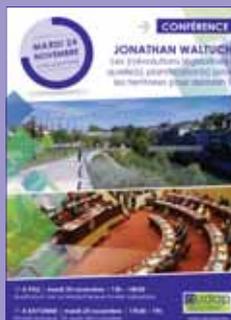


# les cahiers de l'audap

5-19

UNE NOUVELLE (R)ÉVOLUTION  
DE LA PLANIFICATION  
TERRITORIALE ET URBAINE



## Conférence *Les (r)évolutions législatives : quelle(s) planification(s) pour les territoires pour demain ? le mardi 24 novembre à Pau et Bayonne*

La planification territoriale et urbaine, mise en exergue aujourd'hui par les outils comme les SRADDET, les SCoT, les PLUI, etc. fait l'objet depuis quelques années d'évolutions réglementaires majeures.

Les réformes se sont succédé à un rythme soutenu et les acteurs de la planification territoriale ont souvent du mal à s'y retrouver, d'autant que la cohérence et la pertinence de ces réformes ne sont pas toujours assurées. Dans ce contexte, il paraît utile de s'interroger sur la place des documents de planification revus par le législateur depuis Grenelle et jusqu'aux lois ALUR et NOTRE. La planification territoriale et urbaine va-t-elle mieux répondre aux besoins des territoires ? N'y a-t-il pas parfois contradiction entre les périmètres ? Comment dès lors envisager les projets de territoire aux différentes échelles ?

Jonathan WALTUCH, Avocat au Barreau de Strasbourg, Membre du Cabinet Soler-Couteaux/Llorens, Docteur en droit public, chargé de cours à l'IEP de Strasbourg, viendra présenter son analyse à 13h. à Pau (Médiathèque André Labarrère) et 17h30 à Bayonne (Musée Basque).

[http://www.audap.org/?Accueil/Conférence\\_Planification](http://www.audap.org/?Accueil/Conférence_Planification)



## Rencontre Nationale des Agences d'Urbanisme *De Lyon au Pays basque & Béarn*

Près de 800 personnes ont participé à la 36<sup>ème</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme qui s'est déroulée à Lyon du 19 au 21 octobre sur le thème de « l'individu créateur de ville ». 17 ateliers ont permis d'échanger entre élus, professionnels et habitants sur les manières de coproduire la ville et les territoires, entre autres à travers la mobilité, les espaces publics, l'utilisation du numérique et la valorisation des initiatives. Le thème retenu « l'individu créateur de ville » à travers les trois figures de l'utilisateur, de l'habitant et du citoyen, est une belle initiative du réseau des agences d'urbanisme, montrant comment elles intègrent les évolutions de la société. Jean Rottner, maire de Mulhouse et président de la FNAU, constate que la concertation a fait son temps, et qu'il faut aujourd'hui mettre les citoyens dans une posture contributive et non plus réceptive. Pour tous, il apparaît que les agences d'urbanisme seront des outils pour la démocratie participative dans les années à venir. En clôture Jean-René Etchagaray, Président de l'AUDAP, a annoncé qu'ils seront chaleureusement invités à découvrir les territoires du Pays Basque et du Béarn.

Le thème retenu « l'individu créateur de ville » à travers les trois figures de l'utilisateur, de l'habitant et du citoyen, est une belle initiative du réseau des agences d'urbanisme, montrant comment elles intègrent les évolutions de la société. Jean Rottner, maire de Mulhouse et président de la FNAU, constate que la concertation a fait son temps, et qu'il faut aujourd'hui mettre les citoyens dans une posture contributive et non plus réceptive. Pour tous, il apparaît que les agences d'urbanisme seront des outils pour la démocratie participative dans les années à venir. En clôture Jean-René Etchagaray, Président de l'AUDAP, a annoncé qu'ils seront chaleureusement invités à découvrir les territoires du Pays Basque et du Béarn.

Contact : Alain Franck - [a.franck@audap.org](mailto:a.franck@audap.org)



## Logistique *Les Actes du séminaire du 03 juillet 2015*

En 2014, l'AUDAP a été mobilisée par ses membres sur la connaissance des enjeux du développement du secteur de la logistique sur un vaste secteur allant des Landes aux Pyrénées-Atlantiques et territoires frontaliers espagnols. Cette démarche s'est articulée avec l'élaboration d'un schéma régional des plates-formes et des zones d'activités multimodales sous l'égide de la CERTA confiée au cabinet Elan Développement.

Afin de partager et débattre d'une vision d'ensemble des problématiques associant organisation de la logistique, gestion des transports de marchandises et développement économique pour nos territoires, en écho aux démarches nationales engagées sur le sujet, l'AUDAP et la CERTA ont co-organisé le vendredi 03 juillet à Ondres un temps d'échange combinant présentations, témoignages et tables rondes. Plus de 80 personnes y ont participé. Ce séminaire a constitué un premier temps de présentation et d'échanges pour permettre une imprégnation des élus à la dynamique et aux enjeux de ce secteur économique clé et prendre conscience des besoins des entreprises. Les actes permettent d'accéder aux éléments majeurs des présentations faites par les divers intervenants.

Contact : Marc Trinqué - [m.trinque@audap.org](mailto:m.trinque@audap.org)  
Télécharger les actes : <http://www.audap.org>



## Note de l'Observatoire *La Consommation énergétique du secteur résidentiel : premiers éléments d'analyse*

Quelle est la consommation énergétique du secteur résidentiel dans notre territoire ? Où est-elle la plus importante ? Quels sont les logements les plus énergivores, et pourquoi ?

Pour y répondre l'AUDAP a travaillé en collaboration avec l'Observatoire Régional Energie Changement Climatique Air (ORECCA). Une charte de partenariat existe entre les deux structures depuis 2013. Elle permet d'obtenir des éléments de connaissance sur la situation énergétique et climatique à l'échelle de l'Aquitaine.

A la lumière des données fournies par l'ORECCA, la note de l'Observatoire #26 apporte des premiers éléments d'analyse sur les performances énergétiques du secteur résidentiel dans le département des Pyrénées-Atlantiques et le sud des Landes.

Contact : [m.audoin@audap.org](mailto:m.audoin@audap.org)  
Télécharger la note :  
[http://www.audap.org/?Publications/Notes\\_de\\_l'Observatoire](http://www.audap.org/?Publications/Notes_de_l'Observatoire)

## VERS UNE PLANIFICATION LOCALE ET RÉGIONALE PLUS EFFICIENTE ?



Source : AUDAP - JLR

S'intéresser à l'évolution de la planification territoriale et urbaine, en ces temps de grand bouleversement du paysage institutionnel, c'est permettre de donner un certain nombre de marqueurs aux responsables politiques locaux dans un domaine qui apparaît toujours comme fort complexe.

Malgré tout, l'obligation de se doter d'outils de planification locale doit toujours être une opportunité. Elle permet de se placer dans une posture d'anticipation en se projetant dans un avenir qui dépasse le terme de mandats locaux. Elle permet également de se familiariser avec des diversités d'échelles qui nécessitent de s'inscrire dans les multiples territoires de vie des résidents, travailleurs, touristes, etc.

Cette nécessité de mettre en place des stratégies territoriales passe par la réalisation de PLUi, voire encore de PLU, et de SCoT, mais également de PLH, PDU et autres documents de planification thématique. Cette multiplicité de démarches appelle surtout à avoir une attention particulière sur la cohérence entre tous ces documents. Car tous doivent logiquement être une déclinaison d'un seul et unique projet politique local.

« Cette nécessité de mettre en place des stratégies territoriales passe par la réalisation de PLUi, voire encore de PLU, et de SCoT, mais également de PLH, PDU et autres documents de planification thématique. Cette multiplicité de démarches appelle surtout à avoir une attention particulière sur la cohérence entre tous ces documents. »

Les évolutions législatives majeures de ces dernières années viennent également modifier le sens même de la planification locale, son élaboration et sa mise en œuvre. L'affirmation renforcée des échelons régionaux et intercommunaux donnant lieu à une clarification entre les différentes strates institutionnelles qu'il s'agira de prendre en compte.

La planification territoriale étant un des cœurs de métiers de l'agence d'urbanisme, il est bienvenu que ce Cahier de l'AUDAP #9 fasse le point sur les objets, les attendus et les relations de cette nouvelle géographie de la planification. Je vous en souhaite bonne lecture. ■

**Jean-René ETCHEGARAY**

Président de l'AUDAP

Président de l'Agglomération Côte Basque - Adour



**Quartier Saragosse à Pau**

*Quelle planification pour demain ? Vers un nouveau programme national de renouvellement urbain, et point de passage du futur BHNS*



## UNE NOUVELLE (R)ÉVOLUTION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET URBAINE

La loi SRU, les lois dites « Grenelle » et, plus récemment, les lois ALUR et MAPTAM ont fortement réorienté la planification stratégique, l'urbanisme et l'aménagement de nos territoires. Elles ont engendré une adaptation nécessaire des pratiques des collectivités par le biais de nouveaux outils tels que le SCoT mais aussi l'émergence de nouveaux acteurs tels les métropoles, les pôles métropolitains ou d'équilibre territoriaux et ruraux. La nouvelle vague législative et réglementaire proposée dans la loi NOTRe questionne l'évolution des périmètres et des compétences des collectivités, les conditions de leur exercice ainsi que les outils d'aménagement et d'urbanisme, ce qui n'était pas arrivé dans une telle proportion depuis la décentralisation de 1982.

Non seulement les périmètres des régions s'élargissent mais celles-ci se voient confier l'élaboration de schémas plus intégrés dont il conviendra de définir l'articulation avec les documents d'urbanisme locaux. Concomitamment, les compétences des départements évoluent. Les EPCI sont redimensionnés et devront reposer les fondements de leur projet territorial tout en étant fortement incités à mettre en place des PLUi. Les SCoT sont appelés à se généraliser pour que les territoires « échappent » au principe de constructibilité limitée. Toute la hiérarchie des normes entre documents d'urbanisme et de planification à différentes échelles géographiques est aussi revisitée. Ces évolutions questionnent plus que jamais les conditions du dialogue entre le « global et le local », pour conduire des exercices de planification, de définition de projets de développement et d'aménagement, susceptibles de répondre à la diversité des besoins des territoires, des habitants et des entreprises, le tout dans une dimension multi-échelle et multi-partenariale. ■

### SOMMAIRE

<i>Le PLUi, vers une planification urbaine plus adaptée au territoire de projet</i> .....	6
<i>Le SCoT, outil de planification territoriale pour un bassin de vie ?</i> .....	8
<i>Construire un projet de territoire conforme aux lois : parcours d'élus</i> ....	10
<i>La Région, acteur renforcé de la définition des politiques d'aménagement du territoire</i> .....	12
<i>Les (r)évolutions législatives vont-elles répondre aux besoins de planification de nos territoires de projets ?</i> .....	14
<i>Le Point de vue : Jacques Lévy</i> .....	16
<i>Tribune : Jonathan Waltuch</i> .....	18

# LE PLUI, VERS UNE PLANIFICATION URBAINE PLUS ADAPTÉE AU TERRITOIRE DE PROJET



Biarritz et le littoral basque illustrent la complexité des enjeux à prendre en compte dans un PLU(i)  
© CDT64 - Ph. Laplace

*Si le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) n'est ni récent, ni obligatoire (en dehors des communautés urbaines et des métropoles), il est devenu au fil des ans un outil de planification urbaine plus adapté aux besoins des intercommunalités de projets. En effet, les compétences renforcées des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), leurs enjeux d'aménagement et de développement territorial toujours plus croisés ou encore l'opposabilité de documents comme les SCoT, incitent plus qu'avant à leur élaboration.*

## LE PLUI, LA TRADUCTION D'UNE AMBITION POLITIQUE, D'UN PROJET POUR LE TERRITOIRE

Si le PLUi a pour finalité de définir les règles d'urbanisme qui doivent régir l'aménagement et le développement d'une communauté, il est avant tout le reflet d'un projet, d'une ambition politique. Et s'il se décline avec des outils et des règles relativement proches d'un projet à l'autre, il est spécifique parce qu'il répond à la géographie du territoire, à son histoire, à sa culture, à ses interactions sociales, à son environnement. Mais aussi et avant tout à la vision politique que les élus entendent porter, vision construite au regard des enjeux environnementaux (eau, air, énergie,...), territoriaux (besoins de logements, en activités économiques, de mobilité,...) et des évolutions sociales et économiques pressenties.

## LE PLUI, UN OUTIL DE COHÉRENCE URBAINE TOUJOURS PLUS INTÉGRÉ

Au-delà du projet politique qu'il dessine, le PLUi, en tant qu'outil transversal et spatialisé, semble aussi être plus adapté en matière d'urbanisme parce que réfléchi à l'échelle d'un territoire pratiqué de manière quotidienne par ses habitants. Il a ainsi pour ambition de répondre à leurs besoins tout comme aux enjeux inhérents au territoire (habitat, mobilité, activités économiques, équipements, espaces naturels) qui forment par ailleurs le socle des politiques publiques de l'intercommunalité. A ce besoin de réponses plus croisées s'ajoute la nécessité de concevoir un urbanisme plus intégré. En effet, plus que les obligations réglementaires, la redistribution des compétences et la place toujours plus importante

jouée par l'intercommunalité invitent à penser l'urbanisme à une autre échelle que celle de la commune. Qu'il s'agisse des politiques publiques liées à l'énergie, aux déchets, à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) toutes sont aujourd'hui ou prochainement des compétences intercommunales et doivent trouver réponse dans le projet d'urbanisme. Il y a donc là, au-delà d'un enjeu de cohérence pas toujours aisé à mettre en œuvre du fait de stratégies publiques plus ou moins avancées dans l'intercommunalité, une réponse de la part du PLUi en termes d'efficacité de politiques publiques.

## LE PLUI, UN OUTIL DE PLANIFICATION URBAINE

Le PLUi a pour obligation de définir des règles, mais il est surtout un outil de planification urbaine. Il dispose certes d'une panoplie d'outils réglementaires (OAP, ER, servitudes, protections des patrimoines et paysages,...) plus aisés à mettre en œuvre à l'échelle communautaire, mais il est avant tout le résultat d'une ambition politique affirmée permettant parfois de mieux organiser le développement que la règle. Le PLUi, pensé à une échelle large, permet également une harmonisation des intentions et un encadrement plus lisible du territoire, facilitant par ailleurs le travail d'instruction. Pour autant, il ne dénature pas les particularismes et offre la possibilité de les considérer (approche sectorielle). Enfin, dans un contexte de renforcement du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) par des objectifs toujours plus précis et exigeants, le PLUi s'avère être un outil facilitant sa mise en œuvre. ■



## PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



### Guennolé Poix

*Chef de projet animation du Club PLUi  
Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires*

*La dynamique PLUi est largement enclenchée sur le territoire puisqu'on dénombre actuellement près de 300 démarches. Plus de 150 candidatures ont été reçues à l'édition 2015 de l'appel à projets du ministère, qui offre un accompagnement financier et méthodologique aux EPCI élaborant ce document.*

*De fait, le PLUi est le catalyseur d'un projet stratégique et opérationnel à 10/12 ans. Ce projet va organiser les priorités de développement durable du territoire sur un périmètre qui correspond à l'échelle de l'action. Il s'agit là de mettre en cohérence les politiques, en définissant les priorités d'aménagement du territoire de manière à concilier les enjeux de modération de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers, de production de logements, de qualité du cadre de vie... Pour cela, il importe de valoriser et de renforcer la complémentarité des communes car c'est bien à l'échelle de l'intercommunalité que s'organisent la plupart des activités quotidiennes. Ce projet est ambitieux, mais en mutualisant l'ingénierie et en organisant les dispositifs de pilotage ad hoc, les élus disposent de moyens financiers et humains plus importants et se focalisent ainsi plus naturellement sur leur rôle politique. ■*

Le Club PLUi est une instance partenariale, avec notamment les associations d'élus (AMF, AdCF, ACUF), la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). Le pilotage est assuré par le Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires. Il favorise la mise en réseau et accompagne les territoires tout au long de la démarche.



## FOCUS

### LES AGENCES D'URBANISME AU RENDEZ-VOUS DU PLUI

Aux côtés des intercommunalités, les Agences d'urbanisme sont fortement impliquées dans l'élaboration des PLUi, à chaque étape des travaux : de la sensibilisation préalable à la mise en œuvre, elles mettent à profit des savoir-faire éprouvés dans le cadre des SCoT et constamment renouvelés pour répondre à l'opérationnalité des PLUi. Dans un souci d'efficacité, des intercommunalités (Strasbourg, Brest, Bordeaux...) font le choix d'intégrer les agences au cœur même du pilotage technique (assistance à maîtrise d'ouvrage renforcée) et de conduire les travaux dans une logique de « co-production » (constitution de binômes techniques EPCI/agence). Les agences se voient plus communément confier une partie des missions d'expertise (diagnostic socio-économique ; scénarios de développement...), de coordination des prestations, voire la production même de tout ou partie des pièces des PLUi (rapport de présentation, PADD, OAP, règlement). Les agences assurent enfin un rôle de « médiateur » entre les différentes échelles (facilitation du passage du SCoT au PLUi et maîtrise de l'articulation aux projets communaux) et les nombreux partenaires (personnes publiques associées, société civile...).

Pour sa part, sur son territoire d'intervention, l'AUDAP s'implique d'ores et déjà dans des missions similaires auprès des agglomérations bayonnaise et paloise (AMO renforcée ; expertise technique ; coordination des prestations, production...). ■

### traits d'agences



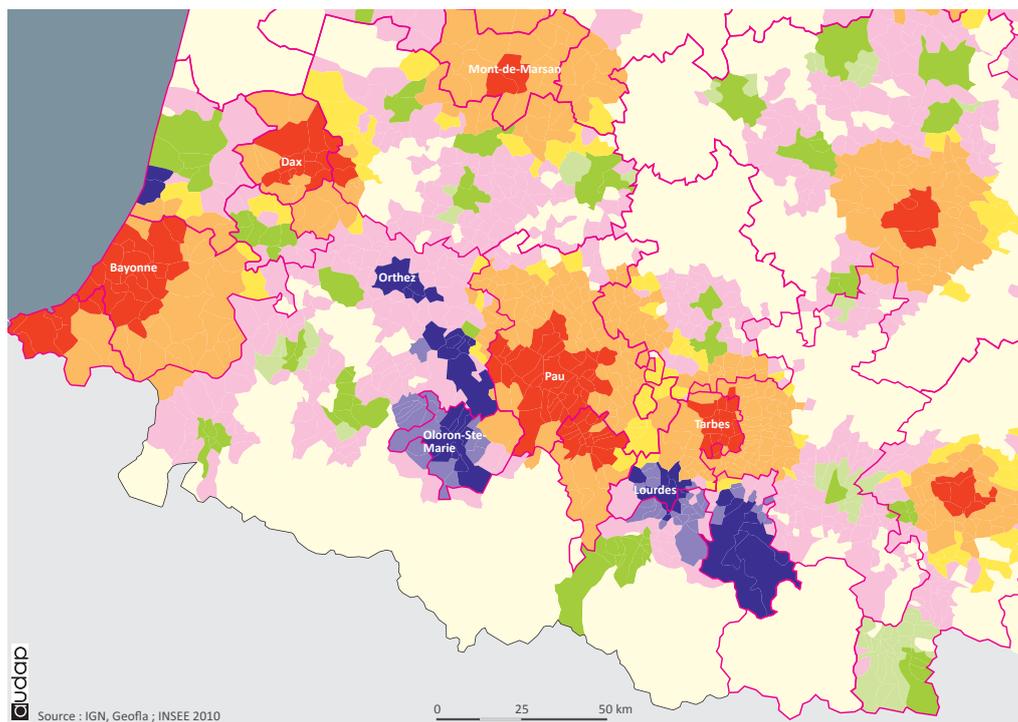
Printemps 2014

#### Dossier

#### Faire les PLUi ! Et le beau temps ?

*La FNAU a souhaité traiter, dès le printemps 2014, un sujet plus que jamais d'actualité : les PLU intercommunaux. Il présente de nombreuses expériences d'intercommunalités engagées dans cette démarche (Bordeaux, l'Audomarois, la région nantaise ou encore autour de Besançon), et l'implication des agences d'urbanisme à leurs côtés.*

# LE SCOT, OUTIL DE PLANIFICATION TERRITORIALE POUR UN BASSIN DE VIE ?



## Les aires urbaines ESPACES LÉGITIMES DES SCOT ?

### Espaces des grandes aires urbaines

- Grandes aires urbaines
- Grands pôles
- Couronnes des grands pôles
- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines

### Espaces des autres aires

- Aires moyennes
- Pôles moyens
- Couronnes des pôles moyens
- Petites aires
- Petits pôles
- Couronnes des petits pôles
- Autres communes multipolarisées
- Communes isolées, hors influence des pôles
- SCoT

Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées, 2015

*Il y a maintenant 15 ans, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) entrait en vigueur par le biais de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU). Outil de planification, il est conçu pour traduire un projet de territoire et doit permettre à des groupements de communes d'organiser de manière plus cohérente l'aménagement et le développement à l'échelle de leur bassin de vie, en dépassant les approches sectorielles au bénéfice d'une réflexion transversale.*

## UNE PLACE CONSTAMMENT RENFORCÉE

Depuis sa création, le législateur ne cesse de donner au SCoT une place grandissante. Ambitieux dès son entrée en vigueur en plaçant le projet au cœur de la réflexion et en privilégiant une démarche transversale (liens entre habitat, mobilité, développement économique,...), les nouvelles lois (Grenelle, Alur,...) vont lui offrir des moyens supplémentaires pour mettre en oeuvre l'ambition initialement affichée, à savoir organiser de manière cohérente le territoire.

Au-delà de la hiérarchie des normes qui va faire du SCoT le document pivot des politiques d'aménagement et de développement, les lois Grenelle vont lui donner une légitimité vis-à-vis de politiques plus « durables » à l'échelle locale (moindre consommation foncière, préservation des corridors écologiques, efficacité énergétique et développement des énergies alternatives,...).

Quant aux dispositions de la loi ALUR ou de la loi NOTRe, elles consacrent le « SCoT Intégrateur » comme l'outil de mise en oeuvre des politiques d'échelon régional (SRADDET,...) et unique projet à considérer pour l'élaboration des réflexions communales (PLU, CC) ou intercommunales (PLUi, PLH, PDU,...).

Enfin, la disposition de « constructibilité limitée » associée au SCoT dans la loi SRU pour les territoires littoraux et sous influence urbaine est peu à peu renforcée pour devenir généralisée à compter de 2017 avec la loi ALUR. De quoi consacrer le rôle du SCoT et inciter les territoires à engager de telles démarches.

## UN PROJET AVANT-TOUT POUR LE TERRITOIRE

Le SCoT est devenu au fil des ans un outil de planification de plus en plus légitimé. Parfois vécu comme une contrainte par les élus qui y voient une perte de souveraineté en matière de destinée territoriale, il est devenu une opportunité de poids pour penser le devenir du « grand territoire », celui vécu par ses habitants. Ses obligations réglementaires renforcées sont autant de moyens mis à disposition pour penser le territoire de demain. Elles obligent à une responsabilité plus grande, mais offrent surtout les possibilités d'agir de manière cohérente et négociée. Comment penser le développement des déplacements alternatifs sans travailler à l'échelle du bassin de vie ? Comment concevoir un projet plus durable sans envisager des dispositions à cette même échelle : lien urbanisme - ressources environnementales ? Si le SCoT ne peut répondre à tout, il a toutefois été doté de moyens pour apporter un cadre à des enjeux territoriaux plus complexes, plus environnementaux et souvent à des échelles plus larges. Il tire également sa force de sa démarche systémique autour de la construction d'un projet partagé, fédérant élus et acteurs du territoire.

## UN CADRE POUR LA MISE EN OEUVRE

Si le SCoT est un projet, il est aussi un cadre pour les documents aux échelles communale / intercommunale, comme les PLUi, qui participent à sa mise en oeuvre. Cette complémentarité reconnue des outils interroge ainsi des dispositions permises par la loi, comme les PLUi valant SCoT ou le fait que la loi Macron ait



## PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



### MARC BÉRARD

Président SCoT de Bayonne  
et du sud des Landes  
Conseiller communautaire  
de l'Agglomération Côte  
Basque-Adour

*Avec le SCoT nous avons acté collectivement, et à l'unanimité, qu'il était urgent de changer notre regard et nos manières d'envisager l'aménagement et le développement du territoire. Il y a un décalage considérable entre les aspirations et les pratiques des habitants et la manière dont sont conçues les politiques de mobilité, d'habitat, d'urbanisme... qui demeurent très institutionnalisées, « périmétrées », cloisonnées. Le foisonnement réglementaire et les questionnements institutionnels créent un contexte aléatoire, plutôt imprévisible. Mais ce contexte est également porteur d'énergies, favorables à la mise en œuvre de notre SCoT. Il nous faut les identifier, avec beaucoup de réactivité et de sérénité, pour en optimiser les effets. Notre maître mot demeure la « cohérence territoriale ». Ce n'est pas un habillage rhétorique, c'est un travail de tous les jours. Une partie des réponses à nos enjeux locaux se trouve autant dans le dialogue avec l'ensemble des acteurs de terrain, que dans l'articulation avec les voisinages. Peut-on parler sérieusement de sécurisation des espaces agricoles sans les acteurs du monde agricole ? Peut-on envisager une offre de mobilité durable efficace sans les collectivités voisines ? La mise en œuvre du SCoT passe par le dialogue, le contact au plus près des territoires, le contrat de l'intérêt général : dans les PLU ou PLUi ; dans des démarches inter-territoriales avec les collectivités voisines, parfois de Hendaye à Dax sur certains sujets dont la résolution dépasse de loin notre seul périmètre... On surfe ! ■*



### Jean-Pierre MIMIAGUE

Président de la Communauté  
de communes des Luys  
en Béarn, Vice-Président du  
Syndicat Mixte du Grand  
Pau en charge du SCoT

*La Communauté de communes des Luys en Béarn est une jeune communauté, née en 2014 de la fusion des Communautés de communes de Thèze et du Luy de Béarn. Pour autant, il s'agit d'un territoire où les acteurs, élus, économiques ou associatifs, ont su développer, depuis longtemps de nombreuses collaborations. Il est en outre d'une réelle pertinence socioéconomique. Près de 2 ans après la fusion, et en considérant les incitations du législateur qui nous conduisent à réfléchir l'urbanisme à une échelle supracommunale, nous sentons la nécessité d'asseoir notre projet de territoire. Le PLUi s'impose donc naturellement à nous. Cet outil doit en effet nous permettre de concevoir l'architecture future de notre territoire, traduction d'un dessin durable que nous avons affirmé et qu'il nous faut affiner autour des valeurs sociales, environnementales et économiques, le tout dans le respect des clauses prescriptives du SCoT du Grand Pau. Ainsi, le PLUi ne peut se borner à la définition des ouvertures à l'urbanisation. Il s'agit bien d'organiser l'équilibre territorial visant à garantir un développement maîtrisé des communes, en n'omettant pas la question des services et équipements publics sur laquelle nous aurons à travailler. Il s'agit également, et c'est un point fondamental, de garantir la pérennité des espaces agricoles, richesse essentielle du territoire, et des espaces naturels qui au-delà de l'ambition de préservation des paysages auxquels nous sommes attachés, doit concourir aux objectifs globaux de préservation de l'environnement. ■*



*Quant aux dispositions de la loi ALUR ou de la loi NOTRe, elles consacrent le « SCoT Intégrateur » comme l'outil de mise en œuvre des politiques d'échelon régional (SRADDET,...) et unique projet à considérer pour l'élaboration des réflexions communales (PLU, CC) ou intercommunales (PLUi, PLH, PDU,...).*

réinstauré la possibilité de faire un SCoT à l'échelle de l'EPCI ? D'un autre côté, la mise en œuvre, du fait des problématiques abordées (grands équipements, infrastructures,...), s'imagine parfois à d'autres échelles, avec des réflexions inter-territoriales. Le SCoT devient alors fer de lance de nouvelles réflexions, avec si besoin des outils plus adaptés à ces enjeux supra-territoriaux. Le SCoT est donc aujourd'hui un incontournable pour dessiner le territoire local de demain. Un rôle qu'il s'est d'ailleurs vu renforcé avec la loi NOTRe puisqu'il est désormais de fait associé à l'élaboration du SRADDET. C'est à dire partenaire de la construction du document de référence des politiques d'aménagement à l'échelon régional. ■



Mon territoire est-il couvert par un SCoT ?

NON

Ma commune est à plus de 15 km du littoral ou d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants ?

NON

Construction limitée

OUI

Construction limitée à partir du 31/12/2016

RNU

NON

Mon territoire est-il couvert par un document d'urbanisme ?

Mon POS a-t-il été approuvé ?

OUI

Prescription d'un PLU avant le 31/12/2015

Mon SCoT intègre-t-il les dispositions de la loi ENE et ALUR avant le 01/01/2017 ?

NON

Document illégal

Approbation avant le 2...

TOUT V...  
Je peux continuer l'œuvre de mon...

Entrée en vigueur des MESURES D'URBANISME

DATES CLÉS

1

31 DÉCEMBRE 2015

Date butoir pour passer du POS au PLU ou pour lancer un PLUi

2

01 JANVIER 2016

Les POS sont caduques

3

01 JANVIER 2017

Les PLU et les SCoT doivent intégrer les dispositions des lois ENE et ALUR

4

31 DÉCEMBRE 2019

Les PLUi devront être approuvés

# Construire un PROJET DE TERRITOIRE conforme aux lois

## PARCOURS D'ÉLU(S)

Est-il couvert par  
d'urbanisme ?

Je choisis de m'engager dans une démarche de PLUi

OUI

Mon PLU / Ma CC  
a été approuvé avant  
le 13/01/2011

2015

NON

POS caduque  
au 01/01/2016  
RNU

OUI

La délibération portant sur  
la prescription d'un PLUi  
a eu lieu avant le  
31/12/2015

2016

OUI

Mon PLU / Ma CC intègre  
les dispositifs de la loi ENE  
et ALUR avant le 01/01/2017

Mon PLU / Ma CC intègre  
les dispositifs de la loi ENE  
et ALUR avant le 01/01/2017

OUI

2017

Mon PLU / Ma CC intègre  
les dispositifs de la loi ENE  
et ALUR avant le 01/01/2017

Débat sur le PADD  
avant le 27/03/2017

NON

2018

OUI

Document  
illégal

OUI

Approbation du PLUi  
avant le 31/12/2019

2019

OUI

ÇA BIEN  
pour la mise en  
projet territorial



# LA RÉGION, ACTEUR RENFORCÉ DE LA DÉFINITION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La loi NOTRe consacre le rôle de la Région en matière d'aménagement des territoires. La création d'outils tel le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) vise à une approche plus intégrée, se substituant aux schémas sectoriels régionaux (mobilité, environnement...). A l'heure de la recomposition des régions et des EPCI mais aussi de la montée en puissance des PLUi et des SCoT, la question se pose plus que jamais de l'articulation des stratégies d'aménagement et de développement, des outils, et des interactions entre « le local et le global ».

## LA RÉGION, CHEF DE FILE DE LA PLANIFICATION

Depuis les lois de décentralisation, le rôle de la Région n'a cessé d'être renforcé en matière d'aménagement et de développement des territoires. La loi NOTRe consacre la région en tant que chef de file de la planification et de l'économie. Une des nouveautés majeures porte sur l'élaboration d'un SRADDET. Ce schéma fixe les objectifs d'équilibre et d'égalité des territoires en région, de désenclavement des territoires ruraux, de maîtrise de la consommation foncière, d'infrastructures, d'habitat, de biodiversité, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air ainsi que la prévention et la gestion des déchets. L'élaboration de ce schéma est combiné à un autre document stratégique, le Schéma Régional de Développement Economique, d'innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Se substituant à tous les schémas sectoriels habituels (SRCE, SRIT, SRCAE...), le SRADDET permet à la Région de considérer une approche globale et transversale de l'aménagement et du développement des territoires d'autant qu'elle intègre également de nouvelles compétences : transports interurbains, prévention et gestion des déchets.

## LA QUESTION DE L'ARTICULATION ENTRE LES PROJETS

L'élargissement des régions, la recomposition des EPCI, la généralisation souhaitée des PLUi et des SCoT par le biais du principe de la constructibilité limitée questionnent l'articulation entre les projets locaux et les orientations d'un tel schéma.

Du point de vue de la hiérarchie des normes, si les objectifs généraux font l'objet d'une simple prise en compte dans les stratégies locales, les règles, plus détaillées, impliquent une compatibilité des projets locaux. Ces derniers ne peuvent toutefois



*l'élaboration des SRADDET est réalisée en associant de manière obligatoire (...) les conseils départementaux, les EPCI compétents en matière de PLU, et les SCoT*

pas avoir comme conséquence directe pour les autres collectivités, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou de fonctionnement récurrente. De plus, la cartographie des SRADDET n'est qu'illustrative et sans opposabilité locale. Elle ne peut pas interférer avec les documents d'urbanisme locaux. Le caractère prescriptif du SRADDET semble donc tout relatif.

En termes d'articulation entre les stratégies supra-locales et locales, la définition d'orientations établies à des échelles régionales encore plus grandes questionne leur degré de précision et de traductibilité au niveau des territoires mettant en jeu les notions de prise en compte et de compatibilité. Cela est d'ores et déjà le cas entre les SRCE et les trames vertes et bleues parfois beaucoup plus détaillées dans les SCoT ou les PLUi. Pour favoriser cette articulation, l'élaboration des SRADDET est réalisée en associant de manière obligatoire notamment les conseils départementaux, les EPCI compétents en matière de PLU, et les SCoT. En outre, pour la bonne mise en œuvre de ces schémas, des conventions sont possibles entre les régions et les EPCI ou les PETR (pôle d'équilibre territorial et rural). Une première version SRADDET est attendue pour 2018. Dans cette recherche d'articulation de projets, les agences d'urbanisme ont un rôle majeur à tenir aussi bien lors de leur élaboration que dans leur mise en œuvre. ■

## ET SUR NOS TERRITOIRES ... ?

### LES TERRITOIRES LOCAUX, DES SYSTÈMES MÉTROPOLITAINS EN DÉVELOPPEMENT ?

De grands territoires urbains se dessinent localement. L'indice synthétique de croissance urbaine (ISCU)\* construit par l'AUDAP confirme un développement particulièrement fort de l'agglomération littorale transfrontalière, du Pays Basque à Dax, voire Mont-de-Marsan. En Béarn, cette dynamique concerne le Nord et l'Est de Pau. Ces territoires ne s'apparentent pas pour autant à des métropoles au sens « national » du terme ou de la représentation « populaire » que nous pouvons en avoir : poids de population, intensité de vie urbaine, masse critique, concentrations. Ils affichent

néanmoins un fonctionnement en réseau lié à une réalité de flux d'échanges physiques et immatériels des hommes et des entreprises qui dépassent les organisations institutionnelles. La distribution des fonctions dites métropolitaines dans les agglomérations basques, landaises et béarnaises engendre des relations d'interdépendances : enseignement/recherche (UPPA), aéroports (Biarritz, Pau, Tarbes), administration, équipements culturels, sportifs, commerciaux, logistiques, de santé... Il en est de même pour l'économie avec la répartition des technopoles (Hélioparc, Izarbel...) ou des filières majeures : aéronautique (Dassault, Turbomeca), géosciences (Gaz de Lacq, Total) ; tourisme (côte Basque, Pyrénées) etc. Si ces conurbations urbaines et agglomérations



## PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



**Alain ROUSSET**  
Président de l'ARF  
(Association des Régions  
de France)

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) institué par la loi du 7 août 2015 va dans le sens de la simplification administrative que nous souhaitons tous. Désormais, ce sera le seul instrument de planification pour l'aménagement du territoire et la transition énergétique à l'échelle régionale. Il réunira les schémas existants dans les domaines de l'aménagement et du développement durable, du climat-air-énergie, des transports et de la biodiversité (trame verte et bleue). Changement important, les documents d'urbanisme des autres collectivités devront être compatibles avec les règles générales du SRADDET. Cela ne veut pas dire que la Région décidera de tout, sur tout son territoire. Il s'agit simplement pour elle de construire un projet équilibré et cohérent, afin que les activités économiques et les services publics soient bien répartis à l'intérieur des nouvelles grandes régions. Il ne sera jamais dans l'intention des Régions de faire preuve de jacobinisme dans leurs relations avec les autres collectivités de leur territoire. Bien évidemment, le document sera co-construit avec le bloc local. Sa mise en œuvre effective reposera d'ailleurs largement sur la qualité du partenariat construit en amont. ■

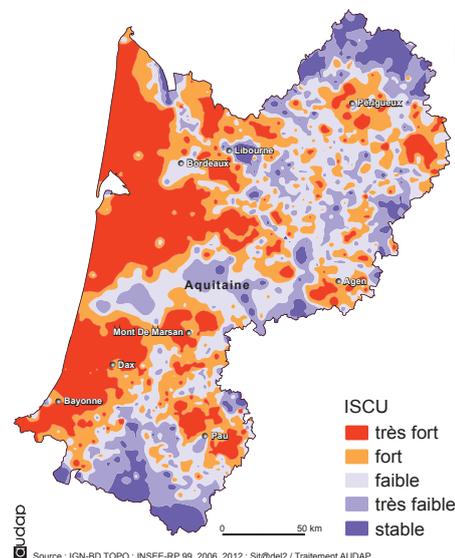


**Charles-Eric LEMAIGNEN**  
Président de l'AdCF  
(Assemblée des  
Communautés de France)

Les lois MAPTAM et NOTRe dotent les Régions de responsabilités nouvelles ou renforcées sur des champs majeurs de l'action publique territoriale (fonds européens, planification, développement économique, ...). Sur bien des domaines, la mise en œuvre de ces politiques dépendra de la contribution effective des collectivités du bloc local au premier rang desquelles les communautés. Si la loi renforce l'ambition et la portée juridique des principaux documents régionaux (SRADDET et SRDEII), elle appelle en filigrane à un changement de rapport entre les communautés et leurs Régions dans un esprit de co-construction des stratégies régionales. Quels que soient leurs profils, les communautés doivent gagner en capacité à placer leurs actions dans le concert régional et à rentrer collectivement en dialogue avec les conseils régionaux, et ce au-delà de la CTAP au sein de laquelle toutes ne peuvent siéger. L'AdCF constatait, à l'occasion d'une enquête réalisée en 2013 que seulement 11 % des communautés de moins de 30 000 habitants et 27 % de plus de 30 000 jugeaient avoir été associées à la définition des stratégies régionales. Les nouveaux périmètres régionaux posent avec une acuité nouvelle cet enjeu de construction du binôme communautés / région. ■

ne sont pas des métropoles, elles s'inscrivent dans des systèmes métropolitains en construction à considérer dans les documents de planification régionaux. Les volontés de coopération au service de l'aménagement et du développement des territoires prennent déjà diverses formes plus ou moins institutionnelles : SCoT, Pays, conférence des territoires, cheminement vers un pôle métropolitain Béarn, Eurocité, etc. ■

<sup>1</sup> L'ISCU mesure, à la commune, l'intensité de la relation qui existe entre l'accroissement de la population, l'intensité de la construction et l'évolution des résidences principales. En savoir plus : Note l'Observatoire #25 - <http://goo.gl/60kFMH>



# LES (R)ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES VONT-ELLES RÉPONDRE AUX BESOINS DE PLANIFICATION DE NOS TERRITOIRES DE PROJETS ?



*Si le législateur réforme fréquemment le cadre des politiques publiques pour qu'elles répondent au plus juste aux besoins des territoires, des citoyens... les obligations réglementaires des outils de planification se sont, elles, considérablement renforcées ces dernières années et plus qu'une évolution, laissent à penser à une révolution. (R)évolution qui s'opère par ailleurs au moment où une réforme territoriale d'ampleur se met en place.*

## LE BIG BANG DE LA PLANIFICATION

Si les collectivités aiment le mouvement, il est de bon aloi de rappeler qu'elles ont été servies ces dernières années : lois SRU, Grenelle, ALUR... autant d'acronymes pour autant d'outils renforcés : PLU, PLUi, SCoT, SRADDET... Les collectivités ont été peu à peu invitées, de par les moyens mis à disposition, à s'inscrire dans des démarches qui placent le projet au cœur de leur définition ; quand ce ne sont pas des obligations réglementaires qui les ont poussées à le faire : constructibilité limitée, diminution des accompagnements financiers. Tout ceci dans l'objectif de couvrir le territoire national et plus particulièrement les territoires à enjeux de projets plus transversaux, engageants et durables. Le nombre de thématiques à croiser et le renforcement des objectifs, notamment quantitatifs, amenant à faire évoluer les méthodes de travail, mais surtout à plus d'efficacité dans la définition des politiques publiques, de planification ou liées.

Au-delà de ces éléments, qui ont aussi fait évoluer les processus (évaluation environnementale,...), les collectivités ont été incitées à élargir leur périmètre de réflexion. Qu'il s'agisse du SCoT dont le périmètre doit correspondre à celui d'un bassin de vie toujours plus large, ou du PLU, qu'il faudrait penser à l'échelle intercommunale pour le rendre plus cohérent en le croisant aux autres politiques publiques (habitat, mobilité, commerce,...), le temps des réflexions à l'échelle de la commune semble révolu. Et que dire du renforcement de l'échelon régional en matière de compétences liées à l'aménagement du territoire, traduites dans

le SRADDET et dont l'élaboration, en plus d'une opposabilité renforcée, devra être réalisée pour la future Aquitaine à l'échelle d'un petit pays européen.

## LA PLANIFICATION À L'HEURE DE LA RÉFORME TERRITORIALE

Au big bang de la planification, il convient d'associer une réforme territoriale de poids, issue de la loi NOTRe et qui doit redessiner les périmètres des collectivités de projets, particulièrement les EPCI. Ces évolutions, dont l'objectif assumé est de rationaliser la dépense publique et de rendre plus cohérente la définition des politiques, devraient par ricochet questionner les périmètres d'élaboration des PLU(i), mais également des SCoT. Mais cette volonté de périmètre théoriquement plus en accord avec le bassin de vie, le territoire vécu,... rendra-t-elle pour autant plus aisée la réalisation de telles démarches ? Des démarches qui ont vu leurs obligations renforcées et dont les stratégies des politiques publiques associées ne sont pas toujours définies.

S'il est encore difficile de répondre, il est à considérer qu'il faudra du temps pour coordonner les politiques publiques et donner la cohérence recherchée.

## LA PLANIFICATION, LE TERRITOIRE ET L'INTER-TERRITORIALITÉ

Si l'objectif du législateur est de doter les outils de planification de dispositions réglementaires suffisantes pour organiser



## PAROLE(S) D'ACTEUR(S)



**Didier LOCATELLI**

*Économiste, Consultant, Directeur associé au sein du cabinet New Deal*

*S'inspirant des recommandations du rapport Balladur déjà partiellement traduites dans la loi RCT, l'Acte III de la décentralisation marque clairement la volonté de l'Etat d'organiser l'action publique locale autour du couple Région / Intercommunalités. Ce qui s'apparente pour certains à un véritable changement de doctrine avec le passage d'une logique de décentralisation à une logique de réforme, voire de rationalisation territoriale, répond à deux*

*grandes préoccupations de l'État.*

*Il s'agit tout d'abord de développer une organisation territoriale au service de la croissance en permettant l'émergence de métropoles de taille européenne destinées à être les foyers de la croissance nationale. Il s'agit également de promouvoir une organisation territoriale moins onéreuse permettant de réduire la dépense publique globale.*

*Comme les précédentes, cette réforme vise aussi (et toujours...) à adapter les périmètres institutionnels aux territoires vécus. Même si l'on sait désormais qu'avec les processus de métropolisation et l'évolution des modes de vie, il est extrêmement difficile de définir un niveau territorial organisant une superposition exacte entre les périmètres institutionnels et les réalités sociodémographiques, même s'il n'existe plus de territoire institutionnel capable d'exercer un monopole sur l'action publique, l'efficacité des politiques publiques suppose de réduire le décalage entre les territoires fonctionnels (ceux construits par les pratiques) et les territoires institutionnels (ceux de l'organisation politique et administrative).*

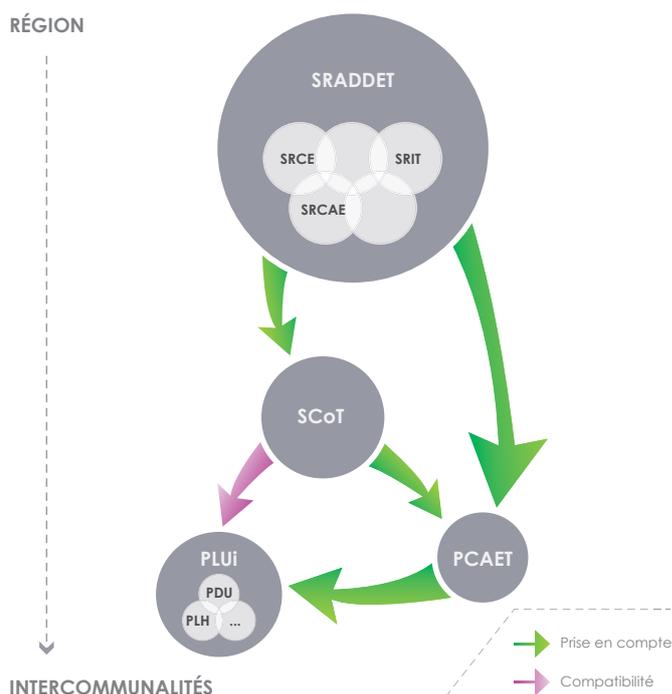
*Développement des mobilités, transformation des temporalités, individualisation des modes de vie : nos contemporains ont une utilisation du territoire de plus en plus large et de plus en plus discontinue avec désormais, un territoire dans lequel ils dorment et des territoires dans lesquels ils vivent. Au gré de leurs besoins, de leurs contraintes et de leurs temporalités particulières, ils sont désormais en capacité de « fabriquer leur propre territoire » et de se construire une multi-territorialité qui leur est propre.*

*Ainsi, la carte intercommunale de l'après loi NOTRe et les outils de planification liés ne devraient répondre que partiellement à la réalité des « espaces vécus ». Cette nouvelle architecture institutionnelle ne semble donc pas prête à épuiser la question interterritoriale malgré les possibilités nouvelles offertes par les pôles métropolitains nouvelle génération et les pôles d'équilibres ruraux et territoriaux. ■*



*(...) les collectivités ont été incitées à élargir leur périmètre de réflexion. Qu'il s'agisse du SCoT dont le périmètre doit correspondre à celui d'un bassin de vie toujours plus large, ou du PLU, qu'il faudrait de penser à l'échelle intercommunale pour le rendre plus cohérent en le croisant aux autres politiques publiques (...) le temps des réflexions à l'échelle de la commune semble révolu.*

convenablement le territoire, il est aussi possible que ces documents n'apportent pas toutes les réponses espérées. Des considérations historiques, politiques, d'habitude de travail n'amenant pas forcément les élus à choisir le périmètre idéal, s'il existe d'ailleurs. Ainsi d'autres démarches sont à imaginer pour répondre à des enjeux plus spécifiques. A l'image du pôle métropolitain pour répondre à des défis de développement économique, de grands équipements, d'infrastructures... ou de manière moins cadrée, des réflexions inter-territoriales, à l'image des démarches Inter-SCoT. Peu importe la réponse, celle-ci se trouve assurément dans le dépassement du seul territoire, à l'articulation des territoires. Il suffit d'être imaginaire. ■



Source : LES DOSSIERS FNAU N°37



## JACQUES LEVY

*Professeur à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Directeur du laboratoire Chôros*

**S**ur notre continent, la tendance est au regroupement des territoires politiques à deux échelons, le local et le régional, qui complètent les niveaux national, européen et mondial. Dans chaque cas, on a affaire à des sociétés de tailles différentes, mais de complexités comparables. Le plus simple à appréhender est probablement le niveau local. Les aires urbaines, telles que l'INSEE les découpe, ne sont pas parfaites mais elles définissent, en gros, des espaces vécus quotidiens communs à leurs habitants. Les recompositions intercommunales qui s'écartent des espaces effectivement pratiqués créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Au lieu de découper d'abord et de « remplir » ensuite, le mieux est donc de partir de ces réalités observées et d'en faire le fondement des découpages institutionnels. Dans cette perspective, il faut même interroger les habitants sur les périmètres qu'ils jugent pertinents.

“ *Tout projet territorial doit avoir conscience des limites de ses limites. Les outils de l'intelligence spatiale ne se réduisent pas à des ciseaux. Même le territoire le plus parfait n'enfermera pas la spatialité des gens, qui s'organise en réseaux d'échelles diverses. Ces spatialités ne sont pas les mêmes pour tous et il n'y a donc pas de maille idéale. Les territoires politiques ont des frontières qui sont des contraintes, probablement nécessaires cependant pour savoir qui fait quoi et où [...]* ”

Tout projet territorial doit avoir conscience des limites de ses limites. Les outils de l'intelligence spatiale ne se réduisent pas à des ciseaux. Même le territoire le plus parfait n'enfermera pas la spatialité des gens, qui s'organise en réseaux d'échelles diverses. Ces spatialités ne sont pas les mêmes pour tous et il n'y a donc pas de maille idéale. Les territoires politiques ont des frontières qui sont des contraintes, probablement nécessaires cependant pour savoir qui fait quoi et où.

La gouvernance ne se réduit pas au gouvernement d'un territoire. Au-delà des outils de planification et des dispositifs institutionnels existants, la « gouvernance souple », c'est-à-dire la capacité à faire communiquer de manière productive des manières différentes d'approcher l'espace, a du sens. Les territoires ne sont pas éternels. Même si ceux-ci conviennent pour un temps, les acteurs politiques devraient les voir comme provisoires car les arrangements spatiaux changeront, tôt ou tard. Quelle que soit l'échelle, il faut penser l'aménagement en invitant les acteurs (habitants, entreprises, politiques) à rechercher ensemble le meilleur ajustement des espaces fonctionnels et institutionnels.

Par ailleurs, le renforcement, même limité, des régions pourrait inciter leurs dirigeants à les imaginer comme de petits États napoléoniens qui feraient la pluie et le beau temps aux niveaux inférieurs. Il s'agirait plutôt de travailler sur des complémentarités et d'envisager une co-construction multi-niveaux. Il n'y a pas de lieu qui n'ait pas d'atout. Il faut s'appuyer sur les métropoles et exiger des grandes villes qu'elles entrent dans des projets de développement incluant les villes plus petites et les campagnes, à l'instar de nombreux réseaux urbains européens. Dans la plaine du Pô, les petites villes se trouvent renforcées, et non affaiblies, par la proximité des grandes. Il y a aussi des ressources subjectives à considérer, notamment celles liées à l'identité, qu'il faut prendre comme une opportunité puisqu'elle permet de compenser jusqu'à un certain point la faiblesse des ressources objectives et d'éviter qu'une seule configuration spatiale n'élimine toutes les autres.

Les régions doivent écouter leurs composantes pour identifier leurs ressources mais aussi pour définir leur propre projet stratégique en répondant à la question : est-ce que les gens qui naissent dans la région vont y trouver ce qui, vingt ans plus tard, sera considéré comme nécessaire au développement personnel de chacun ?

En somme, rechercher la cohérence des territoires du point de vue de leur développement suppose de partir des pratiques, de construire des projets avec les habitants et de voir les institutions non comme des préalables, mais comme des outils pour ce développement. ■

**A**

**ACUF** : Association des Communautés Urbaines de France

**ADCF** : Association des Communautés de France

**ALUR** : Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

**AMF** : Association des Maires de France

**AMO** : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage

**C**

**CERTA** : Cellule Economique Régionale des Transports en Aquitaine

**CC** : Carte Communale

**D**

**DPU** : Droit de Préemption Urbain

**E**

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**ER** : Emplacements Réservés

**G**

**GEMAPI** : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

**M**

**MAPTAM** : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles

**O**

**OAP** : Opérations d'Aménagement et de Programmation

**ORECCA** : Observatoire Régional Energie Changement Climatique Aquitain

**P**

**PCET** : Plan Climat Energie Territorial

**PETR** : Pôle d'Équilibre Territorial et Rural

**PLU(I)** : Plan Local d'Urbanisme (I)ntercommunal

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PDU** : Plan de Déplacements Urbains

**R**

**RCT** : Réforme des Collectivités Territoriales

**S**

**SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale

**SDREII** : Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation

**SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

**SRCAE** : Schéma Régional Climat Air Energie

**SRCE** : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

**SRIT** : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports

**SRU** : Solidarité et Renouvellement Urbains

**EN SAVOIR PLUS**

## CONTACTS

**Marc Trinqué** : [m.trinque@audap.org](mailto:m.trinque@audap.org) ; **Pascal Gasc** : [p.gasc@audap.org](mailto:p.gasc@audap.org)

--

## RESSOURCES DOCUMENTAIRES

CEREMA-FNAU. « Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Retours d'expérience, des pistes pour demain », 2011, 156 p.  
[<http://goo.gl/cpXkQn>]

Mairie-Conseils. « Le PLU intercommunal. Un outil pour dessiner son projet de territoire », Juin 2015, 40 p.  
[<http://goo.gl/sdJmDe>]

« Le PLU intercommunal. Un outil au service du projet communautaire », Juin 2015, 80 p.  
[<http://goo.gl/VZ1ePG>]

CEREMA. « Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable du territoire », Juin 2013, 152 p.  
[<http://goo.gl/MdmZ53>]

## JONATHAN WALTUCH

Avocat au Barreau de Strasbourg, Membre du Cabinet Soler-Couteaux/Llorens\*, Docteur en droit public, chargé de cours à l'IEP de Strasbourg



Le SRADDET créé par la loi NOTRe du 7 août 2015 répond à une pluralité d'objectifs clairement affichés par le législateur. Il s'inscrit en premier lieu dans la tendance marquée à la « simplification » et à la « rationalisation » du droit.

Au cas d'espèce, le SRADDET permettra de regrouper au sein d'un document unique plusieurs schémas existants, notamment en matière de climat et d'énergie, d'intermodalité, de déchets, ou de biodiversité. A n'en pas douter, l'objectif est louable, tant les acteurs de la planification territoriale se trouvent aujourd'hui désarmés face à la complexité et l'éclatement des normes qu'ils se doivent de respecter. Dans ce contexte, toute simplification et toute rationalisation sont les bienvenues. En second lieu, le SRADDET constitue un élément fort de la réforme territoriale tendant à renforcer le rôle de la Région dans l'organisation territoriale de l'État et à en faire l'échelon de pilotage de droit commun des politiques publiques. Ainsi, si les Régions perdent, à l'instar des Départements, la clause de compétence générale, elles gagnent l'affirmation d'un pouvoir réglementaire qui se traduit de manière très claire dans le SRADDET qui comportera des règles à caractère prescriptif qui s'imposeront aux documents d'aménagement et d'urbanisme de rang inférieur.

Cela étant, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ce nouvel instrument de planification territoriale. Cette interrogation porte avant tout sur l'échelle du schéma : les Régions, ou devrait-on dire, les Nouvelles Régions. En effet, il a été suffisamment rappelé que les nouvelles entités régionales créées par la loi, outre qu'elles couvrent des territoires équivalant parfois à la superficie de plusieurs de nos États voisins, ne reposent pas sur des liens culturels et historiques préétablis. Ces régions regrouperont ainsi des populations et des élus qui ne partagent pas forcément la même culture politique ni la même approche de leur territoire, ce qui ne facilitera pas l'élaboration d'un projet territorial commun. En outre, et s'agissant précisément du rapport au territoire, on peut légitimement s'interroger sur la possibilité pour un document élaboré à une pareille échelle d'appréhender réellement les enjeux concrets liés à l'aménagement du territoire, alors que l'expérience démontre que cette thématique ne saurait être traitée de manière désincarnée et théorique.

Cette difficulté sera renforcée par la circonstance que les Régions n'ont pas une expérience particulièrement développée dans les questions liées à l'aménagement du territoire et il n'est pas certain que l'association des acteurs locaux en qualité de « personnes publiques associées » suffira à pallier cette difficulté. Il n'aura d'ailleurs échappé à personne que le transfert de compétence au profit de la Région se double d'une tutelle de l'État puisque le SRADDET ne devient opposable que par un arrêté du préfet de Région portant approbation du schéma. Cette tutelle crée le risque de voir les services de l'État imposer leurs positions mais également leurs méthodes.

On le voit, l'élaboration des futurs SRADDET posera un certain nombre de défis – à la fois politiques et techniques – pour les Régions qui devront apprivoiser ce nouvel instrument qui recèle, à n'en pas douter, autant de pièges que d'opportunités. ■

“ on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ce nouvel instrument de planification territoriale. Cette interrogation porte avant tout sur l'échelle du schéma



## Environnement

### Climat/iser et Planification

Le dossier FNAU N°37, à partir de l'expérience conduite par les agences d'urbanisme dans des PLUi,

des SCoT, des SRCAE ou des PCET, pose des éléments de propositions et de débat pour mieux intégrer la dimension climat-énergie-adaptation dans les documents d'urbanisme, pouvoir utiliser «le bon outil au bon moment», mais aussi pour dialoguer avec tous les acteurs agissant pour relever le défi climatique. De nombreux exemples, à toutes les échelles, sont présentés pour montrer la diversité des travaux menés dans les agences, autour de partenariats renforcés.

[<http://goo.gl/qynHfd>]



## Aménagement du territoire

### Panorama des dispositions contenues dans la loi NOTRe

Le présent document, publié juste

après la publication de la loi au Journal officiel, a pour objectif de présenter, de façon synthétique et rapide, l'essentiel des dispositions qu'elle contient. Il est structuré en trois parties : une présentation, article par article, des principales dispositions, un QCM portant sur la loi et une bibliographie sélective relative à ce texte vous permettant d'accéder à des informations complémentaires.

[<http://goo.gl/RmIkTb>]



## Urbanisme commercial

### Du Far West à la ville : l'urbanisme en question

L'urbanisme commercial existe-t-il ? Se réduit-il aux fa-

meuses « entrées de villes » ? Comment faire évoluer les sites concernés par l'activité économique du commerce en y apportant plus de proximité, de mixité d'activités, c'est-à-dire d'urbanité ? Comment éviter que certaines de ces zones commerciales déclinent du fait d'une baisse de fréquentation et deviennent de véritables « friches commerciales » ? C'est à ces questions, à partir d'études et de projets sur huit sites français et de l'avis de nombreux élus, experts, acteurs réunis dans le programme des « Ateliers nationaux Territoires économiques » que cet ouvrage tente de répondre.

[<http://www.editionsparentheses.com>]



## Urbanisme

*Urbislemag.fr : le magazine qui explore la ville*

Urbislemag.fr est une publication de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR). En proposant des contenus d'information gratuits sur le thème de l'urbain au sens large, l'AGUR entend innover en matière d'éducation populaire. Son objectif premier consiste à rendre accessibles à un large public les enjeux de développement des villes de demain. Tous les articles proposés sur Urbislemag.fr sont rédigés par l'AGUR (sauf mention contraire). Gage de crédibilité, ils s'appuient largement sur la diversité des savoirs et des missions des salariés de l'agence d'urbanisme et sur l'expertise de spécialistes reconnus sur le plan national (réseau des agences d'urbanisme, FNAU, chercheurs, etc.)

[<http://www.urbislemag.fr>]



## PROCHAIN

### Grand Angle

## Tous touristes !

En 2014, trois quarts des français sont partis en vacances contre la moitié en 1974\*. Pour l'INSEE, on devient touriste quand on passe une nuit en dehors de son environnement habituel, qu'on soit aux Antilles, en voyage d'affaires ou revenu voir de la famille au pays. Faut-il nécessairement être dépaycé pour être un « vrai » touriste ? A l'inverse, on peut visiter un musée ou aller à la plage tout en étant à côté de chez soi. Pourrait-on être touriste sur son propre territoire ?

Les frontières entre touristes et résidents sont de plus en plus floues. Cependant, ils sont tous des acteurs du territoire et participent tous à son fonctionnement. Dans les faits, les collectivités ont encore du mal à retranscrire l'ensemble de ces pratiques dans leurs projets de territoire. D'où viennent ces difficultés ? Quelles réponses peuvent être apportées en termes de politiques publiques, d'outils, d'ingénierie, etc. ? Quels sont les exemples et les bonnes pratiques à retenir ?

Les prochains cahiers de l'AUDAP tenteront de répondre à ces questions. Ils illustreront cette problématique et identifieront des pistes pour mieux prendre en compte la dimension touristique dans les projets de territoire.

\* source : DGE - <http://goo.gl/NP6gmZ>

## MARC CABANE

*La planification urbaine et territoriale, un temps décriée parce que vécue comme imposée, est aujourd'hui réinventée et retrouve une place de choix dans les stratégies locales. Les outils par lesquels elle s'exprime (SCoT, PLUi...) permettent aux élus d'avoir plus de prise sur le destin de leur territoire.*

### **Les collectivités locales connaissent de profondes évolutions, cette nouvelle donne vous semble-t-elle plus adaptée aux enjeux de planification ?**

Il n'y a pas une évolution si profonde que cela, en tout cas sur les compétences. Le législateur a toujours fait en sorte que les collectivités locales s'adaptent à ces enjeux évolutifs. Les conséquences n'ont peut-être pas toujours été aussi positives qu'espéré, mais l'évolution des modes de vie et une société toujours plus intégrée nous obligent incontestablement à penser la planification de nos territoires de projets à des échelles plus larges. Par contre, croire que ces évolutions de périmètres vont offrir seules une meilleure réponse aux besoins me semble naïf. La force d'une planification réussie, celle au service d'un territoire et de ses habitants, est et restera le Projet. Sans lui, toute ambition sera creuse. J'attire également l'attention sur le fait qu'il n'y a pas de réponse hégémonique : les outils renforcés à notre disposition, qui obligent à plus de responsabilités et offrent surtout les moyens de réussir, restent variés (SCoT, PLUi,...).

### **S'il est une institution, un territoire qui semble voir son rôle renforcé en matière de planification, c'est l'intercommunalité, avec le PLUi... Serait-ce enfin l'adéquation avec « l'espace vécu » ?**

Le PLUi n'est pas une nouveauté. Le cadre réglementaire nous incite à nous y engager, mais ce sont surtout les enjeux d'aménagement, les compétences renforcées de l'intercommunalité, sans oublier les besoins de plus d'efficacité de nos politiques publiques, qui donnent l'envie de prendre cette voie. Dire que le PLUi est la clé pour répondre aux enjeux de planification est toutefois partiel, il est une clé. S'il permet de mieux coordonner l'urbanisme à l'échelle intercommunale, il ne répond pas à tous les enjeux. L'EPCI s'intègre généralement à un bassin de vie plus large, lié à ce que l'INSEE nomme l'aire urbaine et sur lequel le SCoT, outil de coordination de planification territoriale, est à privilégier. Enfin, parce que ces deux outils ont aussi leurs limites, il me semble que d'autres réponses sont à considérer. Le législateur nous donne des possibilités, comme les pôles métropolitains, mais d'autres plus confidentielles sont à imaginer.

### **La Région semble devenir un acteur de poids en termes de planification, les passerelles avec cette échelle seront-elles aisées pour les collectivités locales ?**

La Région voit son rôle renforcé. Le SRADDET, nouvelle référence, aura plus d'incidences que ses prédécesseurs, d'autant que ses obligations, enfin regroupées sous un même document, sont élargies. Mais les changements majeurs résident surtout dans le périmètre, qui devient tentaculaire, et le rôle amoindri de l'État. Comment les collectivités locales pourront-elles dès lors mettre en œuvre des orientations retenues à une telle échelle et qui pour les accompagner dans ce travail ? Au-delà des outils évoqués précédemment et pouvant peser dans cette grande région, il me semble là, que le Département, à travers ses compétences, continuera à avoir toute sa place en accompagnant les collectivités à la bonne mise en œuvre de leurs projets. Un accompagnement qu'il a toujours su réinventer à la faveur d'une vision pour le territoire, notamment avec ses politiques contractuelles. ■



## A PROPOS

Né à Jurançon, Marc Cabane est élu de la commune de Pau et à la Communauté d'Agglomération Pau Pyrénées (CAPP). Investi dans les politiques d'aménagement et de développement territoriales en Béarn, il préside également le Syndicat Mixte du Grand Pau en charge du SCoT. Il est par ailleurs conseiller départemental, et à en charge les politiques contractuelles.



*La force d'une planification réussie, celle au service d'un territoire et de ses habitants, est et restera le Projet. Sans lui, toute ambition sera creuse.*