

Réunion publique

Document d'orientation et d'objectifs

Lundi 23 mai 2016

COMPTE-RENDU

INFORMATIONS GENERALES

Informations

- Lundi 23 mai octobre de 18h30 à 21h00 au Palace Pierre Provence à Louhans-Châteaurenard ;
- Cette rencontre de concertation s'adresse à tous les acteurs qui s'intéressent à l'avenir de la Bresse bourguignonne et plus particulièrement à l'élaboration de son Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Objectifs de la rencontre

- Poursuivre la démarche d'information et de concertation après la 1ère réunion publique en avril 2015 ;
- Informer les habitants et acteurs de la Bresse bourguignonne sur les grands principes règlementaires du SCoT à travers la présentation du DOO ;
- Revenir sur l'ensemble de la démarche d'élaboration du SCoT ;
- Effectuer un travail pédagogique sur une partie très technique et jugée « obscure » du SCoT qui peut entraîner des incompréhensions et donc une opposition importante ;
- Alimenter les études et les analyses techniques ;
- Présenter la suite de la démarche : arrêt du SCoT, enquête publique et approbation.

Thématiques de travail

- Retour global sur l'ensemble du projet ;
- Zoom : le document d'orientation et d'objectifs ;
- Traduction du DOO dans les documents d'urbanisme locaux.

Etaient présents :

- 73 personnes dans l'assistance ;
- Anthony Vadot, Président du Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne ;
- Françoise Jacquard, Vice-présidente du Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne ;
- Dorothée Dion, Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne ;
- Thomas Buscaylet, Citadia conseil ;
- Maxime Lopez, Aire Publique.

DEROULEMENT DE LA SOIREE

Temps I : introduction

- Introduction d'Anthony Vadot :
 - Déroulement de la soirée ;
 - Le SCoT de la Bresse bourguignonne : définition, périmètre, évolutions, enjeux et objectifs ;
 - Le Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne

Temps II : présentation technique

- Rappels des étapes de la procédure et des orientations du PADD par Françoise Jacquard ;
 - Les 4 grandes étapes d'élaboration : diagnostic, le PADD, le DOO et la phase de validation ;
 - Le PADD : le scénario de développement choisi et les grandes ambitions du territoire ;
- Présentation synthétique du document d'orientation d'objectifs par Thomas Buscaylet par grande thématique
 - Biodiversité ;
 - Agriculture ;
 - Organisation du territoire ;
 - Habitat et urbanisation ;
 - Développement économique ;
 - Commerce ;
 - Mobilité
- Ouverture de la phase de débat et d'échanges avec la salle par Maxime Lopez.

Temps III : débat

- Comment a été définie la limite de moins de 5 habitations ? Devra-t-on être aussi précis dans la pratique notamment pour les objectifs de construction ? Sachant qu'il y a des secteurs où la cartographie ne correspond pas exactement à la réalité du terrain.

Thomas Buscaylet décrit le travail réalisé notamment cartographique pour définir les différents types d'urbanisation identifiés sur le territoire. La limite de 5 habitations correspond à des espaces où il existe des enjeux agricoles et naturels. Ce n'est pas une limite « couperet », il y a de la flexibilité.

Anthony Vadot rappelle qu'il s'agit d'un outil de cadrage avec des adaptations en fonction des cas. Charge aux conseils municipaux ou communautaires lors des approbations des documents d'urbanisme de motiver telle ou telle décision.

- La seconde intervention concerne également la question de définition des bourgs et des hameaux. Le critère de la distance de moins de 50 mètres entre les 15 habitations des bourgs est jugé inadéquat avec de nombreux villages tout comme celui du regroupement de 15 habitations structurées autour d'un espace public pour les hameaux. De fait, rien ne sera possible dans les hameaux et dans les petites communes entraînant leur disparition.

Anthony Vadot revient sur les difficultés déjà éprouvées pour ces définitions. Selon le SCoT, les communes devront définir un bourg en fonction des caractéristiques propres de chaque territoire communal. La définition des hameaux principaux ou secondaires est davantage soumise à interprétation. La Bresse bourguignonne se caractérise par la présence de constructions (généralement des fermes) éparpillée sur l'ensemble du territoire et donc très peu de zones non urbanisées.

Dorothée Dion précise que le guide méthodologique qui recense les définitions n'est pas opposable. Il permet d'aider les bureaux d'études dans la conception des documents d'urbanisme. Le DOO, opposable, avance d'autres arguments sans fixer de limite de 5 habitations.

Un participant s'interroge sur plusieurs points :

- Structuré autour des trois éléments que sont l'économie, le social et l'environnement, le développement durable fait partie intégrante du projet. Néanmoins, le volet environnement est de plus en plus fort notamment sur la question de la protection des espaces avec une raréfaction des zones constructibles. Pour appuyer son propos, il cite l'exemple des haies et de leur exploitation (possibilité, degré d'exploitation).
- Le SCoT ne doit donc pas délaisser les deux autres volets en sanctuarisant certains territoire par une définition trop précise. Cette question est à mettre au regard du devenir des petites communes qui doivent se développer pour continuer à proposer des services, école en premier lieu, à ses administrés et survivre.
- Que deviendront les documents d'urbanisme après l'approbation ? Devront-ils être adaptés ?

Anthony Vadot revient dans un premier temps sur les haies. Bien qu'elles doivent être protégées du fait de leur rôle dans les paysages bressans, leur valorisation économique fait aussi parti du projet de territoire. Encore une fois, c'est chaque commune qui prendra la décision de sanctuariser/protéger telle ou telle parcelle de haies, le SCoT ne fait qu'identifier les secteurs. Néanmoins, le projet n'impose pas de protéger la totalité des haies car elles sont aussi un outil économique important du territoire dans un contexte d'évolution/adaptation de l'agriculture.

Concernant les documents d'urbanisme, tous devront s'adapter. Néanmoins, le SCoT a essayé de prendre en compte au maximum les documents approuvés récemment pour éviter de refaire le travail. Les documents « non grenellisés » réalisés avant le Grenelle de l'Environnement, ils devront être révisés dans tous les cas, SCoT ou non, pour être conformes aux obligations législatives.

Enfin, il aborde la question des objectifs et possibilités d'urbanisation. Le SCoT permet, à l'échelle du territoire, un développement équilibré. De fait, il prévoit pour les communes rurales et périurbaines (71 autres communes) des possibilités de construction et d'urbanisation pour conserver un développement, au contraire de ce qui était promu par les services de l'Etat à savoir quasi aucune possibilité.

Autre élément, les terrains constructibles, pour les territoires qui en possèdent, doivent pouvoir se construire dans des délais fixés (2, 3 parfois 8 ou même 10 ans maximum) à la différence de ce qui pouvait se pratiquer auparavant où les communes thésaurisaient sur ces terrains pendant 20 ou 30 ans. La loi a modifié cette pratique. Il appuie sur la nécessité d'être réaliste et de ne pas confondre les opportunités en termes d'espaces disponibles et les réelles opportunités à remplir ces terrains. Il illustre son propos par l'exemple de sa propre commune où la révision du PLU entraînera de fait une très importante réduction des terrains constructibles, imposée par la législation aujourd'hui en vigueur.

Il précise que le SCoT n'est pas opposable aux tiers et donc à chaque parcelle mais bien aux documents d'urbanisme.

- Un intervenant s'interroge sur les réelles possibilités d'actions pour les communes qui ne sont identifiées comme pôle dans le SCoT pour rénover les écoles, développer un accueil de petite enfance, installer un commerce, etc. Hormis de se retourner vers un pôle de proximité, aucune proposition n'est faite pour ces territoires.
Il poursuit son intervention en exprimant ses craintes de voir le SCoT accélérer la disparition des villages déjà abordés dans les débats. Si une commune se situe à 10 minutes d'un pôle de proximité, plus rien n'est possible ce qui implique la suppression de nombreuses subventions, le regroupement des écoles sur les pôles,
- Dans la continuité, il demande des précisions sur les modalités de prise de décision quant à la définition des pôles de proximité ? Est-ce réglementaire ? Est-ce le fruit du choix des élus ?
- Enfin, il questionne l'équipe projet sur la définition des zones humides, la Bresse bourguignonne étant humide dans sa globalité.

Anthony Vadot précise que le SCoT doit définir une armature territoriale. Certes cela peut constituer un danger notamment pour l'obtention de subventions ou la relation avec des investisseurs. Néanmoins il est nécessaire de réfléchir à l'échelle intercommunale en matière de maillage du territoire car chaque entité communale ne peut se doter et gérer des équipements et services. Il y a eu peut être un laissé-aller sur l'attribution de subventions ou autres permettant à chaque commune de disposer de x services sans réflexion globale créant ainsi des disparités et des situations de concurrence.

Les communes du territoire sont disparates. Il était impossible de faire un projet où toutes s'organisaient de la même manière, les enjeux sont différents.

Thomas Buscaylet rappelle qu'il n'y a pas d'obligation de définir des pôles de proximité dans le Code de l'urbanisme. Pour autant, il est obligatoire de préciser l'organisation générale de l'espace. L'objectif était de travailler sur la typologie des communes à partir de plusieurs critères (population, offre commerciale, services, équipements, emploi, etc.) et le coupler avec la localisation pour créer un véritable

maillage sans zone blanche à plus de 10, 15 ou 20 minutes d'une école, d'un service ou commerce de proximité. Ce travail sur les différentes polarités a également pris en compte la question des déplacements, les documents d'urbanisme devant aujourd'hui définir des mesures pour les limiter. Il n'y a donc pas d'obligation de définir des polarités mais c'est un levier/outil intéressant, utilisé depuis la phase de diagnostic, pour définir une organisation de l'espace adaptée au territoire.

- L'intervenant répond. Celui-ci argue qu'une telle mesure va au contraire augmenter les déplacements car les services, équipements et commerces étant implantés sur les polarités et les habitants des autres communes devront se déplacer pour en bénéficier. Cette situation n'est pas pour demain, mais la dynamique est enclenchée et avec une telle structuration du territoire, les communes rurales ne pourront plus développer de projet. Il précise les éléments inscrits dans le SCoT lui inspirant un tel raisonnement.

Anthony Vadot répond que ces éléments en question vont être supprimés après plusieurs interrogations et inquiétudes formulées par les élus du territoire. Il en profite pour rappeler que le SCoT est un document qui peut encore être modifié et qui, même après son approbation, pourra être amené à évoluer.

- La question de la temporalité de la démarche, jugée trop rapide voir précipitée au vu de l'importance des sujets concernés et de la nécessité du travail pédagogique auprès des élus et des habitants, est alors soulignée.

Le SCoT doit avancer même si, encore une fois, il peut évoluer. Laisser encore du temps ne fera pas évoluer les points de vue ni les échanges sachant que la démarche est lancée depuis 2013. Une échéance avait alors été fixée, elle a déjà été repoussée, il faut avancer. Stopper le projet serait désastreux pour le territoire. Il faut prendre le temps notamment pour expliquer mais il faut aussi arrêter le projet.

Françoise Jacquard signale que depuis la présentation de la première version du DOO à la fin de l'année 2015, toutes les remarques faites durant les réunions et les rencontres ont été prises en compte pour faire évoluer le document. Un certain nombre de prescriptions ont ainsi été aménagées ou supprimées dans la perspective d'un document plus flexible.

Pour conclure, Thomas Buscaylet apporte deux précisions. L'impératif de temps n'est pas anodin, il répond aux évolutions législatives telles que l'instauration des PLUI qui deviendront la norme. Le SCoT doit être appliqué, applicable et doit nourrir ce futur travail sur les PLUI. Ainsi, il définit des objectifs à l'échelle intercommunale pour que les communautés de communes puissent s'en servir au moment de l'élaboration de leur document d'urbanisme. Par ailleurs, le SCoT sera arrêté en Comité syndical mais pourra évoluer durant la phase de consultation des personnes publiques et associées et d'enquête publique où tout le monde peut encore s'exprimer. Par la suite, des arbitrages seront faits pour approuver le document. Il est donc encore possible de faire remonter des propositions.

- Un nouvel intervenant salue le travail réalisé car il permet de raisonner en termes de territoire pour s'organiser face aux « mastodontes » voisins. C'est aussi un document à travers lequel les 88 communes vont apprendre à se parler et travailler/réfléchir ensemble.

- Il demande ensuite si le SCoT peut être un élément supplémentaire pour défendre la gare bressanne.

Avant de répondre, Anthony Vadot laisse Stéphanie Leheis, Adjointe en charge, notamment, de l'urbanisme à la ville de Louhans-Châteaurenaud, rappeler la nécessité pour les élus et habitants du territoire de se mobiliser contre la fermeture partielle (weekend et vendredi matin) du guichet de la gare à partir du mois de juin. A dessein, une manifestation est organisée par l'association SOS TER le vendredi 17 juin en gare de Louhans-Châteaurenaud à 18h.

Anthony Vadot poursuit sur l'importance du SCoT dans l'argumentaire en faveur du maintien de la gare mais aussi de tout autre service ou équipement.

- La question suivante porte sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme vis-à-vis du SCoT.

Après l'arrêt en juillet (ou à l'automne au plus tard) et l'enquête publique, le document sera approuvé. Dès lors, les communes disposant d'une carte communale auront 1 an pour se mettre en compatibilité avec le SCoT, 3 pour celles dotées d'un PLU. Par ailleurs, les intercommunalités peuvent faire le choix d'élaborer des PLUI à partir de 2017. Ainsi, cette mise en compatibilité va durer entre 3 et 4 ans. Toutes ces démarches s'accompagnent d'une concertation auprès des élus et des habitants à travers l'organisation de réunions publiques par exemple.

Certaines communes ne sont toujours pas dotées de document d'urbanisme et restent sous le régime du règlement national de l'urbanisme (Services de l'Etat). Néanmoins, les dernières années ont vu un certain nombre se doter de cartes communales, malgré les coûts financiers que cela implique, pour contrôler leur développement notamment sur les terrains constructibles.

A partir de 2017, les PLU deviennent intercommunaux sauf si une majorité de communes dans la intercommunalité se prononce contre. Néanmoins, la législation tend, si ce n'est pas en 2017 ce sera plus tard, vers une généralisation totale des PLUI.

Thomas Buscaylet complète la réponse en attirant l'attention des participants sur le fait que le SCoT n'est pas un document figé. Un bilan du document devra être réalisé, au plus tard 6 ans après son approbation. Ce bilan permettra de faire évoluer le document si besoin en le mettant en révision.

- Après avoir soulignée l'importance de l'attractivité économique du territoire pour répondre aux objectifs d'accueil de population, une participante interroge l'équipe-projet sur la présence, dans le diagnostic, d'une étude sur le logement vacant.

Les bâtiments vacants ont été identifiés à l'échelle du SCoT. Par la suite, chaque document d'urbanisme devra préciser ce recensement avec l'obligation de travailler sur les logements pour accueillir de nouvelles populations. A terme, l'objectif est de réduire le nombre de logements vacants sur le territoire sachant que certaines communes ont des taux très importants.

- Un participant regrette que la démarche d'élaboration se soit faite sur deux mandatures ne facilitant pas sa compréhension pour les nouveaux élus. Il est

nécessaire d'avoir plus de temps pour partager ces informations avec les conseils municipaux mais aussi les habitants.

- Par ailleurs, il s'interroge les modalités de répartition des surfaces disponibles à la construction dans les commune. Est-ce au prorata du nombre d'habitants ? A la surface totale de la commune ?

Le choix de lancer l'élaboration à cette période réside dans l'obligation d'avoir un SCoT prescrit pour permettre l'ouverture à l'urbanisation (interdite jusqu'à fin 2013 avant le lancement de la démarche) mais aussi le bon déroulement de PLU alors en cours.

La précédente mandature souhaiter de mettre en place une structure qui fonctionne sans trop multiplier les temps de léthargies, le Syndicat mixte étant peu lisible pour beaucoup d'élus. L'objectif était donc de lancer la dynamique. Si le SCoT n'avait pas été prescrit et le cabinet d'études sélectionné avant les élections municipales, la démarche aurait été retardé. D'ailleurs, cette étape de définition des modalités (qui fait quoi, etc.) a été la plus lourde et la plus complexe à réaliser.

Concernant la répartition des surfaces disponibles de construction, deux cas vont se présenter. Dans le cadre d'un PLUI, la question ne se posera pas car l'échelle est la même que celle définie dans le SCoT. Dans le cadre de PLU, des éléments de calcul de stock foncier (non opposables) seront proposés. Chaque commune pourra décider de suivre ou non les propositions faites. Le Conseil communautaire tranchera sur les litiges. Certains blocages peuvent apparaître tout comme sur la répartition des zones d'activités. Si les désaccords sont trop nombreux, le SCoT pourra être révisé.

Avant de refermer la réunion, Anthony Vadot donne la parole à M. Jean-Paul Emorine, sénateur de Saône-et-Loire et instigateur du premier SCoT dans le département.

Ce dernier témoigne de son expérience, en tant que porteur d'un SCoT mais aussi que législateur, et encourage les élus à poursuivre la démarche de collaboration initiée par le SCoT entre les territoires.

Anthony Vadot clôture la réunion en remerciant l'ensemble des participants.