'appui d'exemples d'urbanisation maîtrisée et de formes urbaines économes d'espace. Si le SCoT prend beaucoup de précautions avant d'énoncer des principes de densité, il les associe à des projets urbains

¹ Communauté de communes de Guéméné-Penfao, du canton de Pipriac, du canton du Grand Fougeray, du pays de Maure-de-Bretagne et du pays de Redon.

d'ensemble. Dans ces conditions, qu'est-ce qui empêcherait de poursuivre les tendances d'urbanisation consommatrice d'espace pour des projets individuels?

Concernant l'habitat, le SCoT n'a pas déterminé de politique précise, mais il a défini une programmation de logements à 20 ans soucieuse d'une gestion économe de l'espace, d'une qualité urbaine dans le respect des droits à construire et dans laquelle est fixée un % de logements sociaux avec quelques précisions de consignes par le PADD (p 51) puis également quelques précisions sur la réhabilitation.

Concernant l'agriculture, l'on aurait pu s'attendre à ce que le SCoT soit prescriptif pour rendre opérationnel les objectifs énoncés par l'étude très poussée réalisée par les **3 Chambres de l'agriculture**, ce qui n'est pas vraiment le cas.

4 – Point de vue des collectivités locales :

Dans cette démarche "Grenelle", la collectivité locale estime **les services de l'État présents, actifs et constructifs**. Il y a eu **néanmoins une forte opposition par rapport à leur exigence de densité**. Les fortes densités proposées par l'État étaient, selon elle, logiques pour les 11 communes du Grand Redon, mais elles n'étaient pas appropriées pour les communes périphériques. Un compromis raisonnable a pu être trouvé.

30 000 habitants en plus à 2030 : « c'était une stratégie » reconnaît le président du syndicat mixte, l'important étant de faire passer l'idée des commerces à moins de 10km des 8 pôles relais et que chaque commune participe pleinement à la dynamique territoriale.

La démarche de l'inter-SCoT animée par l'État (DDTM) est bien connue du président du SM qui reste néanmoins plus sensible aux réflexions et démarche du Conseil Général 44.

5 – Rôle et implication des services de l'État :

- **Préfet de Région**

Sur les thèmes du « Grenelle », l'État local s'organise pour avoir un discours fort, avec du contenu et étayé. (foncier, énergies,...). Le « pays » est la bonne échelle pour traiter des problèmes (transports, énergie, habitat).

La couverture régionale en 2017 est un des objectifs de l'État, inscrit au PAAR, Plan agriculture et agroalimentaire régional.

- **DREAL**

Pour la DREAL, le SCoT est une bonne d'entrée pour le portage du « Grenelle », à condition qu'il soit établi à la bonne échelle.

La DREAL s'investit sur les thématiques du « Grenelle » aux différents niveaux de la planification (SCoT et PLU). Elle y rentre de manière diversifiée avec l'appui du préfet de Région, ce qui suscite de nombreux débats en CAR avec les préfets de département. Elle a le souci de mettre en confiance les DDTM et faire valoir la valeur ajoutée de la DREAL .

A noter la forte présence régionale sur les deux sujets majeurs de la TVB et de la politique foncière, mais aussi sur les outils comme : **un socle commun d'indicateurs pour tous les partenaires** des SCoT, des notes d'enjeux accompagnant le PAC et le contenu de l'avis de l'AE. Actuellement la DREAL n'intervient plus dans les avis de l'État, Personne Publique Associée ; **elle émet un seul avis celui de l'autorité environnementale** qui est signé depuis le 1er janvier 2012 par le préfet de Région, qui a utilisé son droit d'évocation.

- **DDTM 35**

La DDTM souligne d'une manière générale, **l'importance du "Grenelle" dans les discours politiques des élus**. Toutefois, dans le contexte évolutif du paysage de l'inter-communalité, la préoccupation du pays de Redon n'est pas vraiment dans la poursuite des travaux commencés dans le cadre de leur SCoT, notamment le Plan Climat Territorial (PCT), travaux rendus

nécessaires par l'intégration des mesures du Grenelles 2 avant le 1er janvier 2016.

Pour la DDTM, les SCoT sont "l'outil" sur lequel l'État et les bureaux d'études s'appuient pour porter le « Grenelle ». Néanmoins, dans ce territoire de culture rural, la DDTM souligne la **grande difficulté de mise en œuvre des nécessaires restrictions de consommation foncière.** Sur le pays de Redon cette restriction peut aller jusqu'au 2/3 des surfaces initialement prévues.

La DDTM a initié une démarche d'harmonisation des PLU dans l'aire du Grand Redon, donc sur les 11 communes des 24 de la communauté de communes. Elle tente de la faire reprendre en main par la collectivité locale qui la perçoit comme une démarche État.

Jusque là, l'implication de la DDTM est importante sur les territoires de SCoT et les actions menées à l'échelle du pays de Redon, mais également à l'échelle macro territoriale, ont permis un travail transversal avec tous les porteurs de SCoT du département sur des thématiques transversales. Mais la DDTM a également mené avec le CETE une étude spécifique sur l'économie du territoire du pays de Redon.

L'avis de l'État sur le SCoT arrêté du 24 juin 2010 est un document complet, constructif et pédagogique. Et globalement l'ensemble de ces avis représente une vision globale et cohérente de l'État au regard des enjeux du Grenelle.

6 – Conclusions :

Le SCoT de Redon est un projet de qualité au regard de la prise en compte du DD et du Grenelle, néanmoins on observe un diagnostic établi sur des données un peu anciennes et une absence de vision stratégique à long terme basée sur les 3 piliers du développement-durable. La gouvernance du projet semble insuffisamment élargie aux différents acteurs et habitants du territoire.

Le projet est construit en réponse aux enjeux du DD en privilégiant une volonté de structuration de l'armature urbaine et des équipements tout en préservant l'agriculture. Ce projet de structuration de l'armature urbaine se fait un peu au détriment de certains autres enjeux du « Grenelle ».

Toutefois, la hiérarchisation du maillage "urbain" du pays introduit des objectifs de densité, pas très différenciées d'ailleurs, attribuées aux 8 pôles relais (17 logement/ha), aux 36 bourgs ruraux (12 logements/ha) et aux 11 communes du Grand Redon. Mais le **point fort du SCoT est la répartition des besoins en logement entre les zones de renouvellement urbain et les zones à urbaniser avec des densité /ha pour chacune des 55 communes du territoire de SCoT.**

La fil conducteur du projet de territoire est avant tout la dynamique économique et l'accroissement de la démographie, pour laquelle il y a consensus.

A noter que le SCoT restreint l'urbanisme à la seule dimension de l'habitat sur laquelle il base son discours d'une gestion économie de l'espace. Il traite différemment les zones artisanales en mettant seulement en avant la qualité nécessaire pour des zones "vitrines".

Le principal enjeu pour le SCoT est d'atteindre le niveau de population suffisant qui justifiera la mise en place d'un réseau de transport public performant et le développement de commerces de proximité.

Un point de vigilance pour la DDTM concerne le suivi du SCoT et la mise en compatibilité des PLU. Effectivement, le conseil en urbanisme avec notamment la mission de suivi du SCoT prévue au DOG ne verra pas le jour faute de moyen. L'accompagnement des maires et le suivi du SCoT se limitera à la mise en place d'un SIG suivi par le directeur du SM. A noter pourtant que sur un effectif de 11 personnes, le pays de Redon dispose de 3 chargés d'études.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT du Grand Albigeois
(Tarn – Midi-Pyrénées)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 708 km²
- population : 95 000 habitants
- densité moyenne : 135 hab/km²
- nombre de communes : 44
- intercommunalités : communauté d'agglomération de l'Albigeois, communautés de communes du Réalmontais, du Villefrancois et des Monts d'Alban.
- Loi montagne sur une commune
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) :
- engagement du SCoT : 15 février 2006
- projet arrêté : 8 décembre 2010
- approbation : 12 juillet 2011
- maître d'ouvrage : syndicat mixte du SCoT Grand Albigeois créé le 8 novembre 2005
- maître d'oeuvre : CITADIA Conseil

2- Les grandes orientations

Le SCoT ne définit pas d'objectif démographique mais fixe 3 grandes orientations :

Aménager harmonieusement le territoire :

- assurer un développement équitable organisé par bassins de vie
- organiser le renouvellement et le développement du parc de logements
- développer les équipements facteurs d'amélioration du cadre de vie
- faciliter les déplacements

Préserver et valoriser les ressources environnementales :

- préserver les ressources naturelles du territoire
- protéger et valoriser les sites et paysages qui forgent l'identité du territoire
- inscrire les actions du Grand Albigeois dans le développement durable à une échelle plus large

Penser le développement économique comme un outil majeur d'aménagement de l'espace :

- développer l'attractivité du territoire en favorisant l'innovation et l'activité au cœur des bassins de vie
- appuyer les logiques de développement économique sur le « terreau local »
- optimiser les capacités d'accueil et améliorer la qualité paysagère des sites d'accueil
- favoriser le développement du tourisme

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT est complet sur tous les champs du Grenelle, qu'il prend en compte en les hiérarchisant. Le diagnostic est très clair sur l'analyse de l'existant et l'appréciation des enjeux. Une partie notable des prescriptions a un caractère opérationnel, mesurable ou aisément inscriptible dans les documents d'urbanisme.

Parmi les nombreux points forts du SCoT, nous avons noté :

- une bonne prise en compte de l'objectif de réduction de la consommation d'espace
- le conditionnement du développement de l'urbanisation à la desserte par les transports collectifs
- la cohérence des orientations en matière de commerces

Deux points faibles sont malgré tout à noter :

- l'absence d'une prévision de population permettant d'apprécier les besoins d'espace pour le logement et les activités,
- l'absence d'explicitation de la prise en compte du risque inondation pour l'urbanisation, ce sujet étant « renvoyé » vers le fait que les PPRI s'imposeront au SCOT.

4- Rôle et implication des services de l'Etat

- Le préfet a été moteur à l'origine (en 2008) pour susciter le développement des SCOT et surtout leur cohérence entre eux. Toutefois, cela n'a pas suffi pour permettre un engagement concerté des élus dans la démarche. Ainsi, plusieurs SCOT ont vu le jour, sans démarche concertée entre eux. Ils sont accompagnés principalement par la DDT, en appui du sous-préfet de Castres, pour ce qui est du Scot de l'Autun. Le préfet sera prêt à mobiliser les élus sur une réflexion interSCOT, dès que la révision du schéma départemental de coopération intercommunale sera stabilisée, soit fin 2012.
- **La DREAL Midi-Pyrénées** est présente dans le dispositif principalement par sa composante « ex-DIREN ». le chargé d'études qui a réalisé l'avis de l'autorité environnementale a participé aux réunions d'association des personnes publiques L'avis de l'AE sur le SCOT de l'Albigeois est très complet. Il s'est nourri du travail préparatoire avec la DDT lors de l'élaboration de l'avis de l'Etat (préfet du Tarn) sur le SCoT arrêté du Grand Albigeois. Il semble parfois critique mais reste constructif.
- **La DDT du Tarn** est très présente auprès des élus sur les questions de planification et d'urbanisme. La DDT est présente dans les phases amont pour sensibiliser les conseils municipaux ou syndicaux sur les enjeux du Grenelle. Elle est associée dans la phase d'élaboration lors des différents groupes de travail mis en place par le Smix. Elle rencontre chaque chef de projet régulièrement pour analyser l'ensemble des documents d'urbanisme, ceci en vue d'harmoniser, le cas échéant, les points de vue entre le Smix et l'Etat.

Ce système de collaboration de proximité paraît très efficace pour l'intégration du Grenelle dans les SCOT et documents d'urbanisme.

Les moyens de la DDT sur le sujet ne sont pas énormes, mais la couverture en SCOT est plus qu'ailleurs assez avancée. L'exigence de l'ENE de couverture en 2017 de l'ensemble du territoire par des SCOT devrait être plus facile dans ce département. Cette couverture a aussi son revers avec une implication beaucoup plus forte sur la mise en compatibilité des plans locaux et cartes communales existantes.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Selon **le président du SCoT**, la gouvernance à 5 apparaît comme illusoire et inopérante, certains acteurs prenant cela pour une tribune où s'exprime un discours formaté à l'avance et peu constructif.

Par contre, le Grenelle est une bonne opportunité pour faire passer auprès des communes la nécessité de limiter la consommation d'espace. Plus d'une centaine de réunions se sont tenues avec les communes, afin de faire adhérer ces dernières aux orientations du SCoT, notamment en matière de limitation de consommation d'espace ; un urbaniste a été recruté pour assurer la mise en conformité des PLU avec le SCoT, ce travail est en cours,

Le travail avec l'Etat local se fait en bonne entente et il n'y a pas de difficulté particulière.

6- Conclusions

Le SCoT du Grand Albigeois va bien dans le sens des orientations du Grenelle de l'Environnement. Il repose sur un diagnostic solide qui couvre l'ensemble des thématiques, et présente des orientations claires et suffisamment précises pour être déclinées dans les PLU ou autres documents de planification et de programmation. Il s'agit d'un SCOT pragmatique, qui va à l'essentiel. Même s'il comporte quelques lacunes, la dynamique qu'il crée apparaît forte, alors que l'on partait d'une situation critique, où les questions de développement étaient traitées par chaque commune, sans vision de l'impact global sur le territoire.

S'agissant des objectifs affichés de réduction de la consommation d'espace par l'urbanisation, le Président du SCOT est convaincu qu'il obtiendra une réduction bien plus importante par l'action pédagogique qu'il conduit auprès des maires, dans le cadre notamment du dispositif de « cotation » des PLU qu'il a mis en place et qui devrait donner des effets immédiats, sans attendre les bilans à 6 ans prévus par les textes.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine (SCoT-GAT)
(Haute-Garonne - Midi-Pyrénées)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 1 213 km²
- population : 940 000 en 2008
- densité moyenne : 774 hab/km²
- nombre de communes : 117
- intercommunalités : 6 (une Communauté Urbaine, 2 communautés d'agglomération, 3 communautés de communes) et 12 communes sans intercommunalité
- littoral / montagne / autre caractéristique : existence d'un GIP inter-SCoT regroupant le SCoT central (SCoT-GAT) et 3 SCoT périphériques
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) : Schéma Directeur de 1998
- engagement du SCoT : 12 septembre 2005
- projet arrêté : 9 juillet 2010
- approbation :
- maître d'ouvrage : SMEAT – Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine
- Maître d'œuvre : Non précisé sur les documents. L'Agence d'Urbanisme est en AMO/Conduite de projet.

2- Les grandes orientations

Les grandes orientations du SCOT découlent du document « Vision Stratégique » adopté par l'InterSCoT en 2010. Les principes fondamentaux en sont :

- la polarisation du développement et la construction de bassins de vie dotés en emploi, en logements et équipements et services indispensables à l'accueil des populations,
- le rééquilibrage habitant-emploi des territoires au bénéfice d'un nouveau modèle de développement économique fondé sur le desserrement des activités,
- l'acceptation d'une limite franche urbain-rural (« couronne verte ») eu égard à une nécessaire gestion économe des ressources (foncier, agriculture...) et la promotion d'un système de déplacements multimodal au service d'un développement urbain maîtrisé.

Sur le territoire du SCOT-GAT, ces orientations se déclinent dans un projet qui prévoit :

- une croissance qui reste forte avec + 300 000 habitants en 2030
- la maîtrise de l'urbanisation, la fructification du capital naturel et agricole, la valorisation des espaces avec un maillage « vert et bleu » et un projet de Couronne verte.
- un développement territorial polarisé, avec
 - l'accueil prioritaire de la population nouvelle (70 à 80 %) au sein de la « Ville intense »
 - un développement mesuré sur les zones péri-urbaines en s'appuyant sur la structuration des territoires en bassins de proximité bien desservis en transports collectifs (existants ou à renforcer via les « contrats d'axe »)
 - une polarisation de la croissance sur les principales centralités urbaines, avec 4 « portes métropolitaines » permettant l'interconnexion avec les réseaux de transport.
- Une réponse aux enjeux environnementaux (ressources naturelles, biodiversité, paysages...)

Les points forts en seraient :

- le maillage « vert et bleu » affirmé de façon assez forte,
- une forte réduction de la consommation d'espace pour l'urbanisation (divisée par 2),
- la mise en cohérence de l'ouverture à l'urbanisation avec une desserte performante en transports en commun, avec le conditionnement de l'urbanisation à l'existence de TC de qualité, ou avec la signature d'un « contrat d'axe », logique contractuelle associant tous les partenaires. Les PLU auront l'obligation de faciliter la densité et la mixité autour du TCSP.

Les points faibles seraient :

- le fait qu'il n'y ait pas de justification pour le niveau de réduction de consommation d'espace - consommation qui reste importante selon la DDT – ni d'estimation de la capacité résiduelle des espaces déjà urbanisés,
- une relativement faible transversalité sur les sujets environnementaux. Les sujets classiquement traités dans les anciens schémas directeurs (urbanisme-habitat-transport) font l'objet d'une approche intégrée, alors que certains sujets nouveaux sont traités de façon séquentielle et non intégrée.
- parfois une certaine hésitation sur l'échelle et sur le portage des objectifs définis, et une articulation difficile avec d'autres documents d'orientation ou de planification, portés sur des territoires différents ; c'est par exemple le cas de la politique des déchets, des PCET, du DAC....

3 - Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Une partie importante des recommandations ou prescriptions n'est pas aisée à traduire dans les documents d'urbanisme. Souvent, les prescriptions nécessitent un travail d'interprétation pour leur intégration. Le DOG est prescriptif sur certains points, notamment sur les espaces agricoles et naturels protégés, cartographiés précisément, en interdisant leur urbanisation.

S'agissant de la transcription des objectifs de réduction de consommation d'espace dans les PLU, la carte des « pixels » permet d'identifier les potentialités d'ouverture à l'urbanisation à la commune.

Le suivi du SCoT est assuré par l'équipe du SMEAT (3 personnes) qui a recruté un urbaniste pour vérifier la compatibilité des PLU avec le SCoT.

Un outil de suivi existait du temps de Schéma Directeur antérieur de 1998, avec des rapports annuels et des recommandations. Il traitait en particulier de la consommation d'espace (avec des outils de relevé terrain pour mesurer les extensions urbaines). Etait suivi également l'ensemble des mutations à l'intérieur des territoires déjà urbanisés. La logique des « pixels » était déjà présente dans ce schéma, mais qui ne portait que sur 60 communes.

Une nouvelle grille d'indicateurs a été mise au point par rapport au nouveau SCOT par l'Agence d'Urbanisme au niveau de l'Inter-SCoT. La grille d'analyse traite comme la grille précédente de la consommation d'espace, mais également de l'ensemble des critères du Grenelle.

4. Rôle et implication des services de l'Etat

Le Préfet a été très moteur dans les premières années d'élaboration. Il reste attentif à la planification du Grand Toulouse et écoute la DDT, à laquelle il accorde une large délégation en matière de relation avec les collectivités. Les avis techniques de cette dernière sont largement suivis.

Un pôle de compétence aménagement territorial (PCAT) dans le cadre du projet territorial de l'Etat existait en Haute Garonne. En 2010, le préfet a confirmé la pertinence de ce pôle afin de

contribuer à la définition d'une meilleure organisation spatiale du territoire départemental et de participer à la valorisation des territoires. Le PCAT a pour missions :

- de développer au sein de l'ensemble des services de l'Etat le partage et l'approfondissement de la connaissance des problématiques d'aménagement du territoire et des différents dossiers à enjeux dans le département de la Haute-Garonne ;
- de contribuer à la territorialisation des politiques publiques, à la construction de la doctrine et à l'affinage des enjeux afin de construire le « dire de l'Etat ».

Sous l'autorité du Préfet, le pilotage et le secrétariat du pôle sont assurés par la DDT de Haute-Garonne, les services associés sont les services régionaux et départementaux de l'Etat.

La DRE, puis la DREAL Midi-Pyrénées se sont bien impliquées dans la réflexion sur l'aire urbaine, étant force de proposition sur la réflexion prospective sur le territoire métropolitain. La DREAL a aussi préparé l'avis de l'autorité environnementale de novembre 2010 : cet avis trouve insuffisantes les explications sur la localisation des pixels, l'analyse de la biodiversité, et l'explicitation des enjeux liés aux inondations. Il souligne l'absence sur le risque inondation et sur la biodiversité de leur mise en relation avec le développement urbain et économique. Il exprime globalement une très forte crainte – voire un doute – sur la réalité de la mise en œuvre du SCoT à l'échelle des communes.

La DDT de Haute-Garonne joue bien son rôle de service de l'Etat associé, et a fait valoir le point de vue de l'Etat dans un document d'une centaine de pages daté de janvier 2007 qui couvre l'ensemble de l'aire urbaine, en apportant des précisions dans certains cas sur le territoire du SCoT « central ». Dans les avis qu'elle donne sur les documents d'urbanisme, elle regarde principalement la cohérence urbanisme-habitat-transports, la maîtrise de la consommation des terres agricoles et la prise en compte des risques. Elle s'est exprimée tout au long de la procédure.

5- Le point de vue des collectivités territoriales et de l'agence d'urbanisme

Le SCoT-GAT n'est pas un SCoT « Grenelle », mais il s'en rapproche. Le directeur de l'Agence d'Urbanisme estime que le SCoT en comporte déjà tous les ingrédients. Au demeurant, le Schéma Directeur de 1998 prenait déjà en compte les préoccupations environnementales, et les concepts de la loi ENE, en particulier les « zones de cohérence urbanisation / transports ». Selon le SMEAT, la principale difficulté pour « grenelliser » le SCoT concerne les questions de l'énergie et de la lutte contre le changement climatique : comment les concrétiser au delà du discours ?

Le SMEAT estime également que si des progrès sont attendus en matière de consommation d'espace, le SCoT ne va pas encore assez loin, notamment sur les densités, et manque de précision. Pour autant, l'essentiel était de démarrer ce mouvement vers une moindre consommation d'espace, et de le faire à un rythme qui permette de ne pas « lâcher en chemin » les 3 autres SCOT. Le véritable enjeu est là.

Gouvernance : il existe un Conseil de Développement au SMEAT, mais il a été jusqu'à présent peu actif dans le processus. La DREAL et la DDT ont été fortement présentes et appréciées dans la réflexion interSCoT et l'élaboration de la Charte d'aménagement, socle commun des 4 SCoT. Pour le SCoT-GAT, l'interlocuteur était la DDT. Son élaboration s'est par contre faite un peu en « vase clos », en respectant la charte et le SMEAT estime n'avoir pas suffisamment associé la DDT, notamment dans la rédaction des dispositions prescriptives.

L'avis de l'Autorité Environnementale a été jugé sévère, avec des critiques parfois infondées. Au fond, sa principale critique est que ce SCoT n'est pas Grenelle, et que la réduction de consommation d'espace n'est pas assez forte. Or une sortie rapide du SCoT, pour entériner les effets positifs de la réduction des surfaces consommées et des contrats d'axe, et de maintenir la logique interSCoT, a été privilégiée.

Le projet de Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale proposé par le Préfet pose de réels problèmes aux SCoT. En effet, les découpages prévus ne sont pas conformes aux bassins de vie, ni ne forment des territoires connexes. Les présidents des 4 SCoT ont écrit au Préfet pour manifester leur désaccord sur ce projet.

La gestion interSCoT se fait dans le cadre d'un GIP créé en septembre 2010, la cheville ouvrière en étant l'agence d'urbanisme. L'enjeu est que les SCoT périurbains ne « décrochent pas ». Aujourd'hui, la cohérence des 4 SCoT est assurée par le fait qu'ils ont tous eu pour base les documents élaborés au niveau de l'interSCoT, « Vision Stratégique » et « Charte d'aménagement interSCoT ».

6- Conclusions

On a affaire à un SCoT mûri, étayé, qui a été pensé sous l'égide de la loi SRU et élaboré avec l'appui d'une agence d'urbanisme puissante. La difficulté principale du SCOT est celle de son échelle, petite pour les enjeux de l'aire urbaine, ou grande par rapport aux prérogatives que conservent les intercommunalités. Ce problème n'existe pas pour la relation urbanisme / déplacements au niveau du SCoT central.

Le SCOT-GAT n'est pas « labellisé Grenelle ». Mais dès qu'il sera approuvé, sera lancé le toilettage pour le mettre dans la forme officielle de la loi ENE.

Le SCoT va dans le bon sens en divisant par 2 les prélèvements sur les terres agricoles et naturelles, mais sans justifier le choix de cette réduction. Les densités préconisées paraissent encore élevées et la capacité résiduelle des espaces déjà urbanisés n'est pas évaluée.

Le SCoT-GAT s'insère dans une gouvernance très complexe, les enjeux étant ceux de la grande aire urbaine, plus large que le territoire du SCoT-GAT. Le phénomène d'étalement urbain est particulièrement important, et malgré l'existence du GIP qui réunit les 4 syndicats de SCoT, on peut craindre que l'effet d'entraînement du SCoT central sur les SCoT périphériques ne soit pas suffisant, et que l'on ait des « effets de bord », de maintien d'une urbanisation forte à la frange des SCoT périphériques, ruinant la politique de ceinture verte et bleue.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT du Bassin de Vie d'Avignon
(Vaucluse-PACA / Gard -Languedoc-Roussillon)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie :566 km²
- population :213 500 habitants
- densité moyenne :376 hab/km²
- nombre de communes :26
- intercommunalités :une communauté d'agglomération du Grand Avignon et 3communautés de communes dont une dans le Gard
- littoral /Montagne :sans objet
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) :sans objet
- engagement du SCoT :30/09/2003
- projet arrêté :le 15/12/2010
- approbation :le 15/12/2011
- maître d'ouvrage : Syndicat Mixte du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon (SM
- maître d'œuvre :Agence d'Urbanisme de la Région d'Avignon (AURA)créée en 2004 pour l'élaboration du SCoT

2- Les grandes orientations

A partir d'une prise de conscience collective des problématiques du territoire :

- un contexte géographique favorable et une démographie dynamique
- une économie diversifiée mais fragile avec une attractivité commerciale régionale
- une agriculture performante et renommée soumise à la pression urbaine
- un parc social déséquilibré
- un territoire très bien desservi mais dépendant du « tout voiture »en interne
- des paysages variés et de qualité compromis par une urbanisation qui s'étale en dépit des risques

mis en lumière dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement le scénario du développement au fil de l'eau a été écarté par les élus pour retenir le scénario du « développement durable » articulé autour de quatre « défis »

Défi 1 : Tirer parti du positionnement stratégique du grand bassin de vie d'Avignon dans le contexte régional,

il s'agit d'organiser l'espace en réseau de villes solidaires autour du pôle urbain pour accueillir 31 000 nouveaux habitants et créer 17 000 emplois

Défi 2 : Maintenir une attractivité productive, durable et maîtrisée,

Il s'agit , pour l'économie de hiérarchiser et localiser les activités, de soutenir l'agriculture et de rééquilibrer l'armature commerciale

Pour l'habitat les objectifs quantitatifs (taille, forme urbaine et logements sociaux) par territoires doivent garantir de répondre à tous les besoins

Pour la mobilité la hiérarchisation du réseau avec le développement des TC et des modes doux favoriseront une mobilité durable

Défi 3 : Assurer un équilibre entre les différentes vocations de l'espace : établir un « contrat foncier » durable,

Définir les secteurs privilégiés pour l'urbanisation, stopper l'urbanisation linéaire et

promouvoir la densification

Localiser le foncier économique

Protéger les espaces agricoles, naturels, paysagers et reconstituer la TVB

Défi 4 : Promouvoir un urbanisme innovant et intégré.

Revaloriser le rapport entre le territoire et les risques

Développer un urbanisme en adéquation avec la gestion durable de la ressource en eau

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Si les orientations du SCoT peuvent apparaître banales et passe partout, le développement du PADD et le DOG sont riches de précisions et de cartes explicatives. Toutefois les prescriptions du DOG seront souvent illusoires si il n'y a pas un suivi précis de leur déclinaison dans les PLU car le guide méthodologique élaboré par l'AU n'a pas de caractère contraignant.

Le SCoT fait référence et s'appuie sur les documents de niveau supérieurs (SDAGE, PPR etc). Les points forts sont en général ceux qui font l'objet de prescriptions précises dans le DOG. Il s'agit :

- **Des limites à l'urbanisation** : une volonté de limiter la consommation foncière : avec des outils opérants : enveloppe urbaine, densités minimales, formes urbaines, coupures vertes, préservation des espaces agricoles et naturels

- **Un fort lien urbanisme et déplacements** : avec l'engagement de développer des corridors TCSP et TER, et la définition de densités minimales dans les zones bien desservies

- **Un schéma de secteur sur le site à enjeux d'Avignon Nord** (commerces, activités, habitat, déplacement, trames vertes)

- **Une approche paysagère développée** : TVB, trames vertes urbaines, des prescriptions fortes sur les routes paysagères, les coupures d'urbanisation

- **Une analyse intéressante du potentiel éolien et photovoltaïque**

Par contre les enjeux de l'habitat, comme la mixité, la prise en compte des populations les plus en difficulté et la rénovation du parc social sont insuffisamment traités au travers du SCoT qui renvoie aux PLH à venir sans pour autant donner un minimum de grandes orientations.

Le thème de « l'eau » et de la « biodiversité » peuvent apparaître bien traités compte-tenu de la places qu'ils occupent dans les document mais : deux défauts demeurent. Les prescriptions de protection des captages et de reconquête des zones humides sont insuffisantes. L'analyse insuffisamment précise de la biodiversité ne permet pas d'évaluer correctement les incidences du SCoT.

De plus les thèmes : énergie, bâtiments, climat nuisances (bruit/air), déchets sont traités de façon très inégale avec quasiment pas de prescriptions. Le SCoT se limite souvent à la simple reprise du Dire de l'État.

Par contre, SCoT intègre deux éléments complémentaires :

- Un schéma de secteur détaillé et opérationnel sur le secteur d'Avignon nord

- Un guide méthodologique pour la déclinaison des orientations du SCoT dans les PLU qui même si il n'est pas réglementairement opposable permet d'espérer une transcription efficace dans les PLU des problématiques nouvelles issues du Grenelle (consommation de l'espace et limites d'urbanisation, TVB, eaux pluviales et risques de ruissellement etc.).

4- Rôle et implication des services de l'État

Le Préfet : La nouvelle organisation de la DDT 84 est très appréciée et jugée très efficace pour l'accompagnement de la collectivité, la qualité du Dire de l'État et la production de l'avis des services de l'état sur le document arrêté. De plus, elle a joué un

rôle majeur dans l'organisation du travail partenarial avec la DDT 34 et les deux DREAL de PACA et Languedoc-Roussillon.

Le préfet est conscient du caractère imparfait du périmètre du SCoT suite au refus des élus du nord des Bouches-du-Rhône d'entrer dans l'EPCI du ScoT.

En ce qui concerne le fond du document, il est satisfait de la qualité globale et du niveau de précision dans les orientations que la volonté des élus a permis d'obtenir tout en regrettant les insuffisances du volet habitat .Il entend être très vigilant sur ce thème au niveau des PLH et des PLU. La pragmatisme conduit à accepter un document imparfait dès lors qu'il n'y a pas illégalité flagrante compte tenu du travail et des délais nécessaires à son élaboration. Les objectifs du Grenelle qui ne sont pas nettement identifiables et opposables progresseront qualitativement au rythme de la sensibilité des élus.

La DREAL : La DREAL a pris le parti à sa création de s'associer aux démarches de SCoT, pour porter les domaines qui relèvent de sa compétence (risques techno, infra Etat...) et favoriser la prise en compte des dimensions Grenelle (énergie, GES, TVB, consommation d'espace...), en lien avec les DDT(M) qui coordonnent l'intervention des services de l'Etat. L'atelier aménagement (STELAC/UPT) coordonne l'intervention des services DREAL et apporte sa contribution au PAC et avis officiels synthétisés par les DDT(M). Il assiste aux réunions d'association, sous réserve de disponibilité. Actuellement, le temps passé à cette mission est estimé à 0,9 ETP reparti sur 3 agents. La DREAL met en place des groupes de travail régionaux: sur les différentes thématiques du Grenelle auxquelles participent les DDT(M) et elle vient d'engager une réflexion avec les DDT(M) sur le cadre des PàC et notamment sur la grenellisation du Dire de l'Etat.

La DREAL assure le rôle de rédacteur de l'avis de l'autorité environnementale pour le compte des préfets de département pour l'ensemble des documents de planification (SCoT, PLU et Cartes communales). Elle est à ce titre l'interlocuteur des collectivités dans le cadre du cadrage préalable de l'évaluation environnementale et émet des avis sur les documents arrêtés. Pour le SCoT BVA, l'avis de l'autorité environnementale est postérieur d'un mois à celui des services de l'Etat et est parfaitement cohérent avec ce dernier sur les insuffisances du SCoT (le manque d'identification des incidences du SCoT sur la biodiversité- le manque de cadrage chiffré sur la consommation de l'espace- les fortes marges d'appréciations laissées aux PLU sur ces thématiques importantes du Grenelle).

La DDTM 84 une unité est dédiée au SCoT au sein du Service Prospective des Territoires et Aménagement Durable : composée d'une chef d'unité A et deux chargées d'études B+ organisée par secteur géographique et thématique depuis 2010 pour plus de transversalité afin de concevoir chaque thématique dans un ensemble complexe et global. De plus pour ce ScoT, il a été mis en place une organisation inter-départementale DDTM 30 et DDT 84 : Il faut noter que dans le Gard les SCoT sont suivis par les Services d'Aménagement territoriaux qui ont également en charge les PLU.

La DDT 84 a assuré un important travail de synthèse et de coordination avec la DDTM 30. Pour cela elle a mis en place des outils (plate-forme collaborative). La DDT 84 a été présente à toutes les réunions du ScoT. Elle a participé à toutes les commissions thématiques, rédigé à ces occasions de nombreux avis intermédiaires en réalisant la synthèse des avis des PPA.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Pour le président du SM du SCoT BVA, il est certain que les orientations de la loi « Grenelle » du 03/08/2009 ont fortement influencé les orientations du SCoT. De plus, les élus ont voulu aller plus loin en tenant compte le plus largement possible des prescriptions de la loi ENE dans le contenu du document.

Il considère que le SCoT BVA mérite un satisfecit spécial pour deux points notables :

- le traitement de la limitation de la consommation de l'espace
- l'analyse et l'identification spatiale de la TVB.

Le projet de SCOT a été piloté par les élus qui se sont efforcés d'instituer une gouvernance à 5. L'État local est vu comme un allié fortement contributeur avec lequel les échanges sont privilégiés. Par contre, le président regrette que l'État cherche à imposer un niveau de précision trop élevé dans le SCoT au point d'en faire un « super-PLU ». Ce point particulier est révélateur de la divergence de vue entre les services de l'État et les élus sur la manière « **de déterminer les conditions permettant d'assurer le respect des objectifs de développement durable** » comme le prévoit l'article L 121-1 du CU et notamment par la rédaction de prescriptions dans le DOG.

Avec les SCOT voisins, les élus ont l'intention de créer un observatoire des SCOT sur l'aire urbaine d'Avignon, avec une dizaine d'indicateurs communs, notamment, ceux relatifs à la consommation du foncier, au suivi du foncier économique et à la localisation de l'emploi. Le SCoT sera mis en révision dès l'approbation des nouvelles intercommunalités.

L'agence d'urbanisme est trop petite et fragile. Elle est uniquement centrée sur le BVA. Elle a souffert d'un manque de moyen et de pilotage (pas de directeur). Elle est totalement et exclusivement identifiée au SCoT par les élus du syndicat mixte SMBVA. Elle reconnaît l'appui essentiel de la DDT en matière d'ingénierie de projet et de pédagogie envers les élus.

Elle sait qu'elle doit progresser sur :

- la problématique inter-SCoT
- la mise en place des outils d'observation du territoire et les indicateurs de suivis du SCoT BVA
- la pédagogie envers les élus pour une déclinaison efficace du SCoT dans les PLU.

6- Conclusions

Le SCOT repose sur un diagnostic solide et consensuel. Il affiche des objectifs précis et cartographiés tout en laissant encore une marge notable à la déclinaison dans les PLU.

La prise en compte du développement durable en abordant le panel des thématiques du Grenelle est largement adoptée. Elle permet de créer du lien et de donner du sens aux axes de développement du PADD pour faciliter le travail et la compréhension entre les élus. L'échelle du SCoT reste un réel point d'enjeu pour la qualité du document final. En effet, le périmètre tout en trouvant une justification dans un bassin de vie, reste avant tout un regroupement de communes politiquement compatibles. Les thèmes les « moins bien traités » sont ceux où le Dire de l'État est en général le plus rudimentaire et où l'échelle du SCoT est inappropriée (air, énergies renouvelables, climat, nuisances GES).

Par contre, tout ce qui est nettement exprimé (c'est-à-dire, défini, quantifié et spatialisé ou en référence à un document supra) dans le P à C et le Dire de l'État est en général bien pris en compte et fait l'objet de prescriptions.

Les thématiques « grenelle » qui ont nettement progressé qualitativement sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain
- l'habitat (forme urbaine et prise en compte du logement social)
- les paysages et la TVB.

L'importance du temps passé par les services de l'État et principalement la DDT pour « suivre » un SCoT interpelle très nettement sur la capacité future de ces services à suivre simultanément les SCoT nouveaux et ceux mis en révision pour atteindre l'objectif de 2017. Ne faudrait-il pas réfléchir dès maintenant à une priorisation des territoires et définir un objectif réaliste mais efficace pour 2017 ?

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT du Pays de l'Or
(Hérault – Languedoc-Roussillon)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 135 km²
- population : 39 500 habitants et 170 000 en été
- densité moyenne : 292 hab/km²
- nombre de communes : 7
- intercommunalités : Communauté de communes du Pays de l'Or (CCPO)
- littoral : SCoT soumis à la loi Littoral avec une très large façade littorale sur les communes de La Grande Motte et de Palavas les Flots et la particularité des étangs littoraux le tout aux confins de l'agglomération de Montpellier
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) : sans objet
- engagement du SCoT : 07/03/2005
- projet arrêté : le 09/07/2010 suivi d'un avis défavorable de l'État
- le 23/06/2011 sur un nouveau projet avis réservé de l'État
- approbation : le 15/12/2011 (contrôle de légalité en cours)
- maître d'ouvrage : Communauté de Communes du Pays de l'Or, créée en 2004
- maître d'œuvre : Service Technique de la CCPO et plusieurs contrats d'études passés avec des prestataires

2- Les grandes orientations

A partir d'un diagnostic étayé et abondant qui a mis en évidence :

- l'attractivité du territoire en secteur littoral et à proximité de l'agglomération de Montpellier

- les enjeux de conservation du patrimoine naturel, agricole et paysager

le PADD du SCoT définit les axes de développement suivants :

- 1) préserver pour valoriser les milieux naturels
- 2) structurer les pôles urbains pour accueillir 16 000 nouveaux habitants en 20 ans
- 3) diversifier les offres alternatives aux déplacements en voitures
- 4) organiser les potentiels pour dynamiser l'attractivité économique

Le DOG définit les orientations fondamentales de mise en œuvre :

1. Promouvoir une approche intégrée de la loi littoral en retranscrivant les différents espaces et les coupures d'urbanisation.
2. Assurer un développement harmonieux de l'identité littorale et agricole Cette orientation affirme fermement la nécessité de préserver durablement les espaces agricoles et l'ambition de structurer le développement en préservant les paysages remarquables et les espaces naturels comme coupures d'urbanisation.
3. Assurer un développement intègre du territoire . Dans cette orientation on retrouve la lutte contre l'étalement urbain, la prise en compte des risques notamment inondation , la préservation de la ressource en eau et un développement de l'urbanisation par programme d'aménagement économes en consommation d'espace
4. Réaliser un réseau de transports cohérent et hiérarchisé. Orientation dont

l'élément majeur est le développement d'un réseau de circulation douce
5. Favoriser un développement économique concerté.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Il y a un lien qualitatif direct entre «la qualité du diagnostic et la précision des prescriptions du DOG» et «le contenu du PàC et la richesse du Dire de l'état dans le cadre de l'association». Toutefois la reprise dans le SCoT dépend également du caractère concret à l'échelle du SCoT des informations fournies.

Le SCoT fait référence et s'appuie sur les documents de niveau supérieurs (SDAGE- Loi Littoral- PPR etc).

Les points forts sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain et le renouvellement urbain, avec un bon diagnostic, et des prescriptions qui devraient être efficaces dans la rédaction des PLU. Mais cela n'est vrai que pour l'habitat mais pas pour les zones de développement économique
- la TVB et la biodiversité : thème bien traité dans son ensemble malgré de nombreuses omissions ou erreurs liées à la quantité importantes d'informations à faire figurer dans le document par contre le caractère prescriptif pour les PLU pourrait utilement être renforcé.
- la prise en compte de la loi littoral et des risques et des paysages est globalement satisfaisante avec des prescriptions intégrables aux PLU.
- le logement même si les services de l'état pensent que ce thème manque d'ambition dans la production des logements sociaux. L'analyse des besoins est compréhensible et des prescriptions claires à l'égard des PLU sont formulées.
- le thème de « l'eau » dans son ensemble est traité de façon complète et l'analyse étayée des services de l'état sur la compatibilité avec le SDAGE a abouti à un recul des élus qui devrait figurer dans la version définitivement approuvée pour supprimer les rejets de STEP dans l'Etang de l'Or.

Par contre les thèmes : énergie, bâtiments, climat et déplacements nuisances(bruit/air), déchets et équipement commercial sont traités de façon très inégale avec quasiment pas de prescriptions Le SCoT se limite souvent à la simple reprise du Dire de l'Etat. On peut se poser la question de savoir si pour ces thèmes la taille de ce SCoT, n'est pas insuffisante.

En conclusion même si chaque « orientation » ou « axe » du DOG se termine par des recommandations et :ou des prescriptions , leur rédaction est suffisamment « molle » pour laisser des marges d'appréciation importantes aux élus communaux dans les PLU à l'exception des prescription chiffrées(telle que la densité)ou cartographiées (TVB)

4- Rôle et implication des services de l'Etat

Le préfet : le préfet souhaite que cette deuxième production aboutisse à un document acceptable. Il s'appuie entièrement sur la DDTM 34 pour porter le Dire de l'Etat et pour veiller à la cohérence inter-SCoT et sur la DREAL pour l'avis de l'autorité environnementale. Les deux enjeux importants sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain pour la préservation des espaces agricoles et naturels et pour le respect de la loi littoral
- le respect du SDAGE en ce qui concerne la qualité de eaux des étangs par exportation des effluents ou des rejets de STEP vers un autre milieu.

La DREAL : Elle contribue au PàC même si sa production pour la TVB a été jugée insuffisante à l'échelle du SCOT par la DDTM. Elle anime le réseau régional des agents en charge des SCoT. Pour l'avis de l'AE elle travaille en direct avec le bureau d'études en charge de l'état initial de l'environnement et rédige un avis AE par synthèse des contributions internes à la DREAL qui est signé par le préfet en même temps que l'avis

des services de l'État rédigé par la DDTM.

La DDTM 34 : depuis le 01/01/2012, la DDTM 34 a changé sa répartition des missions et confié l'intégralité du suivi des SCoT à ses Services d'Aménagement Territoriaux. C'est l'interlocuteur privilégié des collectivités en matière de planification, mission structurante qui reste parmi les priorités d'intervention d'une DDT.

Le porter à connaissance et les études prospectives qui alimentent le dire de l'État sont de bonne qualité .notamment dans le domaines des risques et de l'habitat. L'organisation permet de participer à toutes les réunions d'élaboration et à des réunions de travail thématiques où la DDT délivre beaucoup de pédagogie et de persuasion. Il n'est pas certain malgré cette nouvelle répartition entre le siège et les SA que ceci se maintiendra au même niveau quand le nombre de procédures se multipliera dans les 4 années à venir.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Pour le directeurs des services de la CCPO, le travail a été long et difficile compte tenu qu'il a fallu reprendre en profondeur la première monture Les communes adhérentes ne voulaient pas de contraintes précises.

C'est la reprise du projet selon les thèmes « non obligatoires du Grenelle » et la nécessité d'aboutir pour 2012 qui a permis d'avancer surtout en sachant que la prochaine collectivité territoriale prononcera rapidement la mise en révision du document.

La loi Grenelle II a, selon la CCPO, eu un impact important :

- elle a stimulé la CCPO pour enfin arrêter un nouveau SCoT après l'avis défavorable du Préfet en 2010 sur la première version du document
- elle a incité la CCPO à aborder toutes les thématiques du grenelle même si il n'y a pas eu systématiquement des prescription dans les DOG. A ce sujet, il a été constaté que l'échelle du SCoT était inadaptée pour certaines thématiques (aménagement commercial, transports collectifs et déplacement, qualité de l'air et énergies renouvelables).

Les services de l'État sont appréciés à deux titres :

- au niveau des documents écrits, PàC et Dire. Ces documents sont jugés de qualité, riches en éléments d'analyse et de statistiques. Seule la cartographie d'application de la loi littoral a été jugée trop contraignante ainsi que la « lecture » du SDAGE II est important de noter qu'il s'agit là de 2 remarques majeures de l'avis du préfet sur le nouveau SCoT
- au niveau de l'accompagnement de la démarche (présentation des nouvelles dispositions législatives et réglementaires explications concrètes et pédagogiques sur les nouvelles thématiques comme la consommation de l'espace ou la TVB).

6- Conclusions

A partir d'un état des lieux complet et réaliste le SCoT affirme clairement la volonté de ne pas retenir un scénario au fil de l'eau afin de ne pas compromettre les atouts du territoire (la qualité paysagère des espaces naturels de ce territoire en façade littoral) et identifie clairement l'espace comme une ressource rare à ne pas gaspiller.

Le PADD est peu précis et les axes de développement sont peu ambitieux compte tenu de l'échelle du territoire.

La prise en compte du Grenelle est au final limitée aux thématiques nettement cadrées par de dispositions législatives et réglementaires (PàC et documents supra) lorsqu'il s'agit de mettre en place de vraies prescriptions dans le DOG.

L'échelle du SCoT reste un réel point d'enjeu pour la qualité du document final. En effet le périmètre tout en trouvant une justification dans un bassin de vie, reste avant tout un regroupement de communes politiquement compatibles.

Les thèmes les « moins bien traités » sont :

- soit ceux où le Dire de l'État est le plus rudimentaire (air, énergies renouvelables, climat, nuisances)
- soit ceux pour lesquels l'échelle du SCoT est inappropriée (déplacement, urbanisme commercial, déchets etc.).

Par contre tout ce qui est nettement exprimé (c'est-à-dire, défini, quantifié et spatialisé ou en référence à un document supra) dans le P à C et le Dire de l'État, est en général bien pris en compte et fait l'objet de prescriptions.

Les thématiques grenelle qui ont nettement progressé qualitativement sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain
- l'habitat (forme urbaine et prise en compte du logement social)
- les paysages et la qualité urbaine
- la TVB dans certains cas.

Le thème de l'eau et de la biodiversité restent des thèmes âprement discutés mais où les services de l'état sont en général bien positionnés.

Pour progresser, il serait bon d'éviter les « petits » SCoT afin de donner plus de recul à la collectivité élaboratrice et de travailler à la définition de prescriptions qui tout en cadrant les PLU pour un résultat global respectant strictement le DOG laisseraient suffisamment de latitude aux élus pour leur projet local de planification (à chaque échelle de territoire, ses enjeux).

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT des Rives du Rhône
(Rhône-Alpes – 5 Départements)**

1 - Fiche d'identité du SCoT

- Superficie : 950 Km².
- Population : 167 000 habitants.
- Densité moyenne : 176 habitants par Km² (mais fortes disparités, le couloir rhodanien concentre 350 hab/Km² sur 1/3 du territoire).
- Nombre de communes : 80 communes sur 5 départements (Isère, Rhône, Loire, Ardèche, Drôme).
- Intercommunalités : 5 intercommunalités (la communauté de communes du Pilat rhodanien, la communauté de communes de Rhône-Valloire, la communauté d'agglomérations du pays viennois, la communauté de communes du pays roussillonnais, la communauté de communes de la région de Condrieu), la commune de Sainte-Colombe
- il existe également un inter-SCoT réunissant 11 SCoT.
- 9 des 80 communes sont concernées par la loi montagne.
- Document antérieur : SDAU de Givors-Vienne-Roussillon (1977), mis en révision et élargi sous appellation SCoT des Rives du Rhône.
- Engagement du SCoT : 28 Janvier 2001.
- Projet arrêté : 14 décembre 2010.
- Enquête publique : du 16 mai 2011 au 24 juin 2011.
- Approbation : prévue en mars 2012.
- Maître d'ouvrage et maître d'œuvre : Syndicat mixte des Rives du Rhône (SMRR)

2 - Les grandes orientations

Les grands enjeux sont :

- Ralentir et inverser les dynamiques urbaines.
- Mettre en place d'une offre alternative au mode routier, en passant à plus d'intermodalité.
- Préserver et valoriser les ressources du territoire, réduire les populations soumises aux risques et les nuisances exercées par les activités humaines.
- Assurer la complémentarité des fonctions commerciales en arbitrant sur le long terme entre la valorisation économique, agricole ou industrielle des terres.
- Organiser la croissance et anticiper les évolutions socio-démographiques.

Les 5 grandes orientations retenues :

- Gestion de la croissance démographique sur la base d'une hypothèse haute de croissance démographique d'environ **40 000 habitants supplémentaire d'ici 2030.**
- Promotion d'un tissu économique riche et varié par la mise en place d'une stratégie économique permettant d'offrir à chaque nouveau logement un nouvel emploi.
- Préservation de l'environnement et des paysages, construire un projet de

développement soutenable et durable.

- Valorisation des conditions de mobilité dans un territoire situé au carrefour d'axes de communication majeurs.
- Développement de la qualité de vie et le «bien vivre ensemble» (densification, retour à la centralité, diversification des logements, anticipation foncière et urbanisme de projet).

3 - Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

- Le SCoT prescrit une protection stricte rendant inconstructibles les zones de passage de faune et les coupures vertes. Ces corridors écologiques doivent être reportés dans les documents d'urbanisme des communes concernées et faire l'objet d'un zonage adéquat.
- Le SCoT impose la mise en compatibilité avec le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse et le SAGE Bièvre-Liers-Valloire. De plus, il identifie des secteurs de vigilance pour la protection à long terme des zones de ressources majeures pour l'alimentation en eau potable.
- Le SCoT préconise des mesures compensatoires à hauteur de 200% en cas de projets impactant les zones humides.
- Le SCoT prescrit des limitations de la consommation d'espace : densité minimale de 40 logts/ha pour les agglomérations, 30 logts/ha dans les villes et les bourgs centres, 20 logts/ha dans les villages, conforté par de fortes prescriptions en faveur du transport ferroviaire et des autres transports en commun et modes doux. En découle un tableau par commune des capacités de production de logements déclinées sur 6 ans dans les PLH et sur 10 à 15 ans dans les PLU.
- Pour les communes bénéficiant d'une bonne desserte en TC, les documents d'urbanisme doivent prévoir, dans les secteurs à proximité des arrêts (1 km pour les gares et 500 m pour les arrêts de bus), une densité plus élevée que dans l'enveloppe urbaine existante.
- De plus, les élus des 11 SCoT envisagent, à terme, l'opportunité de créer un syndicat mixte unique et interdépartemental de transport.
- Afin de limiter l'usage de la voiture individuelle, les communes doivent prescrire la limitation des possibilités de stationnement, leur organisation sur le lieu de résidence, leur réduction sur le lieu de travail, notamment aux abords des lignes de TC. Il prescrit de favoriser le stationnement des deux roues dans l'habitat collectif, sur le lieu de travail et à proximité des «pôles-gares», et la réalisation de parcs de rabattement à proximité des pôles d'échanges.
- Le SCoT identifie trois types d'espaces agricoles : les «espaces agricoles stratégiques», les «espaces agricoles majeurs», les «autres espaces agricoles» que les collectivités locales doivent protéger dans leur document d'urbanisme. Préalablement à l'approbation de leur document d'urbanisme, les communes doivent réaliser un diagnostic agricole comprenant notamment un volet socio-économique. La préservation des zones agricoles est étroitement contrôlée et tout changement de vocation doit être argumenté et justifié et respecter les principes généraux du SCoT en matière d'aménagement. Les impacts du prélèvement foncier sur les activités agricoles doivent être évalués et conduire à la proposition de mesures compensatoires.
- Les paysages sont appréhendés à travers différentes échelles de perception : le «grand paysage», les «paysages emblématiques» et les «paysages du quotidien».

Le SCoT définit clairement des prescriptions et recommandations visant à garantir la protection sur le long terme des différents types d'espaces naturels présents sur le territoire (en parlant peu de la TVB) : cœurs verts, espaces naturels remarquables, corridors écologiques, coupures vertes, zones agricoles et forestières.

- Une série de recommandations et prescriptions sont détaillées par type de risque naturel et technologique : en l'absence de PPRI, les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prise en compte effective des risques identifiés.
- Au travers d'une réflexion commune de l'inter-SCoT, les présidents des SCoT ont affirmé leur engagement en faveur d'une complémentarité des pôles économiques à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise, incluant Lyon, Grenoble, Valence, Saint-Étienne. À l'heure actuelle, le taux d'occupation des zones d'activités du SCoT est de 71 %, soit 1 316 ha. Après avoir initialement proposé dans le DOG une extension de près de 700ha, le texte corrigé suite aux différentes remarques et avis, notamment de l'État, propose que l'ensemble des surfaces disponibles à la vente et commercialisables à l'horizon 2030 ne représentent «que» 500 ha.
- Concernant l'offre commerciale, classiquement les préconisations vont dans le sens d'implantations au plus proche des cœurs de ville et des transports.

Mise en oeuvre

- Dans le prolongement du SCoT, le SMRR assure un suivi des documents d'urbanisme locaux (20 PLU approuvés, 8 PLU en révision, 30 POS approuvés, 22 POS en révision, 1 carte communale), des politiques sectorielles (4 PLH et 1 PDU) et de certaines opérations foncières et d'aménagement selon le principe de compatibilité. Un tableau spécifique détaillé reprend notamment les objectifs de la DTA et ses prises en compte dans le SCoT. Concrètement, le syndicat mixte s'est doté dès 2008 de moyens humains et matériels afin d'anticiper sur la mission de suivi du SCoT.
- Pour ce faire, le syndicat mixte réalisera un bilan d'étape à mi-parcours, soit 3 ans après l'approbation du SCoT, en 2014. Pour effectuer ce bilan, le SMRR s'appuie sur la mise en place d'une grille d'indicateurs (4 thèmes, 16 questions, 24 indicateurs).
- De plus, le SMRR continue d'impulser des projets et des études : « Urbagare 1 et 2 » sur les potentiels de densification autour des gares, démarche inter-Scot sur l'espace Tridan (trans-rhodanienne Isère Drôme Ardèche), 2 schémas secteurs sur les territoires à enjeux spécifiques, «étude de gisement» du territoire en ENR, réflexion une communauté de l'eau potable à l'échelle des Rives du Rhône, constitution d'un réseau de veille écologique.

4 - Rôle et implication des services de l'État

C'est le préfet du département de l'Isère qui a été le coordonnateur pour les 5 départements. La DDT 38 a été au cœur de l'accompagnement et du suivi du SCoT des Rives du Rhône et le rédacteur de l'avis unique de l'État du 23 mars 2011 signé par les 5 préfets.

L'État régional : la DREAL

Dès 2005, la DRE a été associée et a contribué au porter à connaissance. Puis la DREAL, notamment au titre de l'AE s'est impliquée dans le SCoT. Le caractère interdépartemental, la réorganisation administrative, les changements de personnes n'ont pas renforcé le rôle de l'État et c'est la démarche du chef de projet qui a assuré le lien. La DREAL et la DDT ont eu quelques difficultés à harmoniser leurs positions. Aujourd'hui, de part et d'autre, on a su tirer un bilan positif de cette expérience, et tous constatent que les services de l'État fonctionnent mieux entre eux.

C'est autour de la compatibilité avec la DTA que les services ont d'abord travaillé, la DREAL au titre de l'AE apportant le cadrage environnemental préalable. Elle reconnaît d'ailleurs dans le préambule de son avis la difficulté de l'exercice *«pour fédérer autour d'un territoire vaste où les enjeux sont potentiellement divergents, voire contradictoires...»*.

La DREAL souligne le véritable effort de la collectivité d'intégrer les avis de la DDT et de l'AE. Ainsi, à l'issue de l'avis unique de l'État, a été mis en place, par le bureau syndical du SCoT, un tableau de prise en compte des remarques des services de l'État, avec un dispositif de suivi des réponses apportées par les collectivités.

L'Etat local : la DDT de l'Isère

Dans des conditions de SCoT un peu particulières (5 départements), c'est la DDT38 qui a joué le rôle de coordonnateur pour la contribution de l'État au SCoT. Ce travail s'est effectué à un moment charnière de la réorganisation des services de l'État, ce qui a entraîné des relations plus complexes entre les différents intervenants.

La DDT s'est exprimée tout au long de la procédure avant de produire l'avis unique de l'État signé par les cinq préfets le 23 mars 2011 (le dossier avait été remis le 28 décembre 2010).

Ainsi, au niveau départemental, a été mis en place pour l'accompagnement et la gestion des nouveaux SCoT, une réunion hebdomadaire d'une heure qui permet à tous les services de l'État de se retrouver sur le sujet.

De plus, un travail de suivi permet de traiter des aspects du Grenelle, de la modernisation agricole qui sont regardés à l'échelle des 4 SCoT en cours en Isère, mais aussi des risques d'incompatibilité entre documents d'urbanisme et SDAGE pour 2012... Ainsi, quelques indicateurs de suivi sont progressivement mis en place pour mesurer la mise en œuvre des étapes.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Si la collaboration avec les services de l'État ne semble pas avoir posé de problèmes particuliers, au sein de l'équipe du SCoT des Rives du Rhône, on relève toutefois le manque de doctrine nationale pour l'interprétation et l'application des textes relatifs aux SCoT, à laquelle les services de l'État devraient se référer : *«il est parfois relevé des positions trop doctrinales de la part de certains services de l'État qui créent des tensions inutiles au niveau local»*. Il en ressort quelques difficultés dans l'interprétation des règles d'application pour les SCoT et des besoins de clarification des niveaux d'exigence sur le terrain.

Par ailleurs, ne fait-on pas en ce moment porter aux collectivités locales un certain nombre d'études que ne fait plus aujourd'hui l'État ? Ce qui renchérit sensiblement le coût des SCoT.

Les collectivités estiment qu'aujourd'hui l'élaboration d'un SCoT est devenu un exercice beaucoup plus technique, trop scientifique, et que cela risque d'étouffer les projets de territoire.

Quelques remarques sur la durée pour le suivi : *«6 ans c'est trop court pour l'application des SCoT. Il existe ainsi deux cas de figure : soit la collectivité se réveille au bout de cinq ans et confie à un bureau d'étude la vision suivante à «re-fabriquer», soit la collectivité a fait le choix d'embaucher ou de maintenir les équipes pour assurer l'application du SCoT dans les 6 ans».*

6- Conclusion

Initié en 2001, le SCoT Rives du Rhône, n'est pas «labellisé Grenelle». Si pour la DDT, les élus paraissent l'avoir vécu surtout comme *«une rupture de scénario»*, pour le syndicat en charge du SCoT, *«le Grenelle alourdit : attention au phénomène de rejet des élus, aux impositions nouvelles qui pourraient s'appliquer en plus sur les SCoT...»*. Les diagnostics énergie-climat et les PCET ne semblent pouvoir se mettre en œuvre qu'au niveau des agglomérations.

Les élus restent encore sur des scénarios de développement traditionnels et tendanciels, sans complètement rompre avec l'augmentation des consommations d'espace. Ainsi, sur ce SCoT, les difficultés principales sont venues des zones d'activités et de leurs superficies «réservées». Si l'emploi n'est pas nécessairement lié à plus de zones d'activités sur plus de terrain, c'est encore cette vision qui prévaut et qui a fait l'objet des principales remarques sur l'avis de l'État.

Enfin, par rapport au Grenelle, le SCoT des Rives du Rhône prend bien compte les objectifs en matière d'aménagement spatial : lutte contre l'étalement urbain, densification, coordination avec un schéma de transports collectifs, politique d'habitat, préservation des ressources et espaces naturels, il reste néanmoins à développer la thématique, il est vrai plus nouvelle, des énergies (PCET). Mais il prend bien en compte d'ores et déjà les thématiques de trame verte et bleue.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT Fier-Aravis
(Haute-Savoie – Rhône-Alpes)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : **368 km²**
- population : **18 162 habitants « permanents »** (beaucoup plus en saison de ski) ; (progression démographique : **+1.78%/an** entre 1990 et 1999, et **+ 2.34%** entre 1999 et 2008).
- densité moyenne : **49 h/km²**
- nombre de communes : **13 (sur 3 cantons)**
- intercommunalités :
 - **le Syndicat Intercommunal du Massif des Aravis (SIMA) regroupe La Clusaz – Le Grand-Bornand – St Jean de Sixt**
 - **la Communauté de Communes des Vallées de Thônes (CCVT) regroupe Entremont et les Communes du canton à l'exception de la Balme-de-Thuy (soit 10 des 13 communes du SCoT)**(plus les syndicats classiques pour l'eau, l'électricité, etc.)
- littoral / montagne / autre caractéristique : **tout le territoire du SCoT est couvert par la loi Montagne**
- documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur) : **non**
- engagement du SCoT : **arrêté préfectoral du 22 février 2002 fixant le périmètre du SCoT ; études engagées en 2005 et années suivantes**
- projet arrêté : **4 janvier 2011 (enquête publique du 24 juin au 5 août 2011)**
- approbation : **le SCoT a été approuvé le 24 octobre 2011**
- maître d'ouvrage : **Syndicat intercommunal en charge du SCoT (créé le 12/11/2002)**
- maître d'oeuvre : **Bureau d'Etudes ARGOS - Grenoble**

2- Les grandes orientations

- Préserver le patrimoine environnemental et paysager, et les fonctions agricoles et forestières, tout en assurant les continuums et corridors écologiques ;
- Parvenir à un développement urbain raisonné : diversification des formes urbaines, développement des transports collectifs, maîtrise du foncier et favoriser la mixité sociale ;
- Préserver les ressources naturelles et lutter contre les nuisances, via la maîtrise du développement démographique, qu'il faut lier aux possibilités de desserte en eau (gérer la ressource, assurer l'épuration EP/EU) et en énergies (réduire les consommations, lutter contre les émissions de GES ; utiliser le bois ; réduire l'exploitation des roches massives ; traiter les déchets) ;
- Assurer un développement économique durable, et maintenir l'emploi notamment artisanal, commercial (de proximité) et surtout agricole ;
- Prendre en charge les diverses problématiques d'habitat : 16600 logements (avec une progression de +33%/an entre 1990 et 1999, et une part de résidences secondaires de 47%) ; la progression démographique a été de +1.78%/an entre 1990 et 1999, et + 2.34% entre 1999 et 2008). La disparité entre résidences secondaires et résidences principales occasionne des déséquilibres ; le logement aidé manque et les jeunes du pays ne peuvent s'installer, vu le prix du foncier et de l'immobilier, sans oublier la problématique hébergement des saisonniers. Il est de plus essentiel de veiller à l'harmonie architecturale des constructions à venir pour maintenir la qualité du cadre de vie. Le SCoT veut ramener la croissance démographique à +1,2%/an, soit + 1226 logements supplémentaires d'ici 2020.
- Promouvoir un développement équilibré du tourisme : dans un territoire doté de stations ayant

une image forte, le tourisme (grand pourvoyeur d'emplois) doit faire face à des enjeux majeurs : une fréquentation soutenue, une mise en adéquation de l'offre touristique avec une demande fluctuante, un équilibre à trouver entre une activité économique et préservation des ressources naturelles, paysagères, patrimoniales de plus en plus sollicitées.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT Fier Aravis est une démarche volontaire, que les élus ont initiée en constatant les effets négatifs d'un fort développement touristique et urbain durant 20 ans ; il a été l'occasion de faire un bilan approfondi de la situation, et d'anticiper l'aggravation des dommages si rien n'était fait : consommation foncière handicapant l'activité agricole, difficultés pour le logement des habitants permanents, effets sur la biodiversité et les paysages, et par voie de conséquence sur l'attrait touristique, autre richesse économique du secteur. A noter aussi une prise de conscience des problèmes de mobilité et de transports, dont la solution passe par une coopération avec l'agglomération d'Annecy, dont on a besoin, mais dont on se méfie aussi.

Le SCoT est donc un frein à l'expansion urbaine, et une prise de conscience des enjeux écologiques, dont dépend en grande partie l'économie locale.

Les thèmes du Grenelle sont inégalement abordés :

- énergie climat : les objectifs des 3 x 20 en 2020, en conformité avec le Grenelle sont cités, mais il n'y a pas de véritable action en la matière, en dehors du développement de la filière bois, et de la méthanisation.

- biodiversité/eau : le SCoT prescrit clairement le « *maintien de la vocation naturelle, sylvicole ou agricole des coupures d'urbanisation ainsi que le maintien de la continuité des principaux corridors écologiques ; cela supposera de restreindre certaines zones, aujourd'hui ouvertes à l'urbanisation* » sans oublier l'intérêt que cela présente pour la qualité paysagère (et donc touristique). Le SCoT comporte également une volonté forte en matière de protection de la ressource en eau et des zones humides

- étalement urbain/habitat : le SCoT a pour, objectif de « structurer le territoire autour d'une armature urbaine visant l'économie d'espace » ; le SCoT doit être l'occasion de « favoriser la diversification typologique du bâti, en sortant du modèle exclusif du « chalet individuel » trop consommateur d'espace et trop ségrégatif » et « proposer le développement d'autres formes d'habitat un peu plus denses (chalet pluri-familial, habitat intermédiaire, habitat collectif) », mais tout ceci reste au niveau de la recommandation, pas de la prescription. Pour l'habitat, le SCoT prescrit que « les objectifs quantifiés de logements aidés définis solidairement dans le cadre du PLH seront les objectifs chiffrés à respecter et à atteindre pour les communes concernées ».

- transports : la dépendance par rapport à Annecy ne permet pas d'initiative réelle en matière de transports collectifs, même s'il est dit que les transports collectifs doivent être développés et prévus pour l'ensemble des usagers et non plus uniquement pour les touristes ou les scolaires mais aussi pour les populations les moins motorisés, pendulaires, travailleurs saisonniers.

- agriculture et paysage : c'est un thème très développé par le SCoT autant pour des raisons économiques et touristiques que paysagères et écologiques.

- risques, nuisances, déchets : références aux procédures classiques en la matière (PPR), et volonté de réduire l'exploitation des roches massives, et mieux traiter, voire valoriser les déchets

- commerce : maintien du commerce de proximité, les grandes surfaces étant localisées sur Annecy.

- spécificité de ce territoire : le tourisme de montagne, que l'on veut maîtriser et dont il faut réduire les effets négatifs (circulations, consommation foncière...)

Le SCoT est peu prescriptif, et se contente de recommandation, rarement de prescriptions, et en toute hypothèse ne prévoit pas de sanction. C'est un document de prise de conscience, que les élus responsables voudraient voir partager. Il faudra surveiller comment les élus du SCoT veilleront à ce que les PLU respectent bien les orientations vertueuses énoncées par le SCoT. Le fait qu'un chargé d'étude soit recruté par le syndicat à cette fin est un signe positif d'une volonté en ce sens ; il reste à en mesurer les effets.

4- Rôle et implication des services de l'État

Le Préfet de département Haute-Savoie

Le Préfet de Haute-Savoie n'a pas eu d'implication particulière dans la démarche et a délégué à la DDT le traitement des questions de SCoT. Il a accompagné le DREAL lors de l'épisode du projet de classement de site, mais sans parvenir à faire accepter cette proposition.

La DREAL Rhône-Alpes

La DREAL est intervenue dans le processus, et émis un avis structuré. Par ailleurs un avis Autorité Environnementale a été produit. Ces deux contributions de niveau régional sont de qualité, mais ont été reçues par les élus comme quelque peu lointaines et empreintes d'une certaine rigidité. S'il n'y a pas d'attitude de rejet vis à vis du niveau régional, il n'en demeure pas moins que l'interlocuteur privilégié par les élus reste la DDT en raison de sa proximité, de sa connaissance du terrain et de la disponibilité du représentant de cette DDT, ce que ne peut offrir la DREAL. Le projet de classement de site que la DREAL a voulu faire passer en force en parallèle au SCoT a failli bloquer l'approbation de ce dernier.

La DREAL fait état de bonnes relations avec la DDT de Haute-Savoie, et elle qualifie même ces relations comme les meilleures qu'elle entretient avec les 8 services départementaux de Rhône-Alpes.

La DDT de Haute-Savoie

La DDT est bien présente auprès des élus sur les questions de planification et d'urbanisme, notamment dans les phases amont pour sensibiliser les élus aux enjeux du Grenelle.

Les moyens de la DDT sur le sujet ne sont pas infinis. L'exigence de couverture en 2017 de l'ensemble du territoire par des SCoT posera quelque difficultés, les élus de certaines vallées étant réfractaires bien souvent aux démarches partenariales.

Sans que cela soit dit, on sent bien que la collaboration entre DDT et DREAL n'a pas une forte consistance, la DDT étant proche des élus et du terrain (peut-être trop, et avec le risque de manquer un peu de recul et d'élévation), tandis que la DREAL est par nature plus lointaine, et aborde les problématiques avec une attitude perçue comme quelque peu doctrinale. Ceci dit, on peut voir dans ce contraste apparent une forme de complémentarité entre approche de terrain et approche conceptuelle qui n'est pas inintéressante au bout du compte.

A signaler la forte implication de **la Chambre d'Agriculture** qui a beaucoup contribué aux études, et pesé en faveur de la préservation des exploitations et des terres agricoles.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Vis à vis des objectifs du Grenelle

Le Grenelle a été pour les élus en charge de la démarche SCoT une opportunité pour faire passer auprès des autres élus et du public la nécessité de limiter la consommation d'espace, et vient enrichir le discours allant dans le même sens de l'économie du foncier à partir des enjeux agricoles et touristiques.

La gouvernance à 5 n'est pas d'actualité véritablement : les élus écoutent les associations, les groupes d'intérêt, les administrations, le public, mais au bout du compte entendent rester les décideurs finaux.

L'État local

Le travail avec l'État local se fait en bonne entente, plus qu'avec l'État régional trop lointain, et trop théorique voire trop directif. A noter, bien que ce ne soit pas l'État au sens propre, le rôle de la Chambre d'Agriculture (évoqué plus haut)

Contexte du SCoT et suivi

Le président actuel du SCoT est actif ; il a succédé au premier président, maire de Thônes ; agriculteur de profession, il est concerné par les problématiques de la profession, mais est ouvert aux autres. Il est en phase avec l'ancien président encore très présent dans la gestion du territoire, et à l'évidence, ce sont eux qui portent le SCoT.

Le syndicat intercommunal gestionnaire du SCoT va recruter un chargé de mission pour assurer le suivi de la mise en œuvre du SCoT au niveau de chaque commune, et notamment de la conformité des PLU avec le SCoT, car le président est bien conscient qu'une fois le SCoT approuvé, tout reste à faire sur le plan concret au niveau de chaque commune. C'est dans cette concrétisation au niveau des PLU que l'on jugera véritablement de l'impact du SCoT et de la prise de conscience que celui-ci paraît traduire.

6- Conclusions

Le SCoT est un début, un bon début qui vient conforter, amplifier, diversifier une démarche qui avait été entreprise avant le Grenelle.

Le Grenelle a ainsi apporté de la « complétude » à la démarche, mais il reste à s'assurer que les déclinaisons du SCoT que doivent être les PLU et autres documents d'urbanisme et de gestion du territoire n'émoussent pas les intentions concrétisées dans le SCoT.

Cela pose la question du suivi de la cohérence et de la compatibilité des PLU avec le SCoT, et de la sanction effective des documents qui s'affranchiraient trop de ce document de base.

Au delà du seul cas du SCoT Fier-Aravis, il serait peut-être utile que l'administration centrale mette au point et diffuse à l'attention des élus et maîtres d'œuvre des SCoT un lexique des termes, en attirant l'attention sur la portée administrative et juridique des termes : en effet, la langue française est riche en synonymes, mais il conviendrait de sérier les termes et insister sur les implications qu'ils comportent : dans le discours et dans les textes, les mots « conseil », « incitation », « recommandation », « prescription », « instruction », « directive » (et j'en oublie) sont plus ou moins synonymes, et souvent employés les uns ou les autres ne serait-ce que pour des raisons stylistiques, mais en oubliant que leurs portées sur le plan administratif et juridique ne sont pas les mêmes.

Or la force des engagements qui figurent dans le SCoT dépend fortement des termes employés, ce qui ne semble pas être pleinement partagé, notamment par les élus de terrain. Faire prendre conscience de la force des termes serait utile pour assurer une bonne traduction des objectifs du SCoT dans les documents d'urbanisme locaux.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT de Val de Rosselle
(Moselle – Lorraine)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- *superficie* : 370 km²
- *population* : 180 000 hab environ
- *densité moyenne* : 480 hab/km²
- *nombre de communes* : 47
- *intercommunalités* : 4 dont la communauté d'agglomération de Forbach-Porte de France et 3 communautés de communes: de Freyming Merlebach, du Pays Naborien et du Warndt. Les 4 structures intercommunales appartiennent à l'Eurodistrict SaarMoselle (groupement européen de coopération territoriale franco-allemande) créé le 6 mai 2010.
- *littoral / montagne / autre caractéristique*: ancien bassin houiller – le territoire couvert par le SCoT est totalement inclus dans le DTA des Bassins Miniers Nord Lorrains approuvée par décret en Conseil d'Etat le 2 août 2005
- *documents antérieurs (si SDAU ou schéma directeur)* :
- *engagement du SCoT* : périmètre défini le 20 juillet 2004 et élaboration prescrite le 20 juin 2005
- *projet arrêté* : 18 novembre 2010
- *approbation* : 30 novembre 2011
- *maître d'ouvrage* : Syndicat mixte du SCOT Val de Rosselle
- *maître d'œuvre* : Groupement constitué d'urbanistes et paysagistes (« La ville demain », Alfred PETER, paysagiste, Hans Wirz, J.J Lyon Caen urbanistes) ainsi que du CETE de l'Est et de l'INERIS.

2- Les grandes orientations:

- Dans le contexte difficile de l'après mines, le diagnostic de la situation locale relève une forte décroissance de population depuis une vingtaine d'années, un taux de chômage important et une forte paupérisation en centre ville, de nombreux logements vacants et/ou insalubres et un fort taux d'artificialisation des sols.

Le SCoT fixe comme objectifs de changer l'image du territoire et redynamiser le secteur en se fondant sur 2 projets structurants : le parc de Warndt, en prolongement du Regionalpark allemand limitrophe et le projet de tram/train, prolongation du réseau allemand, qui devrait à terme desservir tout le secteur.

Il s'inscrit également dans le travail de prospective territoriale transfrontalière « La Vision d'avenir/Leitbild 2025 de la région SaarMoselle » présentée en 2008.

Mais le véritable objectif a été de fédérer les collectivités locales et de créer une véritable gouvernance.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT n'est pas véritablement intégrateur mais rappelle les grands principes des différentes politiques.

S'il prend en compte tous les documents amont disponibles (DTA, SDAGE ...), il ne reprend pas de manière prescriptive les dispositions de la DTA, sans que, comme le relève la DDT, cela ne pose de problème de compatibilité .

Les thématiques du Grenelle sont abordées mais de manière quelque peu disparate.

Plus que de véritables objectifs, précis et quantifiables, le SCoT exprime des intentions :

- climat-énergie : le SCoT rappelle qu'il s'inscrit dans l'un des 3 projets directeurs transfrontaliers (« programme transfrontalier pour la région des nouvelles énergies ») mais sans autres précisions ;
- biodiversité – eau : une étude sur la trame verte et bleue a été réalisée par le CETE , est mentionnée dans le SCoT mais n'est pas utilisée pour en tirer des prescriptions ;
- lutter contre l'étalement urbain : le SCoT le préconise mais tout en précisant par ailleurs la volonté de densification l'urbanisation dans une bande de 200m le long du futur tram/train et autour des stations mais sans objectif chiffré; l'urbanisation à proximité du parc de Warndt est tolérée et même préconisée, mais en précisant que la priorité sera donnée aux extensions en continuité... ;
- transports et déplacements urbains : le projet de tram/train paraît localement emblématique et fédérateur, mais assez peu précisé dans le SCoT. Il existe peu d'éléments d'études sur la faisabilité du projet au delà de la 1ère tranche (quelques km entre Sarrebrück et Forbach) ;
- agriculture et paysages : les circuits courts et les AMAP sont mentionnés de même que les paysages ;
- risques, nuisances et déchets : le SCoT renvoie simplement aux PPRN et PPRT, existant ou en cours d'élaboration ;
- urbanisme commercial : un DAC est en cours de réalisation ; l'objectif affiché est de renforcer le commerce des villes-centres le long de l'axe du tram/train; quelques grands projets en cours n'iraient pas en ce sens... ;

Le SCoT n'a pas de caractère prescriptif. Pour plus de précisions, il est renvoyé à la phase de révision, non encore engagée.

4.- Rôle et implication des services de l'État :

- Le **Préfet**, que la mission n'a pas rencontré, a manifestement adopté une attitude souple. Le contexte local et l'objectif de couvrir l'ensemble du territoire par des SCoT à l'horizon 2017 ont certainement contribué à n'avoir, dans un premier temps, qu'une exigence réduite sur le fond du document.
- Au début de l'élaboration du SCoT, la **DREAL** a établi un cadrage préalable de l'évaluation environnementale en juillet 2007; ce document a ensuite été utilisé en interne à des fins pédagogiques. Elle a également préparé l'avis, très critique, de l'autorité environnementale. Elle n'en assure pas de suivi.
- Par ailleurs la DREAL intervient en appui de la DDT, essentiellement en émettant des avis sur les projets de SCoT. Le service a l'intention d'élaborer des outils méthodologiques portant sur le contenu des documents d'urbanisme (modèles / documents-type qui pourraient être donnés aux bureaux d'études), ainsi qu'une

grille de lecture intégrant les problématiques du Grenelle.

Elle s'estime toutefois peu armée : les données chiffrées seraient anciennes et les crédits permettant de faire intervenir des prestataires extérieurs (pour toute la région, 70 000 € en provenance de la DGALN et aucun en matière d'énergie) sont trop faibles.

- En matière de documents d'urbanisme, la **DDT** privilégie « l'accompagnement » des collectivités (dans la mesure de ses moyens et en fonction de priorités qui auraient été fixées en liaison avec le préfet). Cette attitude serait plus efficace pour faire prendre en compte certaines observations ou propositions de modifications par les élus. Le service ne serait pas pour autant gêné dans l'exercice de ses missions régaliennes.

La DDT élabore l'avis de l'État et le PAC ; dans ce cas, on observe que l'avis émis par la DDT est une version adoucie de l'avis de la DREAL sur le projet de SCoT.

Dans la mesure où l'objectif du SCoT est dans un premier temps de créer une gouvernance locale, objectif que l'État paraît avoir admis, les avis sur le fond du document (avis État et avis AE) ne semblent avoir eu que peu d'incidence et n'ont produit que des modifications à la marge du document.

Les modifications (et l'élaboration d'un véritable SCoT Grenelle) sont renvoyées à la future procédure de révision qui n'est pas encore engagée à ce jour.

Les interlocuteurs rencontrés s'estiment peu armés pour décliner concrètement les dispositions du Grenelle et souhaitent notamment disposer de la valise pédagogique, qui aurait été annoncée par l'administration centrale.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

Pour le Président du Syndicat Mixte du SCoT et ses services, l'aide que les services de l'État (DDT essentiellement) ont apportée pour la conception et la rédaction des documents « sans insister exagérément sur l'aspect régalien » a été appréciée.

Mais toutefois si l'avis défavorable de l'AE « n'a pas été compris » localement, « l'architecte a néanmoins apporté quelques modifications aux documents ».

Le document final a été adopté à l'unanimité par le syndicat mixte, ce dont le Président tire une incontestable fierté.

Pour aller au delà, vers des discussions sur des objectifs thématiques, il attend beaucoup de la future agence d'urbanisme, structure tierce qu'il semble considérer comme apte à faire progresser les discussions entre collectivités souveraines sur des sujets partagés.

6- Conclusions

- Le SCoT de Val de Rosselle a été une occasion de nouer véritablement le dialogue entre les différentes collectivités locales. Créer une gouvernance harmonisée sur ce territoire était l'objectif essentiel. Le contenu du SCoT tel qu'approuvé actuellement est en fait le socle commun minimum sur lequel les élus locaux ont réussi à se mettre d'accord et contient essentiellement des intentions et des objectifs non chiffrés. Il ne pouvait être prescriptif à ce stade.
- Même si l'intégration des objectifs du Grenelle est faible d'un point de vue formel, les réflexions sur certaines de thématiques progressent (ex. schéma d'aménagement commercial, domaine agricole...) et des données sont disponibles . Il existe également des réalisations concrètes qui s'inscrivent dans l'optique du Grenelle(usine de méthanisation, réseau de chaleur alimenté par les déchets du bois ...)
- L'élaboration d'un document intercommunal prescriptif paraît une perspective lointaine et pour laquelle le président exprime une forte attente à l'égard de la future agence d'urbanisme.

**Prise en compte des objectifs du Grenelle de l'Environnement
dans l'élaboration des SCoT**

**SCoT des Vosges Centrales
(Vosges - Lorraine)**

1- Fiche d'identité du SCoT

- superficie : 1 200 km²
- population : 115 000 habitants
- densité moyenne : 95 hab/km²
- nombre de communes : 103
- intercommunalité : faible en dehors de plusieurs petites intercommunalités récentes formées autour des aspects économiques
- l'agglomération centrale dominante et la vallée de la Moselle qui la traverse mobilisent davantage l'attention que les autres secteurs du SCoT majoritairement ruraux
- documents antérieurs : il s'inscrit totalement dans le contrat de pays « Pays d'Epinal cœur des Vosges »
- engagement du SCoT : arrêté préfectoral du 01/07/2004
- projet arrêté : 04/12/2007
- approbation : 10/12/2007
- maître d'ouvrage : syndicat mixte du SCoT des Vosges Centrales, créé en 2003
- maître d'œuvre : idem
- premier SCoT approuvé en Lorraine

2- Les grandes orientations

- L'objectif essentiel du SCoT est de relever le défi démographique annoncé par l'INSEE, il consiste donc en une augmentation de la population et des activités à l'horizon 2027.
- Le rapport de présentation et le diagnostic très complets distinguent trois entités aux enjeux différents, l'agglomération d'Epinal-Golbey, la vallée de la Moselle et les plateaux majoritairement ruraux sur la plus grande partie du territoire. Le paysage, formé d'une véritable mosaïque, constitue un fort centre d'intérêt commun.
- L'évaluation à mi-parcours s'accompagne d'une mise en avant phare du plan climat territorial dont l'élaboration pourra servir de levier à d'autres thématiques.
- Le PADD fixe 4 orientations prioritaires :
 - une stratégie d'accueil des activités en cohérence avec les atouts du territoire ;
 - adapter l'offre d'habitat aux besoins et exigences à venir ;
 - organiser le territoire autour de pôles et améliorer leur accessibilité ;
 - maintenir un cadre de vie de qualité et s'inscrire dans une démarche de développement durable.Axée sur le renforcement des atouts existants, l'approche distingue des secteurs aux potentiels inégaux : rayonnement de la ville centre, axe économique de la vallée de la Moselle, développement rural et préservation des paysages sur le reste du territoire.
- Le DOG, qui se cale sur ces quatre orientations, ne va pas beaucoup plus loin

qu'une sectorisation plus précise des objectifs thématiques qui les déclinent. Il rappelle les contraintes réglementaires et inventorie les moyens que les communes peuvent déployer pour aller dans le sens des orientations. Mais d'un point de vue pratique, le syndicat mixte se tient à la disposition des communes pour les aider, notamment, à prendre en compte le SCoT dans les PLU.

3- Caractère intégrateur et prescriptif du SCoT

Le SCoT mentionne dans ses orientations le souhait de s'inscrire dans une démarche de développement durable et met en avant au-delà des documents, dans la pratique (un chargé de mission dédié et des annonces fortes), le plan climat territorial ; il n'assortit cependant pas les intentions de précisions pouvant avoir un caractère opérationnel.

L'inventaire des documents de niveau supérieur cite deux SDAGE, une directive et un schéma régionaux d'aménagement des forêts, un schéma régional de gestion sylvicole, un plan départemental (sommaire) de gestion des déchets ménagers et assimilés. Le PADD et le DOG se calent étroitement sur ceux-ci, en reprennent les orientations et les limites, sans toutefois ajouter d'objectifs ni de préconisations propres, de même qu'il rappelle les contraintes réglementaires. Le président du syndicat mixte considère que le SCoT ne peut être accepté que s'il est un document d'orientation souple, qui ne devienne pas réellement prescriptif.

Pour ce SCoT précurseur, ante-grenellien, les différents thèmes du Grenelle sont inégalement développés, ceux qui apparaissent sont étroitement liés aux réalités et enjeux du terrain, et non introduits par prise en compte des nouvelles orientations, hormis pour le climat, vraiment mis en avant. Ce sont donc les thèmes en rapport avec le patrimoine, les paysages, la forêt, l'habitat, qui permettent le plus un croisement avec ceux du Grenelle ; d'autres sujets sont à peine effleurés (déchets, nuisances) ou le sont insuffisamment au regard des enjeux du développement durable et d'un territoire équilibré (déplacements):

- l'énergie-climat se hisse au premier plan au-delà des documents en devenant un point fort du SCoT et pourrait permettre de s'engager dans d'autres sujets difficiles à traiter ; alors que l'énergie est peu disponible sur place, les énergies alternatives ne sont guère développées, et ce thème renvoie en fait surtout à la filière bois et à l'habitat ; le plan climat, à travers les ateliers de travail mis en place, devrait pouvoir servir de levier à d'autres thématiques peu développées et trop sectorisées, particulièrement les transports et déplacement urbains ;
- sur la biodiversité et l'eau l'approche est plutôt traditionnelle et protectrice des ressources et il semble que toute la mesure de la valeur du capital, en particulier la biodiversité ordinaire, ne soit pas ainsi prise en considération pour le futur, en dépit d'un assez bon état des lieux : la révision du SCoT devra s'ouvrir à la Trame verte et bleue et aller au-delà des intérêts élémentaires et touristiques ; il en va de même des deux thèmes de l'agriculture et des paysages, ce dernier faisant l'objet d'un traitement morcelé en dépit de l'intérêt majeur qui lui est accordé ;
- le développement urbain apparaît comme entrant en conflit avec les espaces naturels, les paysages et l'agriculture. L'importance accordée à ces aspects et la volonté de croissance démographique donnent lieu à une réflexion soutenue sur le foncier et sur l'habitat, quantitativement et qualitativement, et l'urbanisme durable est un axe fort de travail du SCoT. Mais les seuils retenus sont surévalués par

rapport aux besoins réels de consommation d'espace et donc peu opérants, et les taux posés par secteurs renvoient les choix et les contraintes au niveau des PLU. Certaines des limites posées à l'urbanisation, trop lâches, sont interprétées comme des droits ouverts et incitatifs ou encouragent les communes à se mettre au taquet par crainte de restrictions ultérieures. D'autres élus assimilent le SCoT à une interdiction de construire et ne voient pas les autres aspects. L'urbanisme commercial souffre du même travers de surévaluation des besoins, qui ont déjà été revus à la baisse. La réservation des espaces pour les zones d'activité a donné lieu à de grands débats. Si les élus sont incités à faire le point de la consommation des zones d'activité économique, il semble que le SCoT renforce en fait le déséquilibre entre les secteurs les plus attractifs et les autres ;

- les sujets des risques, des nuisances et surtout des déchets sont très peu avancés, la réflexion n'allant pas au-delà de la mise en place de points de collecte pour le tri sélectif des déchets ménagers et assimilés ;
- en revanche, même dépourvues de réelles orientations prescriptives spécifiques, les forêts et carrières trouvent toute leur place dans les enjeux économiques, touristiques et durables du SCoT et confirment en cela que les thématiques retenues émanent d'un constat sur les ressources (naturelles) du territoire et leur valorisation et non de choix liés aux grands enjeux nationaux.

Le SCoT, à travers ces thèmes, **n'affiche pas un caractère prescriptif par rapport aux PLU.**

4- Rôle et implication des services de l'État

- les **préfets**, qui se sont succédé assez rapidement dans les Vosges ces dernières années, ont laissé la DDE, puis la DDT, s'emparer du sujet ;
- la **DREAL** n'est pas intervenue sur ce territoire, où le syndicat mixte attend de sa part des orientations pour faire avancer certains sujets (Trame verte et bleue par exemple) ;
- la **DDT** des Vosges apparaît clairement comme le service de référence et d'appui qui apporte toute la palette des concours relevant de son rôle et ses missions, ses avis sont sollicités et suivis ; comme le syndicat mixte, elle a souvent recours à des « vecteurs » pour faire progresser les thématiques écartées et atteindre ses objectifs. Le syndicat mixte s'appuie beaucoup sur ses ressources. La prise en compte des attendus du Grenelle est jugée difficile en raison du grand nombre de textes applicables.

5- Le point de vue des collectivités territoriales

- Pour le **président du syndicat mixte** des Vosges Centrales, l'esprit du SCoT tel qu'il émane de celui de la loi consiste à orienter, pas à prescrire. Les services de l'État doivent accompagner la démarche d'un bout à l'autre, aider à lever les obstacles au fur et à mesure pour éviter les blocages et refus ultérieurs. Le Grenelle est de nature à faire progresser la compréhension des enjeux. Le coût est un élément qui n'a pas été pris en compte et cette question se posera d'autant plus que le Grenelle introduit de nouveaux éléments à intégrer. L'échéance de 2016 est prise en considération avec intérêt, d'ailleurs ce SCoT fait l'objet d'un suivi régulier, d'une intégration progressive des thématiques nouvelles et d'un bilan à mi-parcours prévu dès le début.
- Pour la **directrice du syndicat mixte**, cette question des coûts se pose de plus en plus, jusqu'ici des études ont pu être financées par l'État mais l'avenir est plus

incertain.

Le syndicat a peu de moyens humains à sa disposition pour faire face aux différentes thématiques. Le plan climat présente une véritable opportunité d'engager la discussion sur les sujets plus délicats et peu abordés comme les déplacements : c'est bien un effet de levier qui en est attendu. En outre, le syndicat mixte se tient à la disposition permanente des communes pour les aider sur les PLU.

- Le **conseil général** était apparemment peu en phase avec la démarche jusqu'ici, et tenait un discours autre; il semblerait qu'il ait récemment décidé de s'associer de manière plus constructive à la démarche. Sur ce territoire, marqué par un fort individualisme et des disparités économiques (agglomération, vallée de la Moselle, autres secteurs), il est difficile de faire à la fois progresser l'intercommunalité et admettre la contrainte.

6- Conclusions

- Le SCoT comporte un diagnostic assez complet mais contient davantage des orientations que des objectifs précis, essentiellement destinés à relever le défi démographique et relancer l'activité économique. Il ne se veut pas prescriptif, affiche le respect de la réglementation et des documents de rang supérieur pour asseoir la contrainte, dont la transcription est confiée au niveau communal.
- Le plan climat a ouvert la voie à la pénétration du Grenelle dans le SCoT, qu'il fera progresser par effets de levier et d'exemplarité, dans la conscience de l'échéance du 1er janvier 2016.
- C'est un premier pas vers une meilleure compréhension des enjeux pour l'avenir, notamment pour ce qui concerne le foncier et l'urbanisme, mais il est à craindre du point de vue de la DDT que la révision du SCoT soit plus difficile encore que l'élaboration de la première phase.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr