

# LA FEUILLE N°15

Journal électronique du cadre de vie, de l'environnement, du développement et de l'aménagement durables  
« Nous n'héritons pas de la Terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants » Antoine de Saint-Exupéry

## « La planification : du SCoT au Plan Local d'Urbanisme et à la carte communale »

### Dans ce numéro :

La planification. **2**  
Le contexte  
Jurassien.

Cinq questions **6**  
posées à  
Michel Prudent,  
maire de  
Condamine.

Cinq questions **14**  
posées à  
Jean-Claude  
Rodde,  
Urbaniste.

### L'ÉDITORIAL

C'est la loi « SRU » du 13 décembre 2000, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, qui a instauré les trois types de documents d'urbanisme aujourd'hui en vigueur.

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) concernent les grands territoires, et ils ont été évoqués dans le numéro 12 de « La Feuille ». Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les cartes communales sont mis en œuvre par les communes.

Ces documents sont tous élaborés par les collectivités concernées, dans le cadre d'un dialogue continu avec l'ensemble des personnes publiques associées, parmi lesquelles les services de l'État et la chambre d'agriculture.

Ils permettent aux élus locaux de maîtriser et d'organiser le développement, en s'appuyant sur un projet de territoire intégrant les dimensions démographiques, économiques et environnementales.

Afin notamment de mieux prendre en compte les enjeux du développement durable, le contenu des SCoT, des PLU et des cartes communales a été précisé, durant ces dernières années, par plusieurs textes législatifs et réglementaires.

Ainsi par exemple, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi « Grenelle 2 », est à l'origine de nouvelles dispositions en matière de planification.

Il s'agit en particulier de promouvoir une consommation plus frugale des espaces naturels et agricoles, de mieux préserver voire de restaurer les paysages, les « trames vertes et bleues », etc.

Parallèlement, les communes sont de plus en plus dépendantes de leurs voisines et, plus largement, de leur bassin de vie. Leur avenir doit nécessairement s'inscrire dans un cadre plus large.

Les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) devraient aider les élus à relever ce défi, en leur permettant de réfléchir ensemble à l'échelle de la communauté de communes, qui n'est pas celle du schéma de cohérence territoriale.



Gérard Perrin,

Directeur départemental  
des Territoires du Jura

## La planification. Le contexte jurassien.



Pascal Berthaud,  
chef du Service  
Aménagement,  
Habitat, Énergie et  
Construction  
(SAHEC), à la DDT  
du Jura.

« La nécessaire maîtrise de l'urbanisation est une priorité affirmée dans l'ensemble des textes concernant l'urbanisme et le développement durable. »

### Préambule :

La nécessaire maîtrise de l'urbanisation, afin par exemple de limiter la consommation des espaces naturels et agricoles, ou encore de réduire les déplacements domicile / travail, est une priorité affirmée dans l'ensemble des textes récents concernant l'urbanisme et le développement durable.

Ainsi, la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » prévoit la généralisation des SCoT, et le renforcement du contenu des documents de planification (SCoT et PLU) par un suivi de la consommation foncière.

La Loi de Modernisation de l'Agriculture (LMA) du 27 juillet 2010 a créé, dans chaque département, une Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA).

Celle-ci est chargée de donner un avis sur l'impact de certains projets et sur les documents d'urbanisme en cours d'élaboration.

Enfin, la réforme de la fiscalité de l'aménagement adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, instaure de nouvelles dispositions en matière de Taxe d'Aménagement (TA) et de Versement pour Sous-Densité (VSD).

Elle vise notamment à promouvoir un usage plus économe des sols et à réduire l'étalement urbain.



**Arlay : l'agriculture.**  
© Raymond Michaud.

Dans ce contexte, la planification de l'urbanisme est un enjeu collectif fort pour l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire.

Ce constat est d'autant plus prégnant dans un département comme le Jura, accusant dans ce domaine un très fort retard, qui est toutefois en cours de rattrapage.

### De l'intérêt de la planification :

Dès 1982, les lois de décentralisation ont transféré l'urbanisme aux maires, à la condition que les communes se dotent d'un document de planification : Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou cartes communales.

Ces documents permettent notamment d'organiser le développement de l'habitat et des activités économiques, en préservant les zones agricoles et naturelles. Celles-ci sont cartographiées précisément, ainsi que les secteurs réservés à l'urbanisation. Dans les PLU, le zonage est complété en outre par un règlement.

Dans les communes sans document de planification, l'État délivre les actes d'urbanisme sur la base du Règlement National d'Urbanisme (RNU), qui autorise la construction uniquement dans les parties déjà urbanisées, sauf exceptions.

En l'absence d'un PLU ou d'une carte communale organisant l'aménagement du territoire, chaque permis d'aménager ou de

construire, chaque certificat d'urbanisme opérationnel, a des effets directs sur l'évolution d'une petite partie du territoire jurassien.

De manière démultipliée, les conséquences des décisions qui sont prises se cumulent. Elles ont ainsi un impact durable sur la structure et l'armature urbaine du département, sur ses paysages, mais aussi sur son fonctionnement.

L'importance de l'enjeu cristallise à elle seule les difficultés rencontrées par les demandeurs, les élus, et les services de l'État pour l'instruction des actes d'urbanisme. Les communes ont intérêt par conséquent à organiser leur développement d'une manière réfléchie et globale, afin d'éviter « le coup par coup ».

L'élaboration d'un document d'urbanisme est l'occasion pour les conseils municipaux, mais aussi pour les habitants, de réfléchir à l'avenir de leur commune, de proposer un projet à l'horizon d'une dizaine d'années, en intégrant une multitude d'éléments : l'habitat, l'économie, l'agriculture, l'environnement, les paysages,...

Elle demande de la disponibilité et de la constance pour mener à bien des études qui, par nature, prennent du temps. Il convient également de faire preuve de courage afin de défendre un projet collectif qui transcende les intérêts individuels.



*L'agriculture dans le Jura.  
© DDT du Jura.*

Les élus ne sont pas seuls pour conduire l'élaboration de leur PLU ou de leur carte communale. Ils sont aidés par le bureau d'études spécialisé retenu par l'équipe municipale, par les personnes publiques associées, parmi lesquelles les services de l'État, qui peuvent être mis à disposition pour les accompagner.

Enfin, le choix de l'échelle territoriale est dorénavant au cœur des discussions préalables à l'engagement d'une démarche de planification. Les évolutions réglementaires récentes déjà évoquées encouragent les réflexions élargies à l'intercommunalité, avec les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi), et aux bassins de vie avec les SCoT. Il paraît en effet assez logique que la prise en compte des aspects essentiels du développement du territoire s'inscrive dans un cadre qui dépasse celui de la commune.

**Le contexte jurassien :**

Dans le Jura comme partout ailleurs, l'urbanisation du territoire doit prendre en compte les enjeux du développement durable. Il s'agit d'une priorité qui a fait l'objet de nombreux débats durant les deux années écoulées.



*Dole : les quais du Doubs.  
© Studio Vision. Prêt :  
« Grand Dole » (« La Feuille » 12).*

À chaque fois, c'est toujours les mêmes constats qui ont été mis en avant par les services de l'État.

La croissance démographique du département, dont le nombre d'habitants est passé de 248 700 en 1990 à 261 277 en 2009, a profité aux communes rurales. Leur désertification a été enrayerée, et la tendance a même été inversée.

Population communale	Population : évolution 1998-2008
Moins de 100 habitants	+ 7%
Entre 100 et 200 habitants	+10%
Entre 200 et 1 000 habitants	+ 9%

## La planification. Le contexte jurassien.

Les bourgs de polarité, qui constituent historiquement le maillage serré des services et des commerces indispensables dans les zones rurales, enregistrent une progression plus faible, voire une baisse de leur démographie. La population des pôles de plus de 2 000 habitants a régressé de 2% entre 1998 et 2008.



**Lons-le-Saunier.**

© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Ainsi, la trame urbaine s'étiolle. Les ménages qui ont fait le choix de vivre dans des villages plus petits, sont confrontés par conséquent à un accès plus difficile aux équipements et aux services, et à des déplacements domicile / travail toujours plus coûteux.

Une forte consommation foncière, principalement au détriment des surfaces agricoles, est le corollaire de cette situation. 175 à 200 hectares, soit l'équivalent de deux exploitations, sont ainsi consommés chaque année par l'urbanisation.

Cette dynamique est la résultante de différents phénomènes, parmi lesquels :

- une attente sociétale privilégiant un « retour » à la campagne et la maison individuelle, gage d'espace et « d'entre soi » ;
- une amélioration des déplacements grâce à des infrastructures nouvelles, des coûts d'investissement et de fonctionnement des véhicules individuels en baisse constante (jusqu'à présent !), et une démocratisation de l'accès à la conduite automobile ;
- un effort des communes rurales, qui ont proposé du foncier à des prix très attractifs et des services nouveaux pour les familles (crèches, cantines,...) ;
- l'assainissement individuel, qui a facilité l'urbanisation, en milieu rural, de secteurs qui n'étaient pas raccordés à un réseau de collecte et de traitement des eaux usées.



**Pays lédonien : le mitage.**

© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

### Planifier pour développer durablement les communes du Jura :

À cause de ces différentes évolutions, les élus locaux et l'ensemble des acteurs concernés sont confrontés depuis plusieurs années déjà à de nouveaux défis.



**Biodiversité : chouette chevêche.**

© Jean-Philippe Paul (LPO).

Prêt : « Grand Dole »

(« La Feuille » 12).

La consommation de l'espace doit être plus frugale que par le passé, et les déplacements rationalisés afin de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre.

Il convient aussi de préserver les paysages et la biodiversité, fragilisés par une urbanisation mal maîtrisée.



*Paysage du Jura : la Sirène.  
© Raymond Michaud.*

De manière plus générale, il s'agit de concilier un développement durable et harmonieux des communes rurales, avec une revitalisation des agglomérations et des pôles de services du département. Les documents de planification sont l'un des outils qui permettent de relever ce défi.

Or, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 347 communes jurassiennes (64% du total) ne disposaient pas d'un PLU ou d'une carte communale.

Au cours de la dernière décennie, la population de ces collectivités, régies par le RNU, a progressé plus rapidement que celle des communes dotées d'un document d'urbanisme (+8,36% contre +1,58%). Les données récentes de l'INSEE confirment cette tendance.

Pour les élus de ces collectivités, rurales pour la plupart (elles comptent 200 habitants en moyenne et accueillent 25% des jurassiens), l'enjeu est de prendre en main l'aménagement de leur territoire.

L'État les incite par conséquent fortement à se doter d'un PLU ou d'une carte communale. L'élaboration de ces documents est aidée par la Dotation Globale de Décentralisation (DGD).

Le préfet a décidé que cette subvention pouvait être abondée par la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR), dès lors que les communes se regroupent pour concevoir leurs documents de planification dans le cadre d'une réflexion intercommunale.

Les subventions de l'État peuvent ainsi atteindre 50% du montant des dépenses consenties.



*Paysage du Haut-Jura en hiver.  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.*

### **En guise de conclusion :**

À l'heure actuelle, l'évolution est en marche dans le Jura. Les élus ont bien compris l'importance de concilier aménagement des territoires et développement durable. La CDCEA mise en place en juin 2011 joue, à cet égard, un rôle pédagogique important en matière de préservation des terres agricoles et de consommation foncière.

En outre, le message porté par les services de l'État a aujourd'hui un écho qui permettra au Jura de rattraper son retard dans le domaine de la planification. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 62 procédures nouvelles étaient en cours, 18 PLU et 44 cartes communales.

L'échelle des réflexions évolue également, avec de plus en plus de communes qui se regroupent pour engager une démarche de planification (12 groupements de commandes représentant 63 communes ont été constitués à ce jour).

L'étape suivante sera de disposer, pour l'ensemble du territoire jurassien, des bons documents à la bonne échelle (SCoT, PLUi, PLU, carte communale), en fonction des enjeux et des caractéristiques de chaque territoire.

**Pascal Berthaud, chef du Service Aménagement, Habitat, Énergie et Construction (SAHEC), à la DDT du Jura.**

## Cinq questions posées à Michel Prudent, maire de Condamine.



Michel Prudent,  
maire de  
Condamine.

**1 - Quels sont selon vous les défis que doit relever aujourd'hui le bassin lédonien, les atouts et les faiblesses de ce grand territoire ?**

L'économie est le premier enjeu auquel le bassin lédonien est confronté. Les jeunes notamment éprouvent des difficultés croissantes à trouver un emploi. Renforcer l'attractivité de notre territoire est par conséquent l'un des défis majeurs que les entrepreneurs, les pouvoirs publics et les élus locaux doivent aujourd'hui relever.

Ce n'est pas simple, car les dimensions et le rayonnement de notre agglomération sont modestes. C'est pour cette raison que je suis favorable au projet de création d'un grand espace métropolitain, avec en particulier Dole, Besançon et Dijon, à la condition toutefois de ne pas fragiliser nos liens avec Lyon. En effet, le sud de notre département a des interactions plus fortes avec l'Ain et la « capitale des Gaules », qu'avec le nord de la Franche-Comté et la Bourgogne.

Le devenir de l'agriculture au sens large du terme est également primordial. Je pense bien sûr à l'élevage et aux filières fromagères, mais aussi à la viticulture et aux productions céréalières, sans oublier la sylviculture.



**Condamine : l'élevage.**  
© J-L Gomez, DDT du Jura.

Il est essentiel tout d'abord de préserver le foncier qui est encore exploité, et la création des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) a été une excellente initiative.

Le plus souvent, nos villages ne comptent plus aujourd'hui qu'un à deux agriculteurs, dans le meilleur des cas. Il convient d'encourager la reprise des exploitations, mais également de renforcer encore les politiques mises en œuvre afin d'aider les jeunes qui souhaitent s'installer.

Lorsque j'étais en activité, j'ai réalisé de nombreux aménagements fonciers.

Mon métier m'a permis de constater que la réduction importante des exploitations agricoles est l'une des grandes évolutions que l'agriculture connaît depuis plusieurs décennies.

Cette mutation se traduit par une augmentation sensible de la charge de travail des exploitants, qui sont aujourd'hui des entrepreneurs.

Ces derniers emploient parfois un, voire plusieurs salariés, et ils sont confrontés par exemple à des procédures administratives toujours plus multiples et complexes.



**Jura : la sylviculture.**  
© J-L Gomez, DDT du Jura.

« L'économie est le premier enjeu auquel le bassin lédonien est confronté. ... Le devenir de l'agriculture au sens large du terme est également primordial. »



**Toulouse-le-Château : le vignoble.**  
© Raymond Michaud.

En outre, il est essentiel de développer les circuits courts. Nous avons travaillé à leur promotion, en étroite collaboration avec la Chambre d'agriculture et le lycée agricole de Montmorot. Je pense que nous devons poursuivre les réflexions engagées avec ces deux partenaires.

J'ajouterai également que si l'agriculture est incontestablement un atout pour les territoires en général, et pour le bassin lédonien en particulier, elle a aussi des implications que les élus locaux doivent gérer.

Je dis souvent avec un peu d'humour qu'il est nécessaire de mettre en place des « PDA », c'est-à-dire des Plans de Déplacements Agricoles.

En effet, de nombreuses exploitations sont trop étroitement imbriquées dans le bâti ancien des villages, et les circulations des engins sont à l'origine de dégradations des voiries communales, qui coûtent cher à la collectivité

Ma commune est située dans la Bresse jurassienne.

Parfois, la remorque d'un seul tracteur est en mesure de recevoir et de transporter 30 ou 40 tonnes de maïs. Je vous laisse imaginer l'ampleur des dégâts occasionnés par de tels attelages, dont les roues déplacent en outre de très grosses quantités de terre et de graviers, qui se déposent sur les routes et colmatent les réseaux.



**Condamine :**  
**circulation des engins agricoles.**  
© J-L Gomez, DDT du Jura.

Enfin, les citadins qui s'installent à la campagne sont toujours plus nombreux. Malheureusement, ils imaginent souvent trouver dans nos villages les mêmes conditions qu'en ville, et certains ont des difficultés à cohabiter avec les agriculteurs.

Ils ne supportent pas le chant du coq le matin, le tintement des cloches des vaches (les clarines), ou de celles de l'église.

En permanence, les élus locaux doivent apaiser les passions et trouver des compromis, ce qui est généralement très compliqué.

Pour être exhaustif, je rappellerai que le Pays lédonien est riche également de ses paysages et de ses milieux naturels. Je pense notamment à des grands sites comme Château-Chalon ou Baumeles-Messieurs, mais pas seulement.

Ce patrimoine naturel génère des ressources qui ne sont pas négligeables, mais il est indispensable de développer un tourisme durable. Le risque est en effet de porter atteinte à l'intégrité et à la qualité de nos paysages par un excès d'aménagements.

Il est peut-être possible d'augmenter un peu la fréquentation, mais il faut le faire raisonnablement, tout en l'étalant dans le temps. L'enjeu est d'éviter de concentrer les visites sur six mois de l'année seulement, entre début avril et fin septembre. La découverte des grands sites pendant cette période n'est pas toujours très agréable, en raison de l'afflux de touristes.



**Jura : cascades du Hérisson.**  
© Prêt : Franck Pacoud (CCPL).

## Cinq questions posées à Michel Prudent, maire de Condamine.

À titre personnel, je ne vais jamais par exemple aux cascades du Hérisson en été, car il y a beaucoup trop de monde. C'est au printemps, mais surtout en automne et en hiver qu'elles sont pour moi les plus belles.

En matière de développement touristique, je prône depuis longtemps la promotion de circuits thématiques dont la découverte nécessite au moins deux jours. L'enjeu est d'inciter les visiteurs à séjourner sur place.

Plusieurs dizaines de milliers de touristes ne rapportent pas grand-chose au territoire, à l'exception peut-être d'un peu de notoriété (mais aussi de quelques désagréments), s'ils ne font que passer et ne consomment pas localement. Toutefois, pour leur permettre de rester quelques journées chez nous, il faut être en mesure de leur offrir des hébergements diversifiés et de qualité.



**Château-Chalon : site classé.**  
© Raymond Michaud.

**2 - Vous avez été le premier président du syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays lédonien. Quel bilan dressez-vous de la démarche qui a débuté en 2003, et qui s'est achevée cette année avec l'approbation du document de planification ?**

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un outil nécessaire à la prise en compte des enjeux que j'évoquais au début de notre entretien, car ils sont souvent complexes, voire contradictoires.

Un SCoT doit être la traduction d'un projet de territoire, et je pense très sincèrement que c'est le cas de celui du Pays lédonien. Nous avons eu la chance de bénéficier des compétences et de l'expérience d'un excellent urbaniste, Jean-Claude Rodde, responsable du bureau d'études « Urbanisme et Territoires » installé à Montpellier.

C'est quelqu'un que j'ai beaucoup apprécié, un excellent pédagogue, capable de bien identifier les enjeux de l'agglomération et de proposer des orientations partagées par la majorité des acteurs concernés. C'est pour ces qualités-là que nous l'avons choisi à l'issue de notre appel d'offres, et il a remarquablement fait le travail qui lui était demandé.



**Pays lédonien : Pannessières.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

« Un territoire attractif, durable et solidaire » : cette ambition qu'il nous a suggéré de retenir pour le Pays lédonien me semble correspondre parfaitement à la réalité et au devenir de notre territoire.

Comme vous l'avez rappelé dans votre question, j'étais effectivement le président du syndicat mixte du SCoT au début de la procédure.

Le travail que nous avons réalisé avec l'ensemble des personnes publiques associées et notamment, à l'époque, la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), m'a véritablement passionné. L'accompagnement constant de la DDE, qui avait dédié au SCoT un chargé de missions clairement identifié, nous a beaucoup aidé.

La démarche a permis tout d'abord de faire travailler ensemble les élus concernés.



Leurs réflexions ont été de qualité, et ils ont été capables de définir conjointement des règles communes, acceptées par le plus grand nombre.

J'ai particulièrement apprécié aussi notre adhésion au groupe de travail national des « SCoT témoins ». Ces réunions régulières, avec des acteurs concernés par d'autres Schémas de Cohérence Territoriale en France, nous ont permis d'échanger avec eux, et de connaître les difficultés auxquelles chacun était confronté.

J'ai regretté en revanche la trop longue durée de la procédure, qui ne coïncidait pas avec le calendrier électoral. À l'issue des élections municipales de 2008, les deux tiers des élus locaux ont changé, et nous avons été contraints de recommencer le travail quasiment depuis le début.

Je n'ai pas eu le courage de reprendre le diagnostic et l'analyse avec mes nouveaux collègues, et de me poser avec eux les mêmes questions que trois ans plus tôt. C'est en grande partie ce qui m'a décidé à ne pas me représenter à la présidence du syndicat mixte du SCoT.

Je conclurai ce bilan que vous me demandez à propos du Schéma de Cohérence Territoriale approuvé, en évoquant avec vous l'échec de l'enquête publique. La communication a été bien faite.



**Condamine : l'église.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Le président Elvézy a fait le maximum de ce qu'il pouvait faire. Des articles ont été publiés dans la presse locale. Nous avons même animé un stand à la foire du Jura, mais il n'a eu aucun succès.

Un CD-ROM a été diffusé dans chaque commune. J'ai essayé de le faire circuler. Cependant, à chaque fois que j'ai proposé aux conseillers municipaux de Condamine de l'emprunter, ils n'en ont pas voulu. Je suis sans doute le seul dans ma commune qui ait lu le document, et j'étais peut-être le seul qui n'avait pas besoin de le lire !

Le sujet n'intéresse pas la société civile. Je ne sais pas pourquoi, mais c'est un vrai problème. Comment voulez-vous appliquer efficacement le SCoT, si les acteurs concernés et les citoyens n'ont pas fait l'effort de se l'approprier ?

### 3 - Que pouvez-vous nous dire à propos du devenir du SCoT, de sa mise en œuvre et de sa révision prochaine ?

Il s'agit désormais de mettre en œuvre le SCoT qui a été approuvé. Certes, les orientations retenues ont été précisées et votées par les élus concernés. Lorsque j'étais président, j'étais même favorable à des règles encore plus ambitieuses. Toutefois, je me rends compte maintenant des difficultés auxquelles nous allons être confrontés.

Ainsi, nous avons souhaité rationaliser, de manière identique dans chaque commune rurale, la consommation du foncier : deux hectares au maximum pour l'urbanisation immédiate, et trois pour l'urbanisation future. Il aurait été plus judicieux probablement de permettre à une commune confrontée à une pression foncière un peu plus forte, de se développer un peu plus que ses voisines.



**Pays lédonien :**  
**la consommation de l'espace.**  
© Florence Neret, DDT du Jura.

## Cinq questions posées à Michel Prudent, maire de Condamine.



**Condamine : maison individuelle.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

En matière d'habitat, il avait été proposé de mettre en place un système de « vases communicants » dans le cadre des communautés de communes. Pour chacune d'entre elles, une surface totale susceptible d'être urbanisée aurait été précisée. Les élus concernés auraient été chargés ensuite de la répartir entre les différents villages. Pour la plupart, les présidents des intercommunalités n'étaient pas favorables à un tel dispositif.

Je pense toutefois que c'est une bonne idée, et c'est pour cette raison que je suis partisan des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi). Je suis en effet convaincu qu'ils permettront de gérer l'urbanisation de manière plus efficace, plus souple et plus pragmatique, et à une échelle plus pertinente que celle de la commune.

La mise en œuvre du SCoT actuel qui a été approuvé, nous permettra d'évaluer précisément la pertinence de ses orientations. Elles pourront être ainsi modifiées pour en améliorer l'efficacité lorsque le document sera révisé.

La révision du Schéma de Cohérence Territoriale est en effet un vaste chantier que nous devons engager dès maintenant, afin de prendre en compte les dispositions de la loi « Grenelle 2 » avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Plusieurs volets du document actuel devront être confortés, par exemple les trames vertes et bleues, ou encore les déplacements.



**Condamine : la Vallière.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

La première question que nous devons nous poser est celle du périmètre du futur SCoT.

J'ai toujours estimé que nous aurions dû intégrer à l'origine le Premier Plateau et le Val de Brenne, mais ces deux communautés de communes n'étaient pas prêtes.

Devrons-nous englober demain Orgelet et le Pays des lacs, si les collectivités concernées le souhaitent ? Je n'ai pas de réponse à cette interrogation.

Un tel élargissement pourrait poser des problèmes de gouvernance car, dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale actuel, il n'était pas toujours facile de travailler avec 80 délégués.

C'est sans doute pour cette raison que nous n'avons que rarement réuni le Conseil de développement qui comptait une centaine de membres.

Je fais toutefois totalement confiance au président Elvézy (c'est lui que j'avais proposé pour me remplacer) pour choisir, en concertation avec l'ensemble des élus et des partenaires concernés, un nouveau périmètre pertinent et adapté à notre territoire.

#### 4 - Quelles sont les caractéristiques de votre commune, les difficultés que vous rencontrez, vos priorités ?

Condamine compte aujourd'hui 288 habitants, parmi lesquels un maquignon (au sens noble du terme : un marchand de bestiaux), et un agriculteur qui cultive des céréales et élève une centaine de vaches laitières. Nous ne disposons plus d'aucun commerce ou service. Notre village est devenu une commune « dortoir ».



**Condamine : l'agriculture.**

© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Le maintien des personnes âgées à domicile est un enjeu fort en milieu rural, mais les anciens du village ne sont pas confrontés pour le moment à des difficultés insurmontables.

Certains se font livrer leurs repas, et bénéficient chez eux de soins infirmiers lorsque c'est nécessaire. En outre, les familles ne sont jamais très loin, et tous savent qu'ils peuvent appeler le maire à tout moment s'ils rencontrent des problèmes.

Mon principal souci, c'est l'intégration des jeunes qui se sont installés chez nous, et qui ne se connaissent même pas.

Pour créer du « lien social », j'ai mis en place un comité de fleurissement, mais les bénévoles qui le composent se découragent très vite. Il faudrait que leurs initiatives soient confortées par le travail d'un employé communal, mais nous n'avons pas les moyens d'embaucher.

L'amicale des anciens sapeurs-pompiers organise un vide-grenier et participe à la Percée du Vin jaune. Toutefois, elle ne propose plus à la population des animations ponctuelles comme par le passé. Celles-ci n'avaient malheureusement pas beaucoup de succès, et elles réunissaient peu de monde.

La commune dispose chaque année d'environ 100 000 euros pour financer ses dépenses. Condamine a la chance de posséder une forêt, qui est une source appréciable de revenus.

La dotation que nous verse l'État est quasiment utilisée au profit de l'école. Le Regroupement Pédagogique Intercommunal (RPI) mis en place avec Courlaoux consomme entre le cinquième et le quart de notre budget. La différence (une somme assez modeste) est employée pour financer nos différents projets.



**Condamine : la rue principale.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

La sécurité routière est l'une de nos priorités. Deux routes départementales traversent le village et se croisent à un carrefour. Des mesures de vitesses ont été effectuées en 2002, et sur une période de huit jours en 2009. Même si elles permettent de nuancer ce que ressentent les habitants, il est incontestable que certains automobilistes ont un comportement inadapté, voire dangereux.

Nous avons réalisé une centaine de mètres de trottoir l'année dernière, afin de mieux protéger les enfants qui rejoignent l'abribus. Nous allons poursuivre ces travaux en 2012 dans le même secteur du village où les plus jeunes sont assez nombreux. L'idéal serait d'équiper de trottoirs la totalité de la traversée de Condamine, mais nous n'en avons malheureusement pas les moyens.

Nous avons enfin un projet de lotissement communal, mais je vous en parlerai de manière plus détaillée lorsque nous évoquerons le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

## Cinq questions posées à Michel Prudent, maire de Condamine.

### 5 - Pourquoi avez-vous décidé de doter la commune d'un document d'urbanisme ? Que pensez-vous de la planification en général, de l'intérêt qu'elle présente, de ses limites ?

La commune est directement concernée par deux projets majeurs, dont le devenir est aujourd'hui incertain. Il s'agit du parc technologique d'intérêt régional de Courlans-Courlaoux et de l'implantation éventuelle, dans le même secteur, d'une gare TGV.

Je me suis toujours interrogé sur la pertinence d'une grande zone d'activités à proximité de l'aérodrome. Il me semblait plus judicieux de développer celle de Messia qui existe déjà.

À l'époque, la Région ne subventionnait me semble-t-il que les pôles économiques d'une superficie d'au moins 30 hectares. Nous avons proposé celui de Courlans-Courlaoux, car la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) du Jura était disposée à vendre les terrains qu'elle possédait, ce qui pouvait nous permettre d'atteindre la surface requise pour bénéficier des aides du Conseil régional (c'est je crois d'un million d'euros dont il s'agit !)

Aucune étude de marché précise n'avait été réalisée cependant afin de confirmer que le projet répondait à un besoin. S'il suffisait d'ouvrir des zones d'activités pour créer des emplois, cela se saurait depuis longtemps ! Les bureaux d'études qui ont travaillé dans le cadre de l'atelier des territoires économiques, piloté par les services de l'État, ont confirmé les interrogations et les doutes que j'avais à ce sujet.

Toutefois, si ce grand parc technologique à proximité de l'aérodrome se faisait un jour, et s'il accueillait de nombreuses entreprises, ce que nous devons tous souhaiter, il aurait des impacts non négligeables pour la commune de Condamine. La pression foncière par exemple serait très certainement plus importante qu'aujourd'hui.



**Gare de Lons-le-Saunier : TGV.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Quant à la gare TGV, je suis très favorable à un tel équipement. J'ai beaucoup de difficultés à comprendre les arguments de certains opposants (l'environnement n'est souvent qu'un prétexte). Parfois, les mêmes personnes ont des opinions contradictoires, car elles regrettent simultanément l'enclavement du département, et souhaiteraient un développement économique plus dynamique. Allez comprendre !

De la même manière que la zone d'activités de Courlans-Courlaoux, la gare TGV modifierait très certainement le quotidien des habitants de Condamine. C'est pour cette raison que nous avons décidé de doter la commune d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui nous permettra d'anticiper.

Lors de mon premier mandat, j'étais confronté à une réelle pression foncière. En moyenne, un particulier me demandait chaque semaine si notre village disposait de terrains à bâtir. Ces ménages ont fait construire dans les communes voisines. Si nous avons été en mesure de satisfaire leurs attentes, nous comptons peut-être une cinquantaine d'habitants de plus aujourd'hui.

Le contexte a cependant évolué, et les demandes sont actuellement de l'ordre de cinq par an.

En revanche, les personnes qui recherchent des logements à louer sont plus nombreuses que par le passé, sans doute à cause de la crise. Ceux qui ont encore les moyens d'accéder à la propriété sont plus rares, et les banques ne prêtent plus aux mêmes conditions qu'hier.

Par conséquent, la pression foncière ne m'inquiète pas particulièrement aujourd'hui. Aux effets de la crise, s'ajoute l'augmentation constante des prix des carburants, qui ne fait que commencer. Nos concitoyens hésiteront de plus en plus à s'installer loin de leur lieu de travail.

La prospective reste malgré tout un exercice difficile et hasardeux. La situation peut changer très vite, par exemple si les projets de parc technologique et de gare TGV dont je vous ai parlé devaient se concrétiser à moyen terme.

Ainsi, nous attendons notamment du PLU qu'il nous permette d'identifier les terrains qui nous permettraient, si nécessaire, d'accueillir une population nouvelle sans nuire à l'identité de notre territoire.

L'enjeu est en effet de concilier un développement raisonnable et durable de la commune, avec la préservation des terres exploitées par nos agri-

culteurs, de nos paysages et des points de vue remarquables dont nous bénéficions.

Condamine est un village de crête, et le panorama est magnifique. À certains endroits, vous pouvez voir un large pan du Revermont, depuis Montaignu à l'est jusqu'à Verchia au sud-est.

Grâce à mon prédécesseur, nous avons la chance de disposer de réserves foncières communales. Dans notre projet de PLU, ces terrains seront dédiés à l'urbanisation, et j'espère qu'ils nous permettront de réaliser un lotissement le moment venu.



**Condamine : le bâti ancien.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Ce projet est concurrencé toutefois par des initiatives de propriétaires privés, qui souhaitent par exemple vendre les fonds de leurs parcelles à des ménages à la recherche de foncier pour construire leur maison.

En matière de développement durable, ces initiatives sont vertueuses.

Elles permettront de densifier la trame urbaine existante et contribueront ainsi à une gestion plus économe de l'espace. J'espère cependant qu'elles ne remettront pas en cause notre projet de lotissement communal.

En résumé, je dirais que la planification permet à l'ensemble des acteurs concernés d'anticiper, et de décliner de manière opérationnelle leur projet de territoire.

Pour répondre à la dernière partie de votre question, j'ajouterai simplement que la planification est malheureusement très vite obsolète, dans la plupart des cas. C'est son principal défaut.

Je vous ai donné des exemples très concrets lorsque je vous ai parlé du SCoT du Pays lédonien. Nous avons prévu une zone d'activités d'intérêt régional, une gare TGV et un nouvel hôpital, et nous constatons quelques années après seulement que ces projets sont incertains. Leur réalisation sera au pire abandonnée, au mieux repoussée aux calendes grecques !

**Propos recueillis par Jean-Luc GOMEZ le vendredi 15 juin 2012.**

## Cinq questions posées à Jean-Claude Rodde, urbaniste.



Jean-Claude Rodde, urbaniste, responsable du bureau d'études « urbanisme et territoires ».

**« La logique foncière, par opposition à la démarche de projet, est encore le moteur de la planification dans la plupart des communes. »**

**1 - Que pouvez-vous nous dire tout d'abord au sujet de votre bureau d'études « Urbanisme et Territoires » ?**

« Urbanisme et Territoires » est un bureau d'études pluridisciplinaire, spécialisé dans l'élaboration de documents de planification urbaine (PLU, SCoT), la direction de projets et d'études de valorisation, mais aussi dans la médiation.

En effet, « Urbanisme et Territoires » initie, en accord avec les maîtrises d'ouvrage, des démarches participatives permettant d'organiser et d'encadrer la place du citoyen dans les stratégies d'aménagement et de développement des territoires.



**Lons-le-Saunier.**  
© J-L Gomez, DDT du Jura.

Dans les premières années de notre existence, le cabinet comptait cinq collaborateurs à plein temps : deux urbanistes, un juriste, un paysagiste et un directeur, urbaniste qualifié « OPQU » (Office Professionnel de Qualification des Urbanistes).



**Château du Pin.**  
© Raymond Michaud.

Toutefois, les maîtres d'ouvrage avec lesquels nous avons travaillé à l'époque ont éprouvé des difficultés pour tenir les délais initialement prévus, en raison notamment d'échéances électorales et d'évolutions fréquentes de la règle. Ces difficultés ont rendu complexe le maintien des emplois dans une petite structure spécialisée comme la nôtre.

Aussi, depuis deux ans, « Urbanisme et Territoires » a organisé un réseau de professionnels indépendants (dont certains anciens salariés),

afin de constituer des équipes à géométrie variable adaptées aux études.

C'est ainsi qu'urbanistes, architectes, paysagistes, environnementalistes, cartographes, géomaticiens, économistes et juristes s'associent, pour répondre au mieux à la nécessaire transversalité à laquelle doit satisfaire la démarche de projet en matière de planification.

« Urbanisme et Territoires » assure la direction des études et la coordination de l'équipe.

Avant de créer leur propre structure, les membres du réseau ont tous connu une première expérience dans le secteur public : Parcs Naturels Régionaux (PNR), Préfecture, Établissements Publics de Coopération intercommunale (EPCI),...



**Dole : la collégiale.**  
© Prêt : « Grand Dole »  
(« La Feuille » 12).

## 2 - Quels sont les défis que doivent relever les territoires, notamment ceux comparables au Jura ?

Intervenant sur des territoires aussi variés que les régions « Languedoc-Roussillon », « Provence-Alpes-Côte-d'Azur » et « Rhône-Alpes », où la pression foncière est forte, et le Jura, où la dynamique démographique est plus « apaisée », force est de constater que les comportements et les blocages sont de même nature !



*Des terres agricoles convoitées.*  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

La logique foncière, par opposition à la démarche de projet, est encore le moteur de la planification dans la plupart des communes, et plus particulièrement dans celles à vocation historique rurale, théâtre de la périurbanisation et de la consommation d'espace non maîtrisée, alors que la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) de décembre 2000 a fixé le cap d'une planification

de projet, soucieuse de l'environnement et de la biodiversité, et garante de la mixité des fonctions urbaines. Douze ans déjà...

Le premier défi à relever urgemment a trait au rapport au foncier, et aux rapports du foncier.

À l'heure où le terrain représente un coût supérieur à la maison, où les opérations d'ensemble ont du mal à émerger, au nom de la liberté du propriétaire à décider des formes urbaines à mettre en œuvre (la maison individuelle hors procédure de préférence et, au mieux, le lotissement échappant à toute orientation d'aménagement), il est temps que la puissance publique redevienne l'acteur majeur de l'aménagement et du développement des territoires.

Pour ce faire, des mesures incitatives devront être prises (il s'agit d'un impératif) pour que les collectivités territoriales puissent se doter de réserves foncières significatives, afin d'être l'acteur majeur de l'urbanisme, du « vivre ensemble ». Les idées et les moyens ne manquent pas, et il appartient au législateur de s'en saisir.

Si la loi SRU est explicite en matière de changement de cap, la pratique montre qu'elle ne suffit plus, car elle se heurte encore à la tentation de dé-

livrer des « droits à construire ».

De plus, les PLU « vertueux » par rapport au cadre réglementaire sont trop exposés juridiquement, tant les motifs d'annulation de l'ensemble de la procédure sont nombreux et parfois futiles.

Là aussi, le législateur devra agir. À défaut, par exemple, la reconversion des anciennes zones NB <sup>(1)</sup> des POS entraînera l'annulation de nombreux PLU, et les POS poursuivront leur « œuvre » dévastatrice. Au secours, le PLU arrive !



*Jura : le mitage.*  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Le second défi est lié au nécessaire changement d'échelle de réflexion, d'action et de compétence.

Pour la plupart, les communes qui se recommandent de la ruralité ont aujourd'hui un fonctionnement urbain s'inscrivant dans un bassin de vie.

## Cinq questions posées à Jean-Claude Rodde, urbaniste.

Plus de 40% de la population travaillant dans le pôle d'emploi le plus proche, les espaces agricoles étant grignotés, que reste-t-il en effet de la ruralité ? Deux voitures par ménage pour rejoindre son lieu de travail, les services et les loisirs, l'absence de services de proximité, d'identification à son quartier et à son village, l'émergence du sentiment d'oubli : la rurbanisation constitue un vrai frein au « vivre ensemble », à la maîtrise de la consommation des espaces agricoles et des déplacements, à la « typicité » des territoires.

Le transfert de compétences vers les EPCI s'imposera dans les années à venir : il permettra de doter les territoires des savoir-faire indispensables à la mise en œuvre de stratégies cohérentes d'aménagement, en se référant au « territoire vécu ».



*Jura : le mitage.*

© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

**3 - La planification « stratégique » à l'échelle des grands territoires (les SCoT et les PLUi valant SCoT), mais aussi des intercommunalités et des communes (les PLUi, les PLU et les cartes communales), est-elle à la hauteur de ces enjeux et a-t-elle encore un sens aujourd'hui ?**

Cette question trouve sa réponse dans le second défi que représente le changement d'échelle.



*Lons-le-Saunier : le théâtre.*

© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

La planification « stratégique » n'a de sens qu'à l'échelle de territoires proposant une mixité performante des fonctions urbaines : offre diversifiée en matière de logements, services aux personnes, emplois, cadre de vie,...

Elle permet de se doter d'outils de réflexion et d'action par la mutualisation des moyens et des compétences.



*Montmorot : zone commerciale.*  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura.

Par exemple, le débat encore récurrent sur la nécessité de disposer d'une zone d'activités par commune est aujourd'hui dérisoire, au regard des enjeux économiques et d'une indispensable « vision » prospective à l'échelle du bassin de vie.

À ce titre, les SCoT sont une avancée. Pourtant, si tout le monde partage le diagnostic et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), il en va tout autrement lors de la définition des orientations et des objectifs à caractère prescriptif. Les réflexes communaux ressurgissent, ainsi que la peur de la ville-centre (pourtant nourricière).



**4 - Que pensez-vous à propos des SCoT, des PLUi, des PLU et des cartes communales, de leurs points forts et de leurs faiblesses ? Quels sont les facteurs qui conditionnent la réussite de ces démarches ?**

Si elles sont pertinentes, les évolutions induites depuis la loi SRU sont trop nombreuses, et elles compliquent considérablement la lisibilité de la procédure, déjà très complexe pour les élus et le citoyen.

Cet empilement des textes rend impossible la budgétisation d'un document de planification.

Qu'il s'agisse des maîtrises d'ouvrage ou des maîtrises d'œuvre, il serait souhaitable que durant une certaine période (trois ans par exemple), la règle qui s'applique soit celle en vigueur au moment de la prescription de l'élaboration du document.



*Jura : site classé des sept lacs.  
© Raymond Michaud.*

Quant à la rémunération des documents d'urbanisme, il faut reconnaître que l'échelle des prix pratiquée est révélatrice de la difficulté à budgéter de façon précise l'exercice.

À cet égard, le tableau de décomposition des prix (par journée et par intervenant), qui fait partie des Dossiers de Consultation des Entreprises (DCE), est surréaliste.



*Jura : le maraîchage.  
© Florence Neret, DDT du Jura.*

Avec l'intégration des dispositions de la loi « Grenelle 2 » dans les PLU, l'élaboration de ces documents communaux sera plus complexe et plus coûteuse. Ce peut être une bonne raison pour promouvoir les PLUi.

L'État pourrait avoir une politique incitatrice en matière de Dotation Globale de Décentralisation (DGD) favorable aux PLUi.

De cette incitation serait exclu le groupement de commandes. Il s'agit bien de promouvoir le changement d'échelle de réflexion et d'action.



*Jura : agriculture et urbanisation.  
© Florence Neret, DDT du Jura.*

Les Personnes Publiques Associées (PPA) ont, pour certaines, un rôle peu lisible voire ambigu : il s'agit des PPA n'apportant aucune contribution au « Porter à Connaissance ». D'autres ambiguïtés existent, qu'il faudra lever au risque de fragiliser juridiquement les documents.

De façon plus globale, il faudrait que les personnes publiques associées soient davantage ressenties comme une force d'appui facilitant l'expression du projet, que comme une instance de contrôle a posteriori, à plus forte raison à l'heure où l'État voit ses moyens d'action se réduire.

Il appartient au bureau d'études de favoriser cet état d'esprit par une association plus systématique des PPA à la procédure, sans pour autant l'alourdir.

Toutefois, il convient de signaler que les pratiques sont très différentes d'un département à l'autre.

## Cinq questions posées à Jean-Claude Rodde, urbaniste.

Dans le Jura, lors de l'élaboration des PLU de l'ex-communauté de communes « Serre et Chaux » et du SCoT du « Pays lédonien », les personnes publiques associées ont su répondre aux sollicitations nombreuses dont elles ont été l'objet. Leurs contributions critiques ont toujours eu pour but d'enrichir le débat, puis le projet.

### 5 - Les documents d'urbanisme sont-ils suffisants pour mettre en œuvre un projet de territoire ?

La transversalité des études conduites dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme est propice à l'élaboration d'un projet de territoire. Toutefois, ce n'est pas l'empilement des plans qui fait un projet, c'est l'expression des volontés politiques et la nature du portage.

Plan Climat, Agenda 21, Plan de Déplacement Urbain (PDU), Programme Local de l'Habitat (PLH),... Leur multiplication pourrait conduire à réduire la dimension prospective de l'élaboration des documents d'urbanisme. De compatibilité en compatibilité, que reste-t-il au projet, alors même que la loi SRU et les dis-

positions du « Grenelle 2 environnement » constituent un cadre de référence déjà très prescriptif ?

Par contre, des clarifications s'imposent concernant la pertinence des territoires communaux et des périmètres de SCoT. Aujourd'hui, quelle est la lisibilité du territoire pour un citoyen ne représentant que lui-même ?

Cette absence de lisibilité renvoie au repliement et rend complexe l'émergence d'un projet partagé, car la notion de territoire n'a plus, ou peu de sens.

Pour redonner un sens, le territoire « vécu » devra être privilégié au détriment du territoire « donné », ou « dessiné » pour échapper à la ville-centre, à l'agglomération et aux usages.



**Audelange : la véloroute.**  
© Prêt : « Grand Dole »  
(« La Feuille » 12).



**Pays lédonien : transports.**  
© Jean-Luc Gomez, DDT du Jura

En effet, comment proposer une offre en transports en commun dans des territoires principalement ruraux, comment traduire dans les faits l'égalité des citoyens devant l'accès au logement, à l'éducation ou aux soins ? Si la multiplication des structures intercommunales permet aujourd'hui de pérenniser des stratégies de pouvoir, elle ne va pas dans le sens du « vivre ensemble », du « territoire vécu ».

**Jean Claude Rodde, urbaniste qualifié OPQU, directeur d'« Urbanisme et Territoires » à Montpellier.**

(1) Zones NB des POS : zones urbanisées qu'il n'est pas prévu de renforcer. Elles concernent généralement des secteurs partiellement ou insuffisamment équipés, où les possibilités d'implantation de nouvelles constructions sont, au mieux, très limitées.



## **DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DU JURA.**

### **DIRECTEUR DE PUBLICATION :**

Gérard Perrin.

### **COMITÉ DE RÉDACTION :**

Pascal Berthaud, Joël Culas, Jean-Luc Gomez.

### **CRÉDITS PHOTOS :**

Jean-Luc Gomez (DDT du Jura), « Grand Dole » (prêts), Raymond Michaud, Florence Neret (DDT du Jura), Franck Pacoud (Communauté de Communes du Pays des Lacs), Jean-Philippe Paul (Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), prêt : « Grand Dole »), Studio Vision (prêt : « Grand Dole »).

### **COMITÉ DE RELECTURE :**

Pascal Charlot, Marc Pistorresi, Évelyne Salin.

### **MISE EN PAGE :**

Jean-Luc Gomez, Évelyne Salin.