

Compte-rendu de Bureau syndical – 4 février 2010

Membres présents : Jacqueline FOURNET, Dominique VIAL, Bernadette LAMOTTE, Jean-Claude AUBERT, Thierry BRENOT, Gilbert GROS, Bernard RAVOIRE, Bernard GIL, Muriel LUGA-GIRAUD, Michel RAYMOND, Jean-Pierre CHAMPION.

I. Modification du SCoT

Une rencontre SCoT/DDE a permis de faire le point sur les dernières modifications intervenues suite à l'enquête publique de l'automne 2009.

La DDE se trouve **satisfaite sur 2 points** qui s'avèrent importants au regard de la compatibilité avec la DTA :

- La réalisation d'un diagnostic des **potentialités de renouvellement urbain** lors de l'élaboration/révision des documents d'urbanisme
- La limitation dans la **création de nouvelles ZA** de rang communal, dans un esprit de rationalisation des sites économiques et de limitation du mitage du territoire.

Les autres remarques de la DDE ont concerné plusieurs autres aspects :

- Si le SCoT ne peut imposer des **PLU intercommunaux**, il convient d'indiquer, a minima, la nécessité d'articuler les projets d'urbanisme avec les communes voisines et justifier de la cohérence intercommunale. Le Bureau indique que cette articulation s'opère dans le cadre de l'association des communes limitrophes.
- **Rendre nécessaire une** étude d'impact agricole et paysagère **pour la ZAC de Civrieux** : l'étude d'impact a été réalisée et le projet est désormais bien avancé. La réalisation des travaux devrait commencer en 2010.
- **Corridors écologiques** : un travail d'appropriation et de déclinaison dans le SCoT de l'inventaire régional serait à mener ;
→ Dans la mesure où les communes auront à identifier et protéger ces continuités dans les PLU (cf. Grenelle 2), les élus du SCoT pourront, en temps voulu, se poser la question d'une mutualisation de ces travaux à une échelle pertinente. L'inscrire dans le SCoT n'est donc pas une nécessité.
- **Assainissement** : indiquer le principe d'adéquation entre l'urbanisation envisagée, les équipements d'assainissement et la ressource en eau, dans un principe de compatibilité avec le SDAGE.
→ cette disposition est validée par le Bureau

II. Proposition de plan de communication

Le bureau syndical valide le fait de communiquer largement autour du SCoT, ses objectifs, ses orientations, leurs implications pour les collectivités et leur traduction dans les documents d'urbanisme. Le fait de communiquer sur le syndicat mixte et son fonctionnement n'apparaît pas comme une nécessité.

Dans la mesure où les conseillers syndicaux demeurent relativement informés, les **cibles prioritaires** de cette communication restent :

- Les **élus** et les **techniciens municipaux/communautaires**
- Les **citoyens**
- **D'autres acteurs** comme, par exemple : les Bureaux d'études intervenant dans l'élaboration des documents d'urbanisme, les opérateurs etc.

Le Bureau estime important de pouvoir communiquer **auprès des citoyens**, notamment au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme, et de disposer d'un dépliant **didactique**, aisément appropriable, rédigé dans un **langage concret**. Il apparaît également important de communiquer sur l'idée que le SCoT est un **projet de territoire**, basé sur des orientations communes à l'ensemble du territoire.

Les membres du Bureau valide la **création et/ou la mise à jour de diverses productions** :

1. Un vadémécum sur le SCoT et le syndicat mixte

- Cibles : les élus et techniciens des collectivités membres
- Objectif : disposer d'une information complète sur le SCoT, les orientations et implications (notamment juridiques), le syndicat mixte etc.
- Format : document d'une 10aine de pages à mettre à jour
- Diffusion: en téléchargement sur le site

2. Un « Porter à connaissance » du SCoT

- Cibles : élus/techniciens des collectivités membres, cabinets d'étude
- Objet : Rappel des enjeux du territoire et des orientations du SCoT, et comment les décliner dans les documents d'urbanisme
- Format : document synthétique, communiquant et illustré (30 p.)
- Diffusion:
 - sous format papier à l'ensemble des maires (2 ex.), aux conseillers syndicaux, aux bureaux d'étude intervenant sur le territoire
 - en téléchargement sur le site

3. Un dépliant sur le SCoT

- Cibles : citoyens et élus municipaux
- Objet : répondre aux questions de base : qu'est-ce qu'un SCoT? Les grands enjeux et principes d'aménagement retenus pour y répondre, etc.
- Format : document très synthétique, communiquant et illustré (16cmx30cm);
- Diffusion:
 - à l'ensemble des conseillers municipaux sous format papier (1000 ex.)
 - Aux citoyens, diffusion en mairie (3000 ex.)
 - en téléchargement sur le site

4. Autres modes de communication

- La presse : préparer un **communiqué de presse** ainsi qu'un **dossier de presse**, pour l'approbation de la modification ; prévoir une diffusion pour l'autre côté de la rive également.
- Les **sites Internet** des communes et EPCI membres → préparer un topo-type sur le SCoT (complétable et modifiable)
- Les « **Lettre** », « **journal** », « **Courrier** » des communes et EPCI → Préparer une présentation du SCoT type

III. *Etude Commerce*

Le projet de **cahier des charges** non encore finalisé est passé en revue ; l'intérêt d'un document à portée stratégique en matière commerciale, élaboré à l'échelle du SCoT et en cohérence avec les territoires voisins, est réaffirmé par des membres du Bureau ; les zones de chalandise des projets d'implantation commerciale couvrent, en effet, un territoire qui va souvent bien au-delà de la commune ou de l'intercommunalité et l'élaboration conjointe d'un Document d'Aménagement Commercial (DAC), notamment avec le Beaujolais, permettrait de mieux affirmer la stratégie d'aménagement commercial souhaitable, permettant de limiter les impacts de tout ordre affaiblissement du commerce local, (surdimensionnement de l'offre, impacts paysagers et urbains, consommation excessive d'espaces liés au stationnement, aux voiries etc.) ;

Les membres du **COFIL** de cette étude seront : **Jacqueline FOURNET, Michel RAYMOND, Gilbert GROS et Jean-Pierre CHAMPION.**

Au cours de la discussion, Michel Raymond en profite pour évoquer le **projet de délocalisation et d'extension du Leclerc à Genay** ; ce projet, qui conduit à un doublement de la surface de vente actuelle, présente un risque de paupérisation pour le commerce local.

Michel Raymond indique que ce dossier a fait l'objet d'une autorisation en CDAC, à laquelle il a participé et au cours de laquelle il a marqué son opposition au regard des impacts prévisibles sur le tissu commercial de proximité des polarités de Neuville et de Trévoux.

Les membres du Bureau s'accordent sur le fait que le syndicat mixte du SCoT « Val de Saône-Dombes » puisse porter le projet dans un recours en **Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC)**, au titre de l'urbanisme commercial.

→ Michel Raymond fera passer les éléments du dossier à Laurine COLIN.

IV. Présentation des évolutions du projet de loi Grenelle 2 sur les SCoTs

La chargée de mission présente les **principales évolutions introduites par le projet de loi « Grenelle 2 »** adopté par le Sénat en octobre 2009 (aujourd'hui en discussion à l'AN), sur les SCoTs notamment. → cf. Annexe n°2.

Ce projet suscite de vives réactions des membres du Bureau, qui souhaitent que le syndicat mixte du SCoT rédige un courrier protestant sur différents points : lourdeur de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des SCoTs, impacts sur les coûts d'étude, etc.

→ Un **projet de courrier** sera diffusé lors du prochain Bureau du SCoT (date non fixée).

V. Points divers

Prochain comité syndical : le **18 février 2010 à 18h00**, pour le DOB, et **18h30** pour le vote du Budget, et l'approbation de la modification, notamment.

Une présentation des principales évolutions législatives en matière commerciales sera également proposée.

GRENELLE 2 : synthèse des dispositions et des principales implications pour les SCoT et les PLU

Le projet de loi « Engagement national pour l'environnement », dit **Grenelle 2**, est la traduction législative d'une partie des engagements du Grenelle de l'Environnement ; il vise notamment à **renforcer le code de l'urbanisme** en tant qu'outil du développement et de l'aménagement durable des territoires et favorise une meilleure **intégration des politiques d'urbanisme, des transports et de l'habitat**, qui font actuellement l'objet de modalités de gouvernance et de gestion séparées. La procédure d'urgence a été déclarée sur ce texte. Voté le 8 octobre 2009 par le Sénat, il sera examiné prochainement en séance plénière par l'assemblée nationale.

Un infléchissement général du système de planification

Le projet de loi vise d'abord à « **grenelliser** » les **principaux instruments de planification** (SCoT, PLU, cartes communales) en complétant les objectifs qui leur sont assignés : *une répartition territorialement équilibrée entre habitat, emploi, commerces et services, l'amélioration des performances énergétiques, la diminution (et non plus seulement maîtrise) des obligations de déplacement et le développement des transports collectifs, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise de l'énergie, la préservation de la biodiversité, la préservation et remise en état des continuités écologiques.*

Par ailleurs, il apporte de nombreux aménagements qui marquent un véritable **infléchissement du système général de planification** :

- les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) (nouvelle version des DTA) **cessent d'être directement opposables** aux documents d'urbanisme locaux, hormis au travers des projets d'intérêt général (PIG) que le Préfet notifie aux collectivités concernées. Les anciennes DTA continuent de s'appliquer selon le principe de compatibilité aux SCoT, PLU et cartes communales.

- Le SCoT doit désormais « **prendre en compte** » (≠ compatible) les **schémas régionaux de cohérence écologique et les plans Climat énergie territoriaux** et être compatible avec les **directives de protection et de mise en valeur des paysages**.

- Le PLU est « grenellisé » et se voit doté d'une **vocation intercommunale**

- La **position du SCoT** est singulièrement **renforcée** :

- **dans sa portée normative et programmatique** :

- il pourra notamment contenir des dispositions qui ne sont pas de simples orientations mais des dispositions auxquelles il faut se **conformer**.
- Les PLH et le PDU, pour leur part, devront désormais être rendus compatibles avec le SCoT dans un délai de 3 ans, alors que la loi de fixait auparavant aucun délai.

- **dans sa couverture territoriale** : la règle de constructibilité limitée¹, incitative pour l'élaboration des SCoT, s'appliquera dans sa version initiale « loi SRU » (2000) à compter du 1^{er} janvier 2013.

Evolution conceptuelle significative : les documents d'urbanisme ne doivent plus « **maîtriser les besoins de déplacements et la circulation automobile** » mais « **diminuer les obligations** de déplacements et développer les TC

Notion de « **performance énergétique** » appliquée à tous les thèmes précédents (habitat, économie, équipements publics...)

Rôle de réduction des GES, de maîtrise de l'énergie et de développement des Energies renouvelables : **quelle distinction avec un Plan Climat Territ. ?**

« Préservation de la **biodiversité** » : suppose une connaissance technique poussée. **Quelle exhaustivité ?**

Signification de l'objectif de « **remise en bon état des corridors écologiques** » ? restauration des corridors existants (ayant existés) ? Des corridors que les projets (du SCoT/PLU) pourraient mettre à mal ? Quelle définition/critérisation du « bon état » ?

Vu l'esprit du Grenelle, il est étonnant qu'il ne s'agisse pas d'une notion de compatibilité, concernant au moins le schéma régional qui définit les corridors écologiques régionaux que le SCoT doit décliner à l'échelle locale.

Le projet de loi Grenelle 2 marque une **volonté forte de couverture du territoire national par les SCoT**, avec un retour originel vers les dispositions de la loi SRU.

¹ **Règle de la constructibilité limitée** (art. L. 122-2 CU) : instaurée par la loi SRU, elle encourage les collectivités à élaborer un SCoT en réduisant les possibilités d'ouverture à l'urbanisation dans les communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, lorsqu'elles ne sont pas incluses dans un périmètre de SCOT. Le préfet ou l'EPCI peuvent toutefois autoriser des dérogations. Avec la loi Urbanisme et Habitat (2003) cette règle a été assouplie en portant à 50 000 habitants le seuil au-delà duquel la règle s'applique.

Dès le 1^{er} janvier 2017, la constructibilité s'appliquera à toutes les communes non couvertes par un SCoT.

- Le projet de loi Grenelle 2 prévoit de **nouvelles obligations** pour les structures porteuses de SCoT :
 - procéder **tous les 6 ans** à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment du point de vue de l'environnement, de la maîtrise de la consommation de l'espace et des implantations commerciales. Ce délai était initialement de 10 ans.
 - les structures porteuses de SCoT dont au moins 2 des membres sont AOTU deviennent **automatiquement syndicats mixtes de transport**². La révision des statuts doit être effective dans un délai de 6 mois suivant la publication de la loi.

Le passage du délai d'analyse et de possible révision de 10 à 6 ans pose question sur :

- **la nature même du SCoT** : ne risque-t-on pas de transformer ce document-cadre à visée stratégique en un outil modifiable au rythme des élections ?

- **la faisabilité technique** : face aux responsabilités nouvelles et aux obligations de suivi du SCoT, un bilan peut-il être tiré en si peu de temps ?

- **les ressources des collectivités** : le coût à supporter en vaut-il la chandelle ?

Cette transformation automatique en **syndicats mixtes de transport** risque, sans que le contexte et les besoins locaux le justifient toujours, prendre au dépourvu de nombreuses structures **peu préparées à cette prise de compétence soudaine...** Une telle démarche ne doit-elle pas rester volontaire ?

Des SCoTs renforcés

Le projet de loi Grenelle 2 **renforce le rôle des SCoTs** qui, désormais, « définissent les **objectifs et priorités intercommunales** » dans les diverses thématiques qu'il traite.

Son champ d'intervention est élargi à de **nouvelles thématiques**, liées ou non à l'environnement : lutte contre l'étalement urbain, performances énergétiques, réduction des émissions de GES, préservation de la biodiversité, diminution des obligations de déplacement, aménagement numérique, développement culturel équipement commercial.

Le rôle premier du SCoT est-il « d'assurer la cohérence des politiques intercommunales » ou comme l'indique le projet de loi de « **définir les objectifs et priorités intercommunales** » ?
→ Glissement important

Le document d'orientation générale (DOG) devient un « **document d'orientation et d'objectifs (DOO)** » dont la portée **normative et programmatique** est renforcée. Le Grenelle 2 vient ainsi compléter la palette d'outils de mise en œuvre des objectifs du DOO dans plusieurs domaines ;

Le **contenu du SCoT s'alourdi** notablement en démultipliant le contenu du seul article L.122-1 en 15 sous-articles : Les **communications numériques, le développement culturel, la préservation et la remise en bon état des corridors écologiques** se rajoutent aux prérogatives du SCoT.

L'urbanisme et la planification sont-ils encore le cœur de compétence du SCoT ?

Risque de faire du SCoT une « **centrifugeuse territoriale** » intégrant nombre de compétences et d'enjeux territoriaux qui auraient été traités sur d'autres scènes, par d'autres outils ?

■ la consommation d'espace :

- le SCoT doit, sur la base d'un bilan de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers dans les 10 ans passés, **fixer des objectifs quantifiés pour réduire cette consommation**, pouvant être ventilés par secteur géographique ;
- **Le DOO peut conditionner** l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à :
 - l'utilisation de terrains équipés en zone urbanisée
 - La réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement
 - La réalisation d'une étude globale de densification des zones déjà urbanisées

Les **objectifs chiffrés** de réduction de la consommation foncière se retrouvent dans de nombreux SCoT : la loi ne fait qu'intégrer des pratiques déjà en cours.

■ La densification :

- Le DOO peut fixer des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise et d'occupation du sol dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte la desserte en transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs, des protections environnementale ou agricoles. Les PLU ne répondant pas à ces normes minimales cessent de s'appliquer dans un délai de 24 mois suivant l'approbation, la révision ou la modification du SCoT.

² Ils exercent dès lors les **compétences prévues à l'art. 30-1 de la LOTI**, à savoir : « coordonner les services qu'elles [les AOTU] organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. Ce syndicat mixte peut aussi « organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers ainsi que des services à la demande. Il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. »

- Il peut définir des **secteurs situés à proximité des transports collectifs** dans lesquels, sous réserve d'une justification, les PLU doivent imposer une **densité minimale** de construction.

La performance énergétique et environnementale

- Le DOO peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée pour les constructions, travaux, installations et aménagements à des **performances énergétiques et environnementales renforcées** ou à des critères de qualité en matière de réseaux et d'infrastructures de communications électroniques.
- Il peut aussi, **en l'absence de PLU** ou de document d'urbanisme en tenant lieu, **définir des normes de qualité** urbaine, architecturales et paysagères par secteur

Certains secteurs seraient-ils plus légitimes pour appliquer des critères de performances énergétique et environnementale renforcées dans un domaine qui, par nature, impacte bien au-delà ?

Une procédure d'urgence pour certains secteurs en RNU soumis à des enjeux paysagers particuliers. En la matière, le SCoT serait opposable au tiers.

la politique de l'habitat :

L'on observe, dans ce domaine, un **renforcement de la portée normative du SCoT** ; Le SCoT SRU avait vocation à définir les grands objectifs de la politique de l'habitat.

- Le SCoT version Grenelle fixe les objectifs d'offre de nouveaux logements qu'il peut décliner à l'échelle de l'EPCI et de la commune ;
- il fixe également des objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc public et privé (notamment, en terme énergétique) ;

Les **objectifs chiffrés de construction** de nouveaux logements par EPCI ou communes se retrouvent dans de nombreux SCoT : **la loi ne fait qu'intégrer ces pratiques existantes**. En revanche, fixer des objectifs de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements existant suppose une **connaissance fine de la qualité du parc**, ce qui risque de poser problème aux territoires sans ou non intégralement couverts de PLH... Une fois de plus, le SCoT risque de devoir assumer des études qui devraient être menées ailleurs.

La politique des transport/déplacements

- Le DOO définit les grandes orientations de la politique de transports et de déplacements, les grands projets d'équipement et de dessertes par les transports collectifs ;
- sur le thème stationnement, le DOO peut **définir des normes minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement**, pour les véhicules motorisés ou non motorisés, que les PLU doivent imposer ;

Quelle **subsidiarité** entre SCoT et PDU si le DOO « définit » les grands projets d'équipement et de desserte TC que le PDU devra respecter dans un principe de compatibilité ? « **Définir les grands projets** » est bien différent de « **définir les orientations et objectifs** ».

le développement et l'aménagement commercial

En application de la **Loi de Modernisation de l'Economie (LME)**, le SCOT organise l'offre commerciale et artisanale sur des critères d'aménagement du territoire uniquement (exclusion de critères économiques).

- Le DOO « précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces. (...) »
- Il « **comprend** » un **Document d'Aménagement Commercial (DAC)**, véritable volet commerce du SCOT, qui définit des zones d'aménagement commercial (ZACO) ainsi que les secteurs de centre ville où le commerce est privilégié.

Le législateur introduit la possibilité pour le SCoT de **fixer des orientations commerciales** s'appuyant sur un ensemble d'enjeux.

Interrogation sur le DAC : ne contribue-t'il pas à « **sortir** » une partie de la **thématique commerce du corps du SCoT** : pourquoi ne pas simplement dire que « le DOO peut délimiter des zones d'aménagement commercial ... ? »

Le projet de loi Grenelle 2 a donc pour effet de :

- renforcer les Schémas de cohérence territoriale en le rendant plus précis, **plus prescriptif et plus programmatique**, notamment pour l'habitat et les transports ;
- **accentuer la prise en compte des objectifs de développement durable**, particulièrement en matière de gestion économe de l'espace, de continuité écologique, d'énergie et de climat ;
- donner de **nouvelles possibilités de régulation aux SCoT**, sans que cela ne soit une obligation (étude d'impact, stationnement, ouverture à l'urbanisation subordonnée, densité minimale).