

Les SCOT après la loi Grenelle II



Jean-Philippe Strebler

Maître de conférences en droit public, associé à l'Université de Strasbourg
Directeur du Syndicat mixte du SCOT de l'Alsace du Nord

1) Dans quel contexte législatif et réglementaire se trouvaient les SCOT avant la loi Grenelle II ?

Les SCOT avaient été créés par la loi SRU du 13 décembre 2000 et avaient vocation à remplacer progressivement les schémas directeurs (SD) issus de la loi du 7 janvier 1983 qui prenaient eux-mêmes la suite des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) créés par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. **Les SCOT sont donc les héritiers d'une préoccupation déjà ancienne de planification stratégique à l'échelle de territoires multi-communaux.**

Après le décret du 27 mars 2001, la loi SRU est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001 s'agissant des SCOT. Dans les années qui ont suivi, **les dispositions relatives aux SCOT ont fait l'objet de divers ajustements**. Ce fut notamment le cas avec les décrets du 9 juin 2004 (PADD), du 27 mai 2005 (évaluation environnementale), du 22 décembre 2006 (urbanisme de montagne) ou du 8 novembre 2007 (schéma de mise en valeur de la mer).

Au début de l'année 2010, seuls 87 SCOT avaient été approuvés ; 28 projets de SCOT avaient été arrêtés, 188 SCOT étaient en cours d'étude et 51 SCOT étaient au seul stade de projet ; par ailleurs, 41 schémas directeurs (SD) n'avaient pas encore été mis en révision. Ces 395 schémas (SCOT ou SD, du stade de projets aux schémas approuvés) concernaient 45 millions d'habitants dans 18 000 communes et 250 000 km², soit 69 % de la population, 49 % des communes et 37 % du territoire.

Mais au final, **le régime des SCOT n'était pas en vigueur depuis dix ans lorsque la loi Grenelle II l'a modifié**. Les premiers SCOT ayant été approuvés au mieux en 2004 ou 2005, il est peu de dire qu'au cours des travaux parlementaires précédant l'adoption de la loi Grenelle II - entre janvier 2009, date du dépôt du projet de loi au Sénat, et juin 2010, date d'adoption définitive de la loi - personne n'avait vraiment le recul nécessaire pour apprécier effectivement leurs effets, compte tenu du « temps de l'aménagement du territoire ».

Il n'en a pas moins paru nécessaire d'adopter **une réforme du régime des SCOT** pour transcrire un certain nombre de souhaits et de propositions exprimés lors des débats du Grenelle de l'environnement.

2) Quels sont les principaux apports de la loi Grenelle II ?

Les débats du Grenelle avaient été l'occasion d'exprimer **de grandes ambitions à l'égard des SCOT** : l'ensemble du territoire français devait rapidement être couvert par des SCOT qui avaient vocation à pallier toutes les insuffisances des autres démarches de planification, dans **une approche beaucoup plus environnementaliste**.

Les quatre objectifs prioritaires de l'aménagement et du développement durables des territoires seront désormais mieux intégrés et pris en compte par les SCOT. Il s'agit de l'économie de la consommation foncière et la lutte contre la réduction des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain, de la préservation de la biodiversité, de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et de la nécessité de créer un lien entre densité urbaine et desserte par les transports collectifs.

3) Quels changements pratiques pour les SCOT ?

Si la loi Grenelle II est **l'expression législative de grandes ambitions à l'égard des SCOT**, l'examen juridique de leur nouveau régime amène à un constat plus timoré.

a) Le contexte d'élaboration des SCOT

L'incitation à **la généralisation des SCOT** concernera progressivement tout le territoire. Alors qu'après la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, elle ne concernait que les communes à moins de 15 km du rivage de la

mer ou de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, à partir de 2013, les territoires proches des agglomérations de plus de 15 000 habitants seront nouvellement concernés et à partir de 2017, toutes les communes.

L'incitation à l'élaboration des SCOT prend essentiellement la forme d'une interdiction d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation en leur absence. Cette interdiction de principe - à laquelle des territoires en déprise peuvent tout à fait rester indifférents, en particulier si les communes ne sont pas couvertes par des PLU ou des POS - n'est pourtant pas absolue. La structure intercommunale chargée de l'élaboration du SCOT ou, exclusivement à compter de 2017 le préfet, peut donner son accord pour une ouverture d'un nouveau secteur à l'urbanisation, accord qu'il ne peut refuser d'exprimer que pour trois motifs limitativement énumérés.

L'obligation de procéder tous les six ans (et non plus tous les dix ans) à **une analyse des résultats de l'application du SCOT** semble relativement illusoire compte tenu de la disponibilité des données statistiques (retard d'un à trois ans au moins selon les données) et du temps nécessaire pour que les orientations inscrites dans un SCOT aient un effet visible et mesurable (bien plus que trois ans). Il est probable que, six ans seulement après l'approbation d'un SCOT, de nombreux élus estiment, par principe, ne rien devoir modifier à leur schéma. Et à supposer qu'une révision paraisse nécessaire, la loi ne fixe aucun délai pour la faire aboutir !

b) Le contenu du dossier de SCOT

La loi comporte **d'incontestables enrichissements**.

Le rapport de présentation doit désormais, au titre du diagnostic territorial, analyser la consommation foncière au cours de la décennie passée et justifier des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

Le champ des politiques publiques d'aménagement auxquelles le PADD du SCOT a désormais vocation à fixer des objectifs a été sensiblement élargi (logements, transports, commerces, équipements, tourisme, culture, communications numériques, lutte contre l'étalement urbain, mais aussi protection et mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, préservation des ressources naturelles, préservation et remise en bon état des continuités écologiques...).

Le document d'orientations générales (DOG) devient **document d'orientations et d'objectifs** (DOO), dont le contenu est étoffé dans l'ensemble de ses thématiques, s'agissant en particulier des conditions d'un développement urbain maîtrisé et des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Pourtant, de nombreuses attentes exprimées à l'égard des SCOT lors du Grenelle de l'environnement ne trouvent de traduction que dans **des possibilités nouvelles** mises à la disposition des élus qui décideront ou non d'y recourir dans leur document d'orientations et d'objectifs.

- Possibilité de répartition géographique de l'offre de logements ou de la limitation de la consommation foncière.
- Possibilité de conditionner l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation à l'utilisation préalable des possibilités en secteurs urbanisés, à la réalisation d'une étude d'impact ou d'une étude de densification, à la desserte en transports collectifs, au respect de critères de performance énergétique ou de qualité renforcée d'infrastructures et réseaux de communication numérique.
- Dans un souci d'économie foncière, possibilité d'imposer, dans des secteurs géographiques délimités, d'une part une densité minimale et, plus généralement, des normes minimales (hauteur, emprise...) que les règles des PLU devraient garantir (passés deux ans, faute de les garantir, les règles des PLU s'effaceraient au profit des normes du SCOT), ou d'autre part une densité minimale de construction à proximité des transports collectifs.
- Dans les zones d'aménagement commercial que le DOO aura l'obligation d'identifier, possibilité d'imposer aux équipements commerciaux significatifs des conditions de desserte par les transports collectifs, de stationnement et de livraison ou encore des normes environnementales.
- En l'absence de PLU intercommunal comportant des orientations en matière de déplacements urbains, possibilité de fixer des normes minimales ou maximales de stationnement des véhicules motorisés et des obligations minimales de stationnement des véhicules non motorisés.
- Possibilité de comporter des règles locales d'urbanisme applicables dans les communes sans PLU et opposables aux autorisations d'urbanisme.

4) Les SCOT ont-ils un nouveau rôle ?

La loi Grenelle II a incontestablement placé **de grandes ambitions** dans le document stratégique d'aménagement et de développement durables des territoires que constitue le SCOT. L'État a d'ailleurs des possibilités nouvelles d'engager des procédures d'élaboration de SCOT (mais pas de les mener à terme si les collectivités devaient y résister) mais aussi de suspendre l'entrée en vigueur d'un SCOT approuvé, en particulier s'il devait autoriser une consommation excessive de l'espace ou s'il devait avoir insuffisamment pris en compte les enjeux de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Pour autant, ces nouvelles ambitions placées par l'État dans les SCOT ne trouveront de véritables traductions qu'à partir du moment où **les élus territoriaux décideront de mettre effectivement en œuvre les outils juridiques nouveaux** qui, pour la plupart, sont simplement mis à leur disposition.

Il ne fait pourtant aucun doute que **les orientations inscrites volontairement plus qu'imposées législativement n'en seront que mieux acceptées** par ceux à qui elles s'imposeront ensuite. Avant donc **la mise en œuvre de nouveaux outils techniques** qu'il conviendra incontestablement d'appivoiser, l'enjeu premier des SCOT post Grenelle sera de faire prendre conscience à l'ensemble des acteurs concernés **des enjeux de développement durable auxquels le territoire est confronté.**