



HAL
open science

De la cohésion socio-spatiale à la cohérence territoriale, l'enjeu de la procédure SCOT

Serge Ormaux, Philippe Signoret

► To cite this version:

Serge Ormaux, Philippe Signoret. De la cohésion socio-spatiale à la cohérence territoriale, l'enjeu de la procédure SCOT. 3th International Conference of Territorial Intelligence "Territory, wellbeing and social inclusion" REIT, October 19th-21th 2005, Liège, Oct 2005, Liège, Belgique. halshs-01020741

HAL Id: halshs-01020741

<https://shs.hal.science/halshs-01020741>

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE LA COHESION SOCIO-SPATIALE A LA COHERENCE TERRITORIALE, L'ENJEU DE LA PROCEDURE SCOT

Serge ORMAUX

Professeur à l'Université de Franche-Comté

Directeur de l'UMR ThéMA, CNRS-UFC

Philippe SIGNORET

Ingénieur d'études

UMR ThéMA, CNRS-UFC

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

La loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU), et particulièrement son titre I « Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales » Section 1 « Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement »¹ constitue une nouvelle étape dans le processus de planification et de programmation en matière d'aménagement du territoire. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisation (SDAU) laisse place au Schéma de Cohérence territoriale (SCOT). Désormais, les élus d'une agglomération se doivent de définir ensemble l'évolution de l'agglomération et les priorités en matière d'habitat, de commerce, de zones d'activité et de transports.

La loi SRU demande à ce que les SCOT prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat², des collectivités locales et des établissements et services publics. Différents documents que l'on peut distinguer par leur portée, leur échelle d'intervention, leur objet et leur maître d'ouvrage, doivent être désormais compatibles avec les préconisations des SCOT et des schémas de secteur. Une nouvelle hiérarchisation de l'intervention apparaît et impose ou conforte l'idée d'une intervention multi scalaire concertée.

Les décideurs et les opérateurs – de l'Etat aux communes en passant par tous ceux des niveaux différentes formes d'intercommunalité - se retrouvent alors confrontés à de nouvelles

exigences nécessitant de concilier les enjeux du territoire et la mise en cohérence de démarches. Les approches sectorielles laissent la place à une problématisation révélant les points faibles et s'appuyant sur les atouts. La systémique et les approches systémiques permettent alors la matérialisation d'une correspondance entre des ensembles de paramètres qui influent sur le devenir du territoire.

Le diagnostic territorial, le Projet d'aménagement et de développement durable de même que le respect des équilibres entre les espaces – prévus par la loi SRU dans l'élaboration du SCOT - mais aussi les projets d'équipement, d'urbanisation de transport, etc., ne permettent plus d'occulter l'intervention des acteurs du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'environnement, du social, et des transports.

L'élaboration du SCOT est une invitation non dissimulée à plus de concertation, de collaboration non seulement entre collectivités territoriales mais aussi avec les services de l'Etat, les institutions et les représentants socio-économiques locaux. Cette nouvelle organisation de la planification et de la programmation s'inscrit bien évidemment dans un calendrier dont la chronologie des événements peut révéler des stratégies d'influence et de pouvoir.

Les SCOT viennent modifier les relations entre acteurs et appellent à de nouvelles méthodes de travail. Ce dispositif conduit à un réexamen en profondeur des modalités de la gouvernance locale.

2. LE CAS BISONNIN

L'agglomération de Besançon est venue tardivement à l'intercommunalité, ce n'est qu'en 1993 qu'un District du Grand Besançon a été créé, lequel devait donner le jour à une Communauté

¹ Les titres II et III traitent respectivement de la politique de la ville et de l'habitat.

² Que l'on retrouve pour la plupart dans le Contrat de Plan Etat Région.

d'agglomération du Grand Besançon, en 2001 ; aujourd'hui, cette dernière compte 59 communes. Quelques années plus tard, et en application de la loi SRU, sera institué le syndicat mixte de du SCOT, qui regroupe la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon ainsi que 5 communautés de communes voisines, soit 133 communes. Le projet de SCOT s'appuie certes sur un Schéma Directeur de l'Agglomération Bisontine, approuvé en 2002, mais le périmètre du SCOT est beaucoup plus important et l'esprit des SCOT est sensiblement différent de celui qui présidait aux anciens schémas directeurs. La loi SRU de 2000 insiste en effet de manière beaucoup plus appuyée sur la lutte contre l'étalement urbain et place en exergue le principe du renouvellement urbain. Par ailleurs, elle fait de la mixité sociale un enjeu essentiel. Sur le plan fonctionnel, la loi impose la compatibilité des Plans locaux d'Urbanisme (PLU) et de très nombreux documents d'orientation avec le SCOT (Plan de déplacement urbain, Programmes locaux de l'habitat, etc.), ce qui lui confère une importance considérable dans le dispositif de gestion du territoire, importance qui n'a d'ailleurs pas été vraiment saisie par tous les acteurs concernés.

La mise en œuvre du SCOT a été précédée à Besançon par l'établissement d'un livre blanc chargé d'analyser l'ensemble des documents antérieurs, de comparer leur contenu, d'en débusquer les contradictions et les zones d'ombre. Dans le contexte d'empilement des documents, plans et schémas de toute sorte, il s'agit là d'une démarche indispensable à la capitalisation des réflexions et la vision d'ensemble. Cette étape initiale a été confiée non pas à l'Agence d'Urbanisme, ni même à un bureau d'étude mais à un laboratoire de recherche (ThéMA), composée surtout de géographes et rompu aux travaux en partenariat avec les collectivités et les services de l'Etat. Ce choix a induit une liberté d'investigation et de ton qui a permis d'aller au fond des choses et de faire émerger une dizaine de questions-clés pour lesquelles soit des problèmes potentiels ont été soulevés soit des enjeux particulièrement importants ont été dégagés :

- La future gare TGV et son rôle structurant
- La cohérence du système de TC et l'épineuse question des parkings-relais
- Le manque de maîtrise des pratiques spatiales et temporelles des habitants
- La question de l'étalement urbain et son approche souvent trop normative
- L'avenir économique, au-delà du « tout microtechnique »
- Le tourisme et son articulation aux échelles spatiales supérieures
- L'insuffisante prise en compte de la question de l'agriculture péri-urbaine
- Les manques d'une culture du paysage

- Les enjeux de l'ingénierie relative à la connaissance du territoire
- Le manque d'efficacité des dispositifs d'observation.

Mais au-delà des constats réalisés à l'échelle locale, des conséquences et enseignements plus généraux ont pu être identifiés

3. CONSEQUENCES ET PREMIERS ENSEIGNEMENTS GENERAUX DES PROCEDURES EN COURS

Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement doivent, on l'a vu, être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. La Région, le Département, la communauté d'agglomération, les communautés de commune et les communes sont tout particulièrement concernés par la mise en œuvre de ces documents. L'Etat se replie sur ses fonctions régaliennes. Il fixe les grandes orientations et contrôle la légalité de l'intervention des collectivités territoriales. Il laisse l'initiative et l'organisation de la mise en œuvre des SCOT aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ad hoc (EPCI) qui doivent mettre en œuvre une démarche à plus vaste échelle.

Les principales autorités organisatrices disposent de services techniques tout à fait à même de conduire ou commander des études. L'évaluation constitue un moyen supplémentaire de production de connaissances et participe à la construction des orientations et à la préparation de la mise en œuvre des actions. Les petites communes périphériques peuvent quant à elles souffrir à la fois de leur faible poids politique et de leur capacité à mener à bien une stratégie de développement (manque de moyen humain et financier, pas de TPU, etc.). Se pose alors la question de leur mise en réseau et de la culture du partage.

La superposition des périmètres, la continuité de l'intervention territoriale et la multiplication des interventions connexes impliquent une débauche de moyens qui perdent en efficacité et plaident pour un dispositif d'observation partagé. La mise en réseau des structures et des personnes, la formalisation de ces réseaux par objectifs est certainement quelque chose à développer. Souvent évoquée, elle souffre néanmoins de réalisation fonctionnelle et organisationnelle. La mutualisation des moyens et des connaissances (SIG commun, couplé ou simplement compatibles) notamment pour tout ce qui a trait à la qualité de la vie, à la cohésion sociale, à l'emploi, à la production et à la consommation, aux ressources naturelles et aux

H. Les territoires opérationnels : comment et à partir de quel moment se définit un territoire ?

écosystèmes ; semble être une pratique de bon sens. Or que ce soit pour l'élaboration de documents prescriptifs, ou pour la définition des enjeux du territoire dans le cadre des projets de développement, la mise en œuvre de procédures en parallèles prévaut.

Le SCOT préfigure ce que doivent devenir le territoire et ses dimensions environnementales, économiques et sociales alors que la loi ne contribue que dans une très faible marge au développement de démocratie participative. Compte tenu des enjeux, on peut s'étonner de la faible part réservée à l'implication des habitants. Tout ceci reflète un système de gouvernance local stratifié, cloisonné qui, de surcroît, distingue mal ce qui relève de l'information, de la consultation et de la participation proprement dite.

Elus comme habitants doivent s'approprier la dimension intercommunale en tant qu'espace de projet. Les SCOT ont l'effet salutaire de révéler un certain nombre de lacunes. L'observation, l'ingénierie de projet et la gouvernance constituent les trois piliers de l'aménagement et du développement du territoire qui s'inscrivent dans une temporalité rythmée par les échéances de la vie publique et des procédures. La procédure SCOT peut alors se révéler être un véritable catalyseur du changement, agréger les bonnes pratiques, capitaliser les expériences passées et dépasser les clivages entre les institutions.