



RENCONTRES NATIONALES DES SCOT¹ A DOUAI

Du 17 au 18 juin 2010

Le SCoT est devenu un levier politique majeur pour la planification territoriale. Le Grenelle de l'environnement va déboucher sur une généralisation des Scot en France. Le champ d'application, son rôle seront renforcés et les thématiques que les SCoT devront aborder, plus nombreuses.

Devant la généralisation des SCoT, quelles seront les conséquences, quelles adaptations prévoir pour permettre la meilleure application de l'outil ScoT au sein des territoires très différents ? A la demande de l'organisateur des 6^{èmes} rencontres nationales des Scot, l'AGORAH a participé à la table ronde organisée autour de ces questions. Sa contribution a porté essentiellement sur différents points autour de la problématique « **Quelle place pour les SCoT dans les DOM?** » faisant apparaître les spécificités propres aux DOM.

L'intervention a porté sur trois points principaux :

- 1. Un contexte géographique contraignant**
- 2. Une organisation territoriale qui se construit**
- 3. Une hiérarchie des normes particulière avec une spécificité : le SAR, Schéma d'Aménagement Régional**

Le contexte :

D'abord marqué par l'insularité contexte insulaire pour une bonne part de ces territoires (hormis la Guyane)

Dans le cas de La Réunion :

- Un espace restreint où le conflit d'usage est prégnant
- 2512 Km², 40 % aménageable, soit 1000 km²
- Une population de 800 000 habitants avec 75 à 80 % sur le littoral
- Un espace urbain de 26 043 ha
- Un espace agricole de 43 000 ha
- Des espaces naturels à protéger de 125 000 ha
- Des réserves foncières publiques insuffisantes (775 ha)

La majorité des activités, de l'habitat et des équipements structurants sont concentrés sur le littoral. L'intérieur de l'île fait de massifs montagneux rend tout aménagement extrêmement difficile. Le classement en zone centrale du parc National de la majeure partie des hauts de l'île soumet son aménagement au respect de la réglementation issue du décret de création du parc.

Des besoins en espace pour assurer :

- Le développement urbain et économique afin d'accueillir une croissance démographique importante. A l'horizon 2030, 1 million d'habitants, soit 230 000 de plus qu'aujourd'hui.
- la réalisation d'infrastructures de déplacement indispensables
- le maintien voire le développement de nouveaux terroirs agricoles menacés par un étalement urbain

Nécessité de préserver une biodiversité endémique et d'espaces naturels et paysagers exceptionnels

A ces contraintes faut y ajouter la conjonction de nombreux phénomènes: réchauffement planétaire, évolution démographique, augmentation des déplacements, besoin en énergie, respect et maintien des équilibres spatiaux (espace agricole, espace naturel et espace urbain) et la prise en compte de la maîtrise des ressources (eau, air, sols, biodiversité, énergie).

Tous ces éléments diminuent les marges de manœuvre de ceux qui ont la responsabilité d'élaborer les outils de planification car des choix sont difficiles.

Une organisation territoriale qui se construit et la place que doivent trouver les EPCI pour assurer leur rôle en aménagement du territoire

Un territoire composé de 24 communes : La Réunion compte ainsi parmi les communes les plus étendues. La plus petite comprend près de 5000 habitants et la plus importante Saint-Denis 140 000 habitants

Les communes sont regroupées au sein de 5 intercommunalités.

Chacune compte plus de 100 000 habitants :

- 191 000 habitants pour le nord,
- 114 000 pour l'Est
- 278 000 pour le Sud
- 199 000 pour le TCO.

Cette organisation a donné 4 périmètres de SCoT

Les SCOT dans les DOM ont la particularité d'être élaborés non pas par des syndicats mixtes regroupant communes et intercommunalités mais par des intercommunalités elles-mêmes (à l'exception du Sud de La Réunion où le syndicat chargé de l'élaboration du SCoT regroupe 2 EPCI) et ce compte tenu de la taille importante des communes et de leur faible nombre.

Le rôle de l'EPCI face aux communes membres, dans l'élaboration d'un tel document, est rendu délicat de par le poids des communes, (dont aucune n'est inférieure à 5 000 habitants). A titre d'exemple, dans le SCOT sud, trois grandes communes sont concernées avec des poids de population considérable : Saint-Louis, 50 000 habitants et Tampon et Saint-Pierre 75 000 chacune.

Il n'est pas rare de constater que chacune revendique un rôle prédominant au sein de l'EPCI et ce malgré les choix stratégiques à réaliser dans le cadre des objectifs liés à la planification. Chaque commune entend faire prévaloir ses intérêts au détriment de l'intérêt général.

Autre point à prendre en compte est que ces intercommunalités sont récentes et le projet territorial de chacune est encore en construction. Elles trouvent difficilement leur place dans l'organisation territoriale.

Une hiérarchie des normes particulière avec une spécificité : le SAR (Schéma d'Aménagement Régional).

C'est la loi n° 84-747 du 2 août 1984, relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, qui confère aux Conseils régionaux d'Outre-Mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Article L 4433-7 du Code Général des collectivités territoriales fixe les grandes orientations fondamentales en matière d'aménagement, de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Il est élaboré à l'initiative du Président du Conseil régional, en association avec l'Etat dans le cadre d'une procédure spécifique.

Il détermine :

- la destination générale des différentes parties du territoire
- l'implantation des grands équipements d'infrastructure et de transport
- la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC)

Il comprend un chapitre individualisé: le SMVM, (Schéma de Mise en Valeur de la Mer) qui est consacré notamment aux orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral.

Le SAR fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.

Le SAR encadre les autres documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) (POS) doivent être compatibles avec le SAR au moment de leur approbation.

Quelques extraits du projet SAR :

- Le SAR définit des possibilités d'extension urbaines limitées qui devront être utilisées en tenant compte des possibilités d'optimisation des espaces urbains existants au sein desquels sont incluses les zones non construites déjà classées dans les PLU.
- Le SAR limite les extensions urbaines nouvelles pour accueillir les logements et les services à 1300 Ha.
- Le SAR fixe pour chaque centralité en termes de surface maximale les possibilités d'extension urbaines avec des phasages pour l'ouverture à l'urbanisation.

Au travers le schéma de mise en valeur de la mer, dans les espaces proches du rivage tous les projets à court terme et à long terme doivent être identifiés et l'enveloppe préférentielle

l'urbanisation y est « délimitée » relativement précisément au 1/100 000, alors que l'échelle des SCoT est au 1/50 000

Quelle marge de manœuvre alors pour cette partie du territoire où se concentrent 75% des activités humaines ?

A la Réunion, l'élaboration des SCoT est désormais rendue délicate par le SAR, dont le projet arrêté mi 2009, dans sa traduction spatiale confine les Schémas de Cohérence Territoriale à un rôle limité, voire résiduel dans ses choix d'aménagement de par sa précision.

En l'absence de référence d'outil autre que le SAR en matière de planification territoriale, (le SAR date de 1995) les communes ont ainsi davantage intégré le SAR que les SCoT.

Aujourd'hui il est à constater que les communes attendent davantage le SAR plus que les SCoT pour la mise en compatibilité de leur PLU.

Les SCoT en cours d'élaboration sont dans l'attente du SAR pour arrêter leur document de planification et courent le risque de ne pas trouver leur place légitime au sein de la hiérarchie des normes.

Le Parc National créé le 5 mars 2007 ajoute un peu plus à cette inquiétude par le classement d'une partie du territoire en cœur du Parc. Par ailleurs le SAR doit être compatible avec le Parc National.

Ainsi les marges de manœuvre des SCoT sont particulièrement limitées et certains choix d'ores et déjà apparaissent « orientés » par le SAR.

¹Les 6èmes rencontres Inter-SCoT ont été organisées par le syndicat mixte du Scot Grand Douaisis du 16 au 18 juin 2010 à Douai. Près de 400 congressistes se sont retrouvés pour débattre et faire part de leur expérience dans la réalisation des SCoT à un moment où la tendance est à leur généralisation sur tout le territoire national.