

Par Gaffar Chahoul  
Certu

Une étude partenariale (Certu, FédéSCoT, ETD, FNAU) a été menée sur la mise en œuvre de douze SCoT dans environ vingt PLU. La réussite de cette phase dépend intimement de l'implication des élus dans une démarche proactive d'animation multi-acteurs. Voici les premières conclusions de cette étude.

### L'ESSENTIEL

- La gouvernance favorise un accompagnement politique et technique fort par la structure porteuse du SCoT.
- Les orientations d'aménagement : un outil souple de mise en œuvre.
- Privilégier la phase d'élaboration du projet, maillon intermédiaire entre PLU approuvé et engagement du projet opérationnel.

### CONTACT

- **Isabelle Rougieux**  
FédéSCoT,  
isabelle.rougieux@univ-valenciennes.fr
- **Isabelle Robinot**, ETD,  
i.robinot-bertrand@etd.asso.fr
- **Silvina Rodrigues-Garcia**,  
FNAU,  
s.rodrigues-garcia@audrr.fr

# Le SCoT approuvé, tout commence

En phase de suivi, le fonctionnement politique de l'établissement public est resserré autour des bureaux ou des commissions spécifiques avec un rôle clef dévolu au président du SCoT. En effet, le président, dans la majorité des SCoT étudiés, est en première ligne pour œuvrer à la diffusion du « message du SCoT » et impulser une dynamique de mise en compatibilité. Pour en faciliter l'acceptabilité auprès des élus locaux, un portage politique fort est nécessaire pour expliciter les règles et leur « esprit », dans le cas d'un SCoT prescriptif. Cette posture est aussi identique pour un SCoT peu normatif où l'animation et la persuasion politique de la prise en compte de l'esprit sont primordiales pour faire vivre l'esprit du SCoT.

## Une gouvernance à géométrie variable

Dans cette phase de mise en œuvre où les communes constituent les cœurs de cible, plusieurs postures dans l'organisation technique de l'établissement public ont été identifiées : techniciens « observateurs », techniciens « promoteurs » du SCoT et accompagnant l'élaboration des PLU, techniciens « accompagnateurs » au-delà du SCoT. Dans les deux derniers cas, la structure porteuse est plus proactive : le chef de projet, ou son collaborateur, participe aux différentes réunions d'associations, assure une mission d'animation territoriale auprès des élus et des techniciens. Dans certains cas, il peut se voir confier des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de production d'études pour le compte des membres de l'établissement public du SCoT. Ces missions vont de l'accompagnement dans la rédaction de cahiers des charges de PLU à l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la réalisation de PLU ou d'opérations d'aménagement.

En termes de moyens dédiés à la mise en œuvre, l'étude révèle une majorité de structures de SCoT aux moyens techniques restreints concentrés sur un noyau de base d'un directeur/chef de projet, renforcé parfois par un urbaniste. Or, l'enjeu d'une

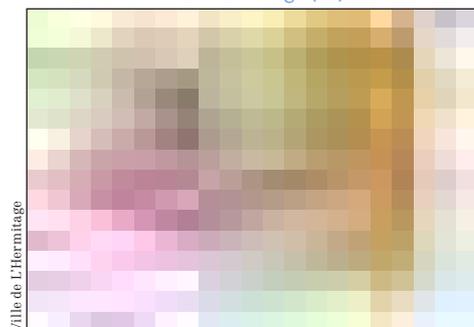
mise en œuvre efficace et efficiente est de développer un travail d'animation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communes ; objectif qui n'est atteignable qu'au moyen d'une ingénierie qualifiée propre ou déléguée.

## Les orientations d'aménagement, un outil souple pour la mise en œuvre du SCoT

Les orientations d'aménagement (OA) facultatives dans les PLU de première génération constituent un outil très utilisé par les PLU analysés, en complément du règlement graphique et écrit, cadre juridique obligatoire et plus habituel pour décliner les objectifs du DOG du SCoT.

Concernant les objectifs de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, les OA permettent une protection soit directe, par la préservation des éléments naturels – en précisant par exemple le maintien des haies en ZAC –, soit indirecte, par la maîtrise de l'étalement urbain en préconisant l'habitat collectif. Différents leviers sont actionnés pour préserver ces espaces : certains favorisent la densité en zone urbanisée (augmentation ou suppression du coefficient d'occupation des sols, modification des règles de gabarit) ou interdisent toute construction en zone A, d'autres identifient des secteurs ou éléments à protéger (article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme) ou à classer en espaces boisés. Les PLU mobilisent aussi les zonages N

Extrait des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU de la commune de L'Hermitage (35). ▼





© mr.green-photolia.com

▲ *Concernant les objectifs de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, les orientations d'aménagement permettent une protection soit directe, par la préservation des éléments naturels, soit indirecte, par la maîtrise de l'étalement urbain.*

et A avec le recours à une grande variété d'indices explicitant la vocation de la zone et l'utilisation de la technique du « pastillage » ou microzonage. Concernant la localisation du développement urbain, les OA constituent un outil souple de déclinaison des objectifs quantitatifs du SCoT. En règle générale, les OA combinées à un règlement écrit sont rattachées à une zone AU constituant un outil opérationnel déclinant la ZAC. Elles permettent de territorialiser les extensions urbaines, notamment en esbossant un parti d'aménagement, au minimum les accès et les voiries principales. Pour atteindre les objectifs de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines, les OA servent souvent à expliciter les différentes typologies de logements souhaités (collectifs, individuels, semi-collectifs) et les pourcentages de logements sociaux dans les programmes de logements.

### **Le règlement du PLU, l'armature urbaine du SCoT**

Quant au règlement graphique et écrit, il décline l'armature urbaine des SCoT avec souvent une négociation difficile sur les quotas de surfaces d'extension urbaine attribuées. En effet, la majorité des PLU interprètent ces superficies maximales comme un droit à en consommer en la totalité plus que comme un potentiel à valoriser. Dans le règlement, la modulation de la densité mais aussi la localisation des extensions urbaines s'expriment par un choix de zonage (U, AU) : les zones AU permettent de phaser l'urbanisation, de favoriser la réalisation des opérations d'ensemble, les zones U comportent des sous-secteurs en fonction du choix de densité souhai-

tée. Pour atteindre des objectifs de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines, des leviers graphiques sont souvent employés en complément ou en lieu et place des OA pour définir les périmètres de mixité sociale ou de projet d'aménagement global.

### **Apporter une vision globale**

Qu'il soit prescriptif ou non, l'élaboration du PLU constitue un temps de négociation avec l'établissement public porteur du SCoT. La recherche parfois difficile du respect des objectifs assignés par celui-ci peut être estompée par une gouvernance priorisant un accompagnement politique et technique fort.

En outre, il existe une phase intermédiaire entre le PLU approuvé et l'engagement du projet opérationnel : la phase d'élaboration du projet (études préalables des ZAC, études pré-opérationnelles, études foncières), où cet accompagnement politique et technique doit être l'occasion pour l'établissement public du SCoT d'apporter son appui et sa vision globale. ■

### **QU'EST-CE QUE C'EST ?**

- **DOG** : document d'orientations générales du SCoT. Pièce obligatoire des SCoT de première génération dite « SRU », la loi portant engagement national pour l'environnement a modifié sa terminologie – DOO, Document d'orientation et d'objectifs – et son contenu.
- **Périmètre de mixité sociale** : obligation de réaliser un pourcentage de logements sociaux lors de toute opération de construction.
- **Périmètre de projet d'aménagement global** : gel de constructibilité pendant cinq ans dans l'attente d'un projet d'aménagement global.
- **Pastillage** : la technique du pastillage ou microzonage a été préconisée pour gérer la présence des constructions non agricoles.

### **POUR EN SAVOIR PLUS**

- « Du PLU à l'opération, le maillon manquant », Études foncières n° 149, janvier-février 2011.
- Cinq fiches sur la mise en œuvre du SCoT (gouvernance, indicateurs de suivi, déclinaison dans les PLU), réalisées par la FNAU, ETD, FédéSCoT et le Certu, doivent être publiées d'ici septembre.

### **Deux exemples de postures d'accompagnement opérationnel d'EPCI porteurs de SCoT**

Le SCoT de la Narbonnaise accompagne les communes dans une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage tant pour la réalisation des études de plan local d'urbanisme que pour la réalisation d'opérations d'aménagement.

Le Syndicat d'urbanisme du Pays de Vitry, en charge du SCoT, œuvre dans des missions de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage au bénéfice de ses 66 communes membres. Le syndicat assure aussi une mission de formation des élus et de leurs services. L'accompagnement du projet communal va jusque dans sa phase opérationnelle, une proposition d'assistance à maîtrise d'ouvrage payante pour accompagner des projets de ZAC, de lotissements. (150 conventions signées).