

Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT

Un projet stratégique partagé
pour l'aménagement durable
d'un territoire

Juin 2013



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT



Le Schéma de Cohérence Territoriale **SCoT**

Un projet stratégique partagé
pour l'aménagement durable
d'un territoire

Guide pratique
à l'attention des élus

Éditorial



La question de la transition écologique des territoires est un enjeu primordial pour que la France se hisse à la hauteur des défis à venir en matière de crise environnementale. Cet objectif doit s'inscrire au cœur des politiques publiques.

C'est pour aller dans ce sens que le gouvernement entreprend cette année une réforme ambitieuse de l'urbanisme et de l'aménagement, qui va à la fois impulser la transition écologique des territoires et contribuer à la simplification et à la clarification des procédures en matière d'urbanisme afin de développer l'offre de logement.

Il s'agit bien de concevoir des villes et des territoires plus compacts et moins consommateurs d'espace, en encourageant la densification et en donnant un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols. Dans ce cadre, le rôle du schéma de cohérence territoriale, le SCoT, est primordial.

Le SCoT a vocation à être généralisé sur tout le territoire national. Il doit englober les bassins de vie et d'emplois sillonnés par les déplacements quotidiens de nos concitoyens. Il faut clarifier la gouvernance des projets de territoire et faciliter la possibilité, pour les établissements publics existants à la bonne échelle, et qui ont déjà réfléchi à la définition de projets de développement, de conduire et gérer l'élaboration de SCoT.

Parce que c'est un outil stratégique et prospectif, le SCoT doit être le document de planification qui assure la cohérence avec les documents de rang supérieur des politiques publiques sectorielles : aménagement et gestion de l'eau, cohérence écologique, parcs naturels, climat-énergie... Cette mission de cohérence du SCoT sera réaffirmée dans la loi, permettant ainsi de simplifier à la fois les contenus et les procédures des documents d'ur-

banisme locaux, plans locaux d'urbanisme intercommunaux ou communaux, cartes communales, qui n'auront plus que le SCoT à considérer comme document de référence.

Je veux insister sur un point qui me semble essentiel : l'élaboration d'un SCoT ne se décrète pas par des oukases. Au contraire, ce doit être le moment privilégié d'un débat entre toutes les parties prenantes sur la densification acceptable pour les pôles de développement qui constituent le projet d'aménagement. Cette densification ne pourra être admise que si elle fait l'objet d'une concertation entre tous les acteurs, que si elle ne compromet pas la qualité du cadre de vie de la population.

Le guide que vous avez entre les mains est un outil conçu pour les élus, pour les décideurs à qui il revient d'élaborer des SCoT de qualité. Ils y trouveront des arguments pour conduire et définir les contours de leur projet politique d'aménagement.

Je formule le vœu que ce guide serve en définitive à faciliter l'émergence de nouveaux SCoT, ou à faire évoluer ceux déjà approuvés, pour des projets de territoire qui répondent aux aspirations réelles de l'ensemble des acteurs du territoire, au premier rang desquels, les habitantes et les habitants.

Cécile DUFLOT

Ministre de l'Égalité des territoires
et du Logement

Le mot du Président de la Fédération Nationale des SCoT

La mise en cohérence des politiques publiques sur un territoire est un exercice très délicat qui demande une vision équilibrée de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La protection de l'environnement et des ressources naturelles est un objectif majeur aujourd'hui, au moment où notre pays s'engage dans la transition écologique et énergétique. Mais nos concitoyens ont aussi besoin de nouveaux logements, et des équipements et services qui vont avec, en particulier dans les métropoles et les agglomérations. En milieu rural, la population est fragilisée, notamment par le manque de transports publics performants, par des communications électroniques ne correspondant plus aux attentes, et doit faire face à une vulnérabilité énergétique croissante. L'enjeu d'égalité des territoires est bien réel, et nous avons besoin de réflexions d'aménagement stratégique et prospectif, à différentes échelles et sur tout le territoire national, pour progresser dans cette voie.

Les schémas de cohérence territoriale, les SCoT, sont les documents privilégiés pour contribuer à relever ce défi. Ils permettent, à l'échelle du bassin de vie vécu par les habitants, d'encadrer et coordonner les plans locaux d'urbanisme. Leur projet d'aménagement et de développement durable doit être ambitieux et volontaire. En particulier, ils ont la mission de planifier la réduction de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Mais les choix et les arbitrages doivent être largement débattus, afin que chaque territoire adopte des formes d'urbanisation et de développement plus compactes, tout en respectant son patrimoi-

ne, ses caractéristiques paysagères, la qualité de son cadre de vie. L'élaboration d'un SCoT est donc un moment partagé de réflexion, riche et intense, qui prépare l'avenir d'un territoire et de ses habitants. La Fédération Nationale des SCoT est heureuse d'avoir été associée à l'élaboration de ce guide : il constituera sans conteste un outil particulièrement utile pour les élus et leurs équipes techniques, que ce soit lorsque, de plus en plus nombreux, ils s'interrogent quant à l'intérêt d'élaborer un SCoT, quand ils s'engagent dans l'élaboration de leur SCoT, mais aussi par la suite, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les orientations, de gérer le document ou d'analyser les résultats de son application. Le contenu diversifié et illustré de ce guide pratique doit pouvoir les aider à faire de leur SCoT un élément essentiel de traduction de leur projet de territoire.



Michel HEINRICH

Président de la Fédération Nationale
des SCoT

Introduction

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à l'échelle intercommunale, créés par la Loi «Solidarité et Renouveau Urbains» (SRU) en décembre 2000. Dans cet acte fort du renouvellement du droit de l'urbanisme et de la décentralisation, le législateur a souhaité confier aux collectivités locales une responsabilité de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, environnement...) sur de larges bassins de vie. Les champs d'intervention du SCoT ont depuis été complétés suite à l'adoption de la Loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) qui, au-delà de l'ambition de «cohérence» des politiques publiques, renforce la prise en compte des défis environnementaux dans la gestion des territoires.

Les élus sont les représentants des territoires et des collectivités porteurs des démarches SCoT. Ils sont, en ce sens, directement concernés par le choix d'initier, puis de piloter et de mettre en œuvre ces documents d'urbanisme. C'est donc logiquement à eux que s'adresse en priorité ce guide.

Si la réalisation d'un SCoT n'est pas obligatoire, le législateur incite les élus à se lancer dans l'exercice, et l'objet de ce guide est de mettre en évidence les bénéfices qu'il peut apporter aux territoires. Le guide révèle les intérêts d'élaborer un SCoT, notamment pour apporter des réponses aux défis auxquels sont confrontés les élus locaux, à la fois sur les plans politiques et techniques. De plus, au-delà d'un document d'urbanisme, le SCoT est avant tout un projet de territoire partagé qui s'inscrit dans une réflexion collective sur leur devenir.

Pour pouvoir s'engager sereinement dans la réalisation d'un SCoT, les élus doivent par conséquent en maîtriser les principes, les vocations, les champs d'intervention, mais également les limites.

Ce guide a pour vocation d'être un document pratique et pédagogique qui donne les clefs pour comprendre cet instrument central de la planification territoriale qu'est le SCoT.

Après plus de 10 ans de retours d'expériences depuis l'approbation des premiers SCoT, il est apparu important de capitaliser cette vaste expérience offerte par le terrain et de la mettre au service des territoires qui ne se sont pas encore engagés. La diversité des territoires de SCoT en France : situations géographiques, taille, organisation institutionnelle, problématiques de développement... permet de disposer d'une grande richesse d'expériences et de savoir-faire dont ce guide souhaite donner un aperçu.

Par ailleurs, depuis la loi SRU, des évolutions législatives majeures, notamment les lois Grenelle, ont enrichi et complété les ambitions des SCoT en leur conférant des moyens d'actions concrets et renforcés dans divers domaines (réduction des émissions de gaz à effet de serre, organisation des mobilités et des déplacements, préservation de la biodiversité, réduction des consommations foncières, localisation des commerces...). Il est donc nécessaire de porter à la connaissance des élus ces nouvelles dispositions et les implications pour leurs territoires.

Le guide met l'accent sur la démarche de construction du projet de territoire avant d'aborder le sujet de la formalisation du document réglementaire prévu par le code de l'urbanisme : le SCoT est avant tout un projet.

Il s'agit ici de donner plus de sens à la planification en positionnant clairement le SCoT comme un outil de développement durable à l'échelon intercommunal, répondant à des enjeux locaux et de société, en structurant le développement des territoires par une vision prospective, déclinée par des orientations et objectifs juridiquement opposables.

1 Qu'est-ce qu'un SCoT ?

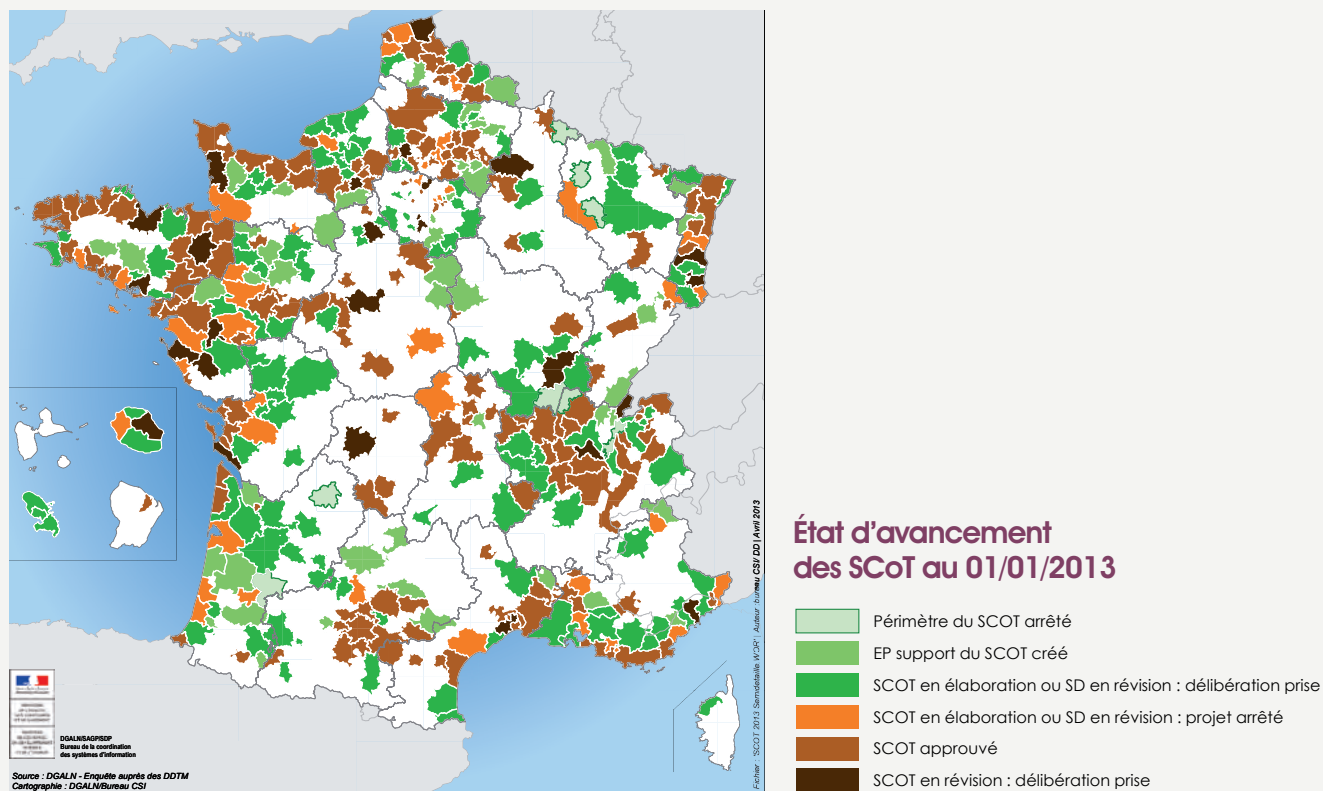
Un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est à la fois une démarche politique et un outil de planification juridique. Son élaboration est un processus qui s'inscrit dans la durée et qui mobilise diverses forces vives d'un territoire : élus, acteurs institutionnels, société civile. C'est un document d'urbanisme dont le contenu, les objectifs et la portée sont définis par le code de l'urbanisme.



Une gouvernance locale

à mettre en place pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du SCoT

Figure 1 : Démarche et contenu du SCoT.



Source : DGALN/BCSI

2 Pourquoi un nouveau guide des SCoT ?

«Comment rendre mon territoire plus attractif pour tout le monde ?»

«Comment loger tous mes habitants sans sacrifier mes terres agricoles ?»

«Comment aller vers plus de sobriété ?»

«Comment agir localement pour préserver la biodiversité ?»

2.1 Pour sensibiliser les élus et encourager la réalisation de nouveaux SCoT

De nos jours, les élus locaux sont confrontés à un double défi : répondre aux attentes et nouveaux besoins de leurs concitoyens tout en prenant en compte les grands enjeux planétaires auxquels la nation doit faire face (nature, climat, économie...). **Le SCoT**, outil de planification stratégique à l'échelle intercommunale, **leur donne les moyens d'agir et de répondre ensemble à ces défis sur leur territoire.**

2.2 Pour faire connaître les évolutions de la Loi

Depuis la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 ayant donné naissance aux SCoT, le contexte législatif a évolué et les textes se sont enrichis (notamment avec les lois «Grenelle»). **Ainsi, au fil du temps, les SCoT se sont vus conférer de nouveaux moyens d'action pour mieux prendre en compte le développement durable.** L'un des objectifs de ce guide est d'expliquer, notamment aux élus, l'étendue de ces moyens.

2.3 Pour valoriser l'expérience du terrain

De nombreux territoires sont engagés dans une démarche de SCoT depuis l'adoption de la loi SRU en 2000.

Les territoires peuvent aujourd'hui bénéficier de plus de 10 ans de retours d'expériences, de toute la ri-

chesse et la créativité d'un vaste terrain d'expérimentation qui a fait ses preuves. Cette matière mérite d'être mise à disposition des élus et acteurs des territoires afin de produire des SCoT efficaces.

Le guide comprend des témoignages d'élus et des exemples de territoires qui illustrent le propos et montrent la diversité des approches possibles.

- **Chiffres clefs** (1^{er} Janvier 2013)
- **Stades d'avancement**
 - 179 SCoT approuvés (dont 23 en révision)
 - 41 SCoT arrêtés
 - 131 SCoT en cours d'élaboration
 - 62 SCoT en projet
- **Taille des SCoT**
 - de 3 à 485 communes
 - 50 communes en moyenne

2.4 Pour accompagner l'évolution des SCoT de première génération

Les élus sont confrontés à la question de l'évaluation des SCoT de première génération. Ce bilan de la mise en œuvre des SCoT va révéler des besoins d'évolution et d'adaptation des documents d'urbanisme au regard des nouveaux enjeux de leur territoire.

Afin de répondre à ces besoins d'actualisation des SCoT existants, le présent guide met l'accent sur les nouveautés issues de la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010 et met en avant les nouvelles ambitions que peuvent aujourd'hui porter les SCoT.

3 Le guide : mode d'emploi

Il s'agit d'un guide pour donner envie de faire (et surtout de bien faire) un SCoT, mais qui ne rentre pas dans le détail des aspects méthodologiques et juridiques. Ce guide privilégie la valorisation des expériences concrètes des territoires et de leurs acteurs. Il est centré sur la démarche de construction du **projet de territoire**.

La Partie 1 révèle les bénéfices apportés par le SCoT aux territoires, le rôle central des élus dans sa construction, les leviers sur lesquels il agit.

La Partie 2 est consacrée à la construction du projet de territoire. Elle constitue à ce titre le cœur de l'ouvrage. La construction du projet de territoire a été délibérément distinguée de la formalisation du

SCoT afin de mettre l'accent sur **la démarche, le processus** collectif et transversal de fabrication du SCoT.

La Partie 3 relative à la formalisation met l'accent sur la façon dont les différents éléments doivent être organisés dans les pièces du SCoT et identifie les points de vigilance à observer, la procédure et les consignes à respecter.

La Partie 4 met en évidence l'importance de l'accompagnement de la mise en œuvre du SCoT pour atteindre les objectifs visés dans le document d'urbanisme dès son approbation. **Un travail important débute en effet à partir du moment où le SCoT est approuvé.**



La planification au service des territoires

1. Le SCoT : une opportunité pour vos territoires
2. La gouvernance : les clefs de la réussite
3. Equilibre, cohérence et anticipation : les maîtres mots du SCoT
4. Le périmètre du SCoT : le juste dosage entre la politique et la géographie

Les motivations pour faire un SCoT



Construire le projet : du diagnostic aux orientations et objectifs

1. Un document de planification nourri par le projet
 2. Comprendre le territoire à l'aide du diagnostic
 3. Elaborer le projet de territoire
 4. Construire le projet avec les acteurs et les citoyens
 5. Conduire l'évaluation environnementale
- Les fiches thématiques

Les éclairages sur la démarche et le contenu du SCoT



Formaliser le SCoT

1. D'un projet de territoire à un document de planification formalisé
2. Des pièces qui se complètent
3. Le contenu des pièces
 - Le rapport de présentation
 - Le PADD
 - Le DOO
4. La procédure d'élaboration et d'appropriation du SCoT

Le formalisme requis par la loi pour structurer le SCoT



Faire vivre le SCoT

1. Décliner les principes du SCoT dans les documents de rang inférieur
2. Suivre et évaluer les acquis du SCoT
3. Permettre les évolutions du SCoT
4. Les démarches InterSCoT


L'accompagnement du SCoT après son approbation

Figure 2 : Structure du guide.

Afin de faciliter la lecture, le document comprend différentes catégories d'informations qui sont repérables par une mise en page spécifique :

<ul style="list-style-type: none">• Renvois internes au documents.	
<ul style="list-style-type: none">• Exemple d'approche dans des SCoT réalisés ou en cours.	 RETOUR D'EXPÉRIENCE
<ul style="list-style-type: none">• Des témoignages d'élus en charge de SCoT.	PAROLES D'ÉLUS  <p>Nom, Fonction.</p>
<ul style="list-style-type: none">• Extrait de textes du Code de l'Urbanisme.	Ce que dit la loi Article et code
<ul style="list-style-type: none">• Lien avec les articles du code de l'urbanisme, des ouvrages de références, site Internet permettant d'approfondir le sujet abordé.	 Pour en savoir plus
<ul style="list-style-type: none">• Approfondissement de points clefs.	ZOOM SUR...

PARTIE 1



La planification stratégique au service des territoires

1 Le SCoT : une opportunité pour les territoires

1.1 Répondre collectivement aux enjeux de développement durable

Les territoires évoluent, la société génère des attentes, des besoins, mais également des nouvelles contraintes d'aménagement du territoire. L'espace périurbain se transforme, s'urbanise, alors que certains centres-villes ou cœurs de villages se dégradent et se dépeuplent. Les besoins de déplacements se renforcent avec l'étalement urbain et leur coût pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages. La crise du logement touche une part

croissante de la population et de catégories sociales. La recherche d'un emploi, enfin, demeure une préoccupation forte des jeunes ménages.

Ces enjeux interpellent les élus. Pourtant, il n'est pas évident pour eux d'y répondre individuellement car leurs moyens d'actions sont limités à l'échelle communale.

Face à ces immenses défis, les communes doivent cultiver leurs complémentarités et développer des solidarités intercommunales plutôt que d'opter pour des stratégies économiques et urbaines concurrentes. Cet intérêt est d'autant plus fort pour les territoires, en particulier ruraux, situés à proximité d'agglomérations déjà organisées, structurées et dotées d'un SCoT.

Le SCoT, grâce à un urbanisme coordonné et intégré à l'échelle des bassins de vie ou des aires urbaines, leur apporte de nouvelles marges de manœuvre pour accompagner le développement local de façon durable :

- développement territorial équilibré entre emplois, habitat, commerces, services au sein du territoire ;
- optimisation de la répartition spatiale de l'investissement public dans une perspective d'efficacité et de solidarité territoriale ;
- valorisation commune des richesses naturelles et paysagères ;
- connaissance partagée du fonctionnement du territoire.

PAROLES D'ÉLUS



Monique Bévière,
Présidente du Pays Beauce Gâtinais
en Pithiverais.
Extrait du journal du SCoT (2009)

Pourquoi le Pays porte-t-il un Schéma de Cohérence Territoriale ?

Les 96 communes du Pithiverais se sont regroupées pour organiser ensemble l'avenir de notre territoire. Unis, nous sommes plus forts pour négocier avec l'État, la Région, le Département. Ensemble, nous pouvons mieux affronter les grands défis de demain. Le Pays, c'est à la fois la force conjuguée d'une population de plus de 67 000 habitants et la richesse de chacun de nos villages dans leur diversité.

Pourquoi le Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais doit-il réfléchir à l'aménagement de son territoire ?

Situé entre L'Île-de-France et l'agglomération orléanaise, notre Pays doit s'attendre à une forte augmentation de sa population. Où s'installeront ces nouveaux habitants ? Quels seront leurs besoins en écoles, en emplois, en services à la personne ? Comment, dans ces conditions, préserver et aménager notre cadre de vie ? Autant de questions auxquelles le SCoT devra répondre pour que les communes puissent mieux préparer leur urbanisme à ces bouleversements.

1.2 Faire face aux grands défis environnementaux de la société

Depuis la conférence de Rio, les États ont pris conscience de leurs responsabilités face aux urgences environnementales. La France a franchi un pas important avec l'adoption des Lois Grenelle en 2009 et 2010. Dorénavant, chaque échelon territorial doit apporter sa contribution à cette mutation écologique qui est en marche.

La Loi confie une responsabilité nouvelle aux territoires et les engage à décliner trois chantiers majeurs de la politique environnementale nationale au travers de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Chantier 1 : Lutter contre le changement climatique et anticiper ses effets

La lutte contre les changements climatiques, par la limitation des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES), remet sérieusement en cause les modes de développement dominants de ces dernières décennies (étalement urbain, croissance des déplacements, logements énergivores...).

Il s'agit aujourd'hui pour les territoires d'intégrer les critères de sobriété énergétique dans leurs choix de développement et d'aménagement. Ainsi, le SCoT contribue, par ses choix d'organisation spatiale, à la maîtrise de l'énergie, à la réduction des émissions de GES. Le SCoT contribue également à la mise en place de stratégies de production d'énergies renouvelables afin de renforcer progressivement l'autonomie énergétique des territoires.

ZOOM SUR...

SCoT & Agenda 21

Ce sont deux outils qui visent à répondre aux enjeux de développement durable des territoires. Ils résultent tous deux d'une démarche volontaire portée par les élus locaux (collectivités territoriales).

L'Agenda 21

- l'Agenda 21 peut être conduit à toutes les échelles (commune, communauté de commune, département, région...);
- il dispose d'une grande liberté d'élaboration : périmètre, modalités, contenu, forme... et n'a pas de portée prescriptive pour les documents d'urbanisme (SCoT, PLU...);
- il peut investir tous les champs du développement durable en réponse aux enjeux locaux (gestion environnementale, actions sociales, développement économique...);
- il définit un programme d'actions qui s'articule avec les autres politiques publiques et acteurs susceptibles de les mettre en œuvre. A ce titre le SCoT peut constituer l'un des volets opérationnels d'un Agenda 21 en matière d'urbanisme durable.

Le SCoT

- un SCoT est un document d'urbanisme réalisé de préférence à l'échelle du bassin de vie;
- il relève du code de l'urbanisme qui encadre strictement son élaboration, son contenu et son champ d'action;
- il a une portée prescriptive au travers de son Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) dès son adoption (il est opposable);
- il définit des choix et orientations politiques qui doivent s'articuler avec d'autres plans et programmes mis en œuvre dans le territoire. A ce titre, l'Agenda 21 peut être un outil d'accompagnement du SCoT en matière de développement territorial durable.



Dans la perspective du changement climatique, les SCoT doivent permettre aux territoires de développer une meilleure anticipation des risques naturels, de l'augmentation prévisible des températures et des enjeux liés à la gestion des ressources (notamment en eau) dans leur projet de développement.

Chantier 2 : Stopper le gaspillage foncier

A l'échelle nationale, la consommation d'espace a pris, depuis 30 ans, une ampleur qui menace l'activité agricole ou extractive, les écosystèmes et les paysages.

Il est devenu urgent de considérer l'espace comme un bien commun et limité, une ressource pour la communauté, apportant des richesses économiques et des bénéfices écologiques.

Les territoires ont la pleine maîtrise du développement urbain et de leur choix d'extension de l'urbanisation. Lorsqu'un territoire fait le choix de sacrifier cette ressource pour l'urbanisation, il doit aujourd'hui être en mesure de le justifier et de démontrer que des alternatives ont été étudiées. Il s'agit en particulier d'être plus innovant dans les formes urbaines (compacité, densité acceptable...), d'investir la question du renouvellement urbain même en milieu rural et de revisiter l'idée que l'on se fait de la qualité et du confort résidentiel.

Chantier 3 : Enrayer la perte de biodiversité

Tous les indicateurs nationaux et **internationaux**¹ démontrent l'ampleur du bouleversement que connaissent les écosystèmes. La France n'est pas épargnée par ce phénomène. Or la biodiversité et la nature rendent des services à la société qui sont largement sous-estimés (services rendus par les écosystèmes pour certaines activités humaines, régulation climatique, capacité d'adaptation des territoires aux changements...).

Les territoires ont une responsabilité importante en matière de préservation de la biodiversité, qu'il s'agisse de la nature remarquable (biotopes et espèces menacées), de la nature ordinaire, des espaces exploités par l'homme ou de la nature « en ville ». Il s'agit, dans le SCoT, de matérialiser et de protéger durablement un réseau écologique intercommunal composé d'espaces de nature (réservoirs de biodiversité) reliés les uns aux autres par des connexions écologiques, constituant ainsi la Trame Verte et Bleue (TVB) territoriale. Cette trame doit permettre d'offrir les conditions nécessaires à la pérennité de la biodiversité du territoire. Les remises en état des carrières et les garanties financières qui s'imposent à cette industrie peuvent constituer de ce point de vue l'opportunité de restaurer une biodiversité disparue à l'état naturel.

Depuis juillet 2010, la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) engage ainsi les territoires à intégrer les enjeux de la biodiversité dans leurs arbitrages et choix de développement urbain.

¹ Article de la Revue «Nature» du 7 juin 2012 sur l'état de santé de la biodiversité à l'échelle mondiale.

2 La gouvernance : les clefs de la réussite

La gouvernance est une démarche de concertation et de prise de décision qui implique, de façon responsable, les acteurs ou les populations concernées par les politiques de développement durable. Elle est définie par **la commission générale de terminologie et de néologie**² comme la «manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État. Elle s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation et le partage des responsabilités».

 Les modalités pratiques de mise en œuvre de la démarche sont précisées dans la partie 2, chapitre 4.

L'élaboration d'un SCoT est un processus s'inscrivant dans la durée et mobilisant une grande diversité d'acteurs. Leurs responsabilités dans la construction du SCoT va dépendre à la fois du rôle que leur confère la loi et de la volonté locale, plus ou moins affirmée, de mettre en place une gouvernance fructueuse.

Il est donc essentiel, avant d'engager l'élaboration d'un SCoT (ou sa révision), d'anticiper la dimension concertée du processus et des bénéfices qui peuvent en être tirés pour l'ensemble de la démarche.

2.1 Les élus au cœur du processus

Le SCoT est avant tout un projet politique et stratégique. Il sert l'intérêt général du territoire et de ses habitants. Il est initié, piloté, validé, approuvé et enfin mis en œuvre par les élus.

La mobilisation forte des élus, dès le démarrage et tout au long de la démarche, est un élément décisif de la réussite du SCoT.

² La commission générale de terminologie et de néologie est placée sous l'autorité du premier ministre et a pour objectif d'examiner les termes en veillant à leur harmonisation et procède à leur publication.

2.2 Une ingénierie spécifique au service du projet politique

L'élaboration du SCoT requiert une ingénierie qui fait appel à des compétences diverses, à la fois techniques, juridiques et d'animation.

Cette ingénierie nécessite un pilotage technique performant généralement mis en œuvre au sein de la structure en charge du SCoT. Le pilotage technique fonctionne en binôme avec le management politique du projet au sein de la maîtrise d'ouvrage. Ce tandem est un élément essentiel pour le bon déroulement de la démarche et la qualité des propositions qui seront faites.

Le pilotage technique du SCoT doit être renforcé par une équipe pluridisciplinaire qui apportera les expertises nécessaires tout au long de sa construction.

2.3 Des partenaires institutionnels étroitement associés

L'élaboration d'un SCoT réinterroge de nombreuses politiques publiques. Les autorités, collectivités et organismes compétents doivent être étroitement associés à la démarche pour développer et mettre en œuvre ces politiques. **Ces partenaires institutionnels du SCoT sont appelés les «Personnes Publiques Associées»** (ou PPA).

La démarche d'élaboration du SCoT s'inscrit dans une relation privilégiée avec l'État, représenté par le Préfet, qui est le garant du respect des principes du code de l'urbanisme dans le SCoT. Les autres partenaires institutionnels associés à la construction du SCoT, peuvent également fournir des éléments qu'ils souhaitent voir pris en compte, notamment au travers du Porté A Connaissance (le PAC) fourni par le préfet à l'établissement porteur du SCoT.

Ainsi, le SCoT n'est pas construit de façon isolée. Il doit, au contraire, être élaboré en bonne intelligence avec les autres intervenants publics du territoire et de ses franges.

 Les personnes publiques associées sont identifiées dans la partie 2, chapitre 4.

2.4 Une société civile concernée par les choix politiques du SCoT

L'élaboration du SCoT, dans le respect des principes d'une bonne gouvernance locale, cherche à impliquer et à sensibiliser les acteurs socio-économiques et les habitants du territoire.

Bien que les sujets abordés et l'approche spatiale soient souvent, de prime abord, techniques et complexes, les implications du SCoT concernent tout le monde.

Au final, la mise en œuvre du schéma aura des conséquences sur la vie quotidienne des acteurs et des citoyens.

A ce titre, la population, le tissu associatif et les organisations professionnelles, méritent d'être informés, consultés, et invités à formuler des propositions pour enrichir le projet de territoire.



© Laurent Mignaux/METL-MEDDE

ZOOM SUR...

Le coût d'élaboration d'un SCoT

L'élaboration d'un SCoT a **un coût qui diffère d'un territoire à l'autre**. Il est en effet difficile d'estimer un montant standard tant la diversité des situations, des superficies de territoire, des populations concernées, des études déjà réalisées, des modalités de concertation engagées, des acteurs et des compétences (ingénierie disponible sur le territoire) varient d'un SCoT à l'autre. Les expériences connues à ce jour peuvent cependant donner à titre indicatif une fourchette chiffrée de coût par habitant, pour les études seulement :

- de 2 à 3,50 €/habitant pour les SCoT ruraux comprenant entre 30 000 et 100 000 habitants ;
- de 2,50 à 5,00 €/habitant pour les SCoT comprenant une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- de 2,50 à 4,50 €/habitant pour les SCoT incluant une métropole de plus de 300 000 habitants.

Ainsi, élargir le périmètre du SCoT et mutualiser les services permettent de réaliser des économies d'échelles.


3 Équilibre, cohérence et anticipation : les maîtres mots du SCoT

Le SCoT est un document de planification centré sur un projet de territoire. Il relève du code de l'urbanisme qui définit précisément les objectifs à atteindre en termes de politiques publiques et précise les moyens d'actions concrets qu'il peut mobiliser pour y répondre.

Il est essentiel, avant d'engager une démarche de SCoT, de bien cerner les possibilités offertes par l'outil mais également ses limites :

- ce que le SCoT doit impérativement comporter ;
- ce que le SCoT peut faire ;
- ce que le SCoT ne peut pas faire.

Il s'agit ici de préciser les finalités du SCoT, les leviers sur lesquels il peut agir et ce que l'on peut attendre de cet outil.

 Les éléments de contenu du SCoT sont esquissés dans ce chapitre puis déclinés et approfondis en partie 2.

Ce que dit la loi

Article L. 121-1 du code de l'urbanisme (Modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123)
Les schémas de cohérence territoriale [...] déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables

1 bis° La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et

de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

3.1 Les trois notions clefs du SCoT

1. Équilibre

Les politiques du SCoT contribuent à consolider deux composantes essentielles du territoire :



Les politiques du SCoT ne doivent pas produire d'opposition entre ces deux composantes territoriales. Il s'agit de **rechercher en permanence un équilibre** entre le développement et l'urbanisation, d'une part et la protection des ressources d'autre part. Cette **notion d'équilibre de l'aménagement territorial est centrale dans le SCoT.**



2. Cohérence

La deuxième notion fondatrice du SCoT est la mise en cohérence des politiques publiques. Le **SCoT** est, comme son nom l'indique, **l'instrument privilégié d'harmonisation des multiples politiques sectorielles ou territoriales**. Le code de l'urbanisme précise la place du SCoT dans l'ordonnancement juridique et définit les documents qu'il doit respecter et ceux qu'il doit orienter.



Le lien juridique entre le SCoT et les autres documents est précisé dans le chapitre 3.3 ci-après.

3. Anticipation

Le SCoT est un outil stratégique de préparation de l'avenir, d'anticipation et de maîtrise des évolutions futures du territoire. Il s'inscrit dans le temps (au moins 10 ans) et nécessite que les élus se projettent bien au-delà des temps électoraux.

Cette notion est essentielle pour donner du sens au projet. Le SCoT engage les élus à prendre en main leur avenir, à dessiner ensemble une vision commune, afin d'éviter de subir des évolutions qui pourraient sembler inéluctables. Le SCoT permet une forme de prise de pouvoir de la politique sur le territoire et ses dynamiques en matière d'organisation spatiale.

3.2 Construire un territoire équilibré

Le SCoT vise en priorité un développement équilibré du territoire :

- entre espaces urbanisés et espaces non urbanisés ;
- entre ville et campagne ;
- entre protection et développement ;
- entre centres et périphéries ;
- etc ...

Sur quoi peut agir concrètement le SCoT pour construire cet équilibre territorial ?

Spatialiser la stratégie d'urbanisation et les choix d'aménagement

Le SCoT est un outil de spatialisation des choix d'aménagement urbain, économique et de construction de logements. La recherche de l'équilibre territorial passe ainsi par la définition d'une armature spatiale qui inclut des sites préférentiels de développement ou de renouvellement urbain et des espaces à préserver.

Il s'agit également de préciser la vocation et le rôle que doivent être amenés à jouer les différentes communes, les différents quartiers ou les différents espaces économiques dans l'armature urbaine du territoire. A ce titre, le SCoT vise à réduire les inégalités sociales ou territoriales par des choix de spatialisation adaptés.

Un SCoT comprend des cartes ou des schémas qui illustrent et précisent cette organisation spatiale choisie par les élus.



© Laurent Mignaux/METL-MEDD

Préserver toutes les richesses non bâties du territoire (naturelles, minérales, agricoles, forestières)

Le SCoT permet de protéger, sur le long terme, tous les espaces non dédiés à l'urbanisation, qu'ils soient à caractère naturel, extractible, agricole, forestier ou de loisirs.

Il s'agit de considérer les espaces nécessaires au fonctionnement des écosystèmes (Trame Verte et Bleue), le foncier agricole et forestier productif, le foncier des carrières, les éléments ou structures paysagères remarquables ou identitaires, comme des facteurs essentiels de développement territorial.

Le SCoT donne des moyens juridiques pour sécuriser et protéger ces espaces de toute urbanisation, ou pour en définir les évolutions acceptables, à travers les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, Plans Locaux d'Urbanisme et Plan Local d'Urbanisme intercommunaux). La maîtrise ambitieuse de la consommation foncière, enfin, est un levier majeur du SCoT. A ce titre, l'élaboration du SCoT fournit un lieu de débat politique sur les rythmes et vocations de développement différenciés, dont la densification «acceptable». Le SCoT peut ainsi constituer un outil puissant de limitation de l'artificialisation de l'espace dans les territoires. Il permet de privilégier le renouvellement urbain plutôt que l'extension, de promouvoir des formes urbaines renouvelées alliant qualité de vie et compacité et d'appliquer des principes de densité à toute nouvelle opération d'aménagement.



Organiser la mobilité dans le territoire

Construire un territoire équilibré implique également d'être en mesure d'agir sur les mobilités à différentes échelles au sein du bassin de vie ou de l'aire urbaine. L'offre de mobilité est de plus en plus déterminante à la fois dans les choix d'installation des citoyens et des entreprises. Elle répond également aux enjeux de **solidarité territoriale** et d'amélioration de l'**accessibilité aux différentes ressources du territoire** (équipements, services, emplois...).

L'organisation de la mobilité est enfin déterminante pour accompagner la mutation vers le territoire «post-carbone». Le SCoT permet de rationaliser les choix d'aménagement au regard des émissions de gaz à effet de serre. Le SCoT constitue un outil d'organisation territoriale de la demande et de l'offre de mobilité. Il permet de mettre en cohérence les politiques de déplacement et l'armature spatiale du territoire : chaque réflexion stratégique devant alimenter l'autre et vice-versa.

Foire aux questions (FAQ)

Le SCoT prend position sur des sujets majeurs qui concernent l'aménagement du territoire. Cependant, il ne peut apporter des réponses sur l'ensemble des débats locaux. D'autres documents de planification ou programmes prennent alors le relais du SCoT pour «préciser», «compléter» son approche globale et aller plus loin sur ces sujets. Certains de ces thèmes ou questionnements, aux marges du SCoT, renvoient à des interrogations fréquemment rencontrées lors de sa construction :

Le SCoT doit-il réglementer l'urbanisme à la parcelle ?

NON, mais...

Ce n'est pas sa vocation. La précision du tracé est sensiblement différente entre SCoT et documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU, PLUi) en raison de l'échelle des documents graphiques et de leur portée juridique : le SCoT donne des «orientations» qui peuvent être traduites spatialement, en localisant des espaces ou des secteurs géographiques. Les documents d'urbanisme locaux doivent traduire à la parcelle ces orientations dans leurs plans de zonage selon le principe de compatibilité. Cependant, pour les zones d'aménagement commercial, et pour les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, qui peuvent être délimités dans le SCoT, les documents graphiques doivent permettre d'identifier les terrains concernés.

Le SCoT peut-il encadrer les types d'agriculture sur un territoire ?

NON

Le SCoT peut présenter un projet agricole pour le territoire. Il doit définir et protéger les espaces nécessaires à l'activité agricole. Pour autant, il reste un document de planification, qui réglemente, quantifie, encadre les occupations d'un territoire et non un outil de gestion de l'activité agricole.

Le SCoT peut-il interdire une typologie d'activité (carrières, industries en énergies renouvelables...)?

NON

Le SCoT ne peut aller à l'encontre d'autres outils juridiques qui encadrent également l'implantation des activités économiques (commerces, industrie...) et des services publics (énergie, transports...). Le SCoT doit aborder la question de la pertinence de certaines activités à la fois au regard des besoins territoriaux ou supra-territoriaux mais aussi de leur importance économique et de leurs impacts sur l'environnemental et le paysage. Il peut encadrer l'implantation d'activités industrielles (localisations possibles, conditions à respecter pour en maîtriser les impacts environnementaux) mais ne peut pas les proscrire.

Existe-t-il un lien entre le volet éolien du Schéma Régional Climat-Air-Énergie (SRCAE) et le SCoT ?

NON

La planification du développement de l'éolien est dévolue à titre principal au SRCAE. Ce document comprend le Schéma Régional Eolien identifiant les parties du territoire favorables au développement de l'éolien au titre de l'article L. 222-2 du code de l'environnement. Sur le plan juridique, le SRCAE n'entretient pas de relation directe avec les documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des SCoT ou des PLU. En revanche, le SCoT doit prendre en compte les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET), qui eux-mêmes doivent être compatibles avec le SRCAE. Il y a donc de ce fait un rapport indirect entre le contenu du SRCAE et le contenu du SCoT.

De plus, en raison du principe d'amélioration des performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de l'énergie et de production énergétique à partir de sources renouvelables, prévu à l'article L. 121-1 du code d'urbanisme, le SCoT ne peut donc ignorer le SRCAE.



Pour en savoir plus

CERTU, Énergie et Climat dans les 12 SCoT grenelle, fiche n°1, mars 2010.

3.3 Mettre en cohérence les politiques publiques dans le territoire

Un rôle d'intégrateur des politiques publiques

Le SCoT constitue le « bras armé » des territoires déterminés à renforcer la cohérence entre les différentes politiques publiques à l'œuvre dans leur périmètre d'intervention.

Il joue un rôle d'intégrateur appliquant et déclinant localement les grandes politiques nationales, régionales ou départementales dans le projet de territoire en s'appuyant sur une connaissance fine des singularités et des enjeux qui s'y expriment. Il s'agit soit de politiques sectorielles (eau, risques, biodiversité, transports, logement & habitat, énergie...) soit de politiques territoriales (lois montagne et littoral, document stratégique de façade, charte de parc naturel régional et de pays, plan de paysage...). C'est aussi un document de référence qui

fait remonter la vision stratégique du « terrain ». Ainsi, la Région, le Département et l'Etat vont pouvoir se référer au SCoT pour ajuster un certain nombre de leurs orientations stratégiques. Il constitue également un document cadre pour les investisseurs privés (en particulier les agriculteurs) à qui il donne suffisamment de visibilité à moyen et long terme pour développer sereinement leurs projets.

Enfin, le SCoT favorise la solidarité et la complémentarité entre les différentes portions du territoire et atténue les phénomènes de compétition au sein de son périmètre.

La juste place du SCoT

Le schéma ci-après met en évidence les rapports juridiques existants entre le SCoT et les autres politiques et programmes publics (rapport de compatibilité, de prise en compte.).

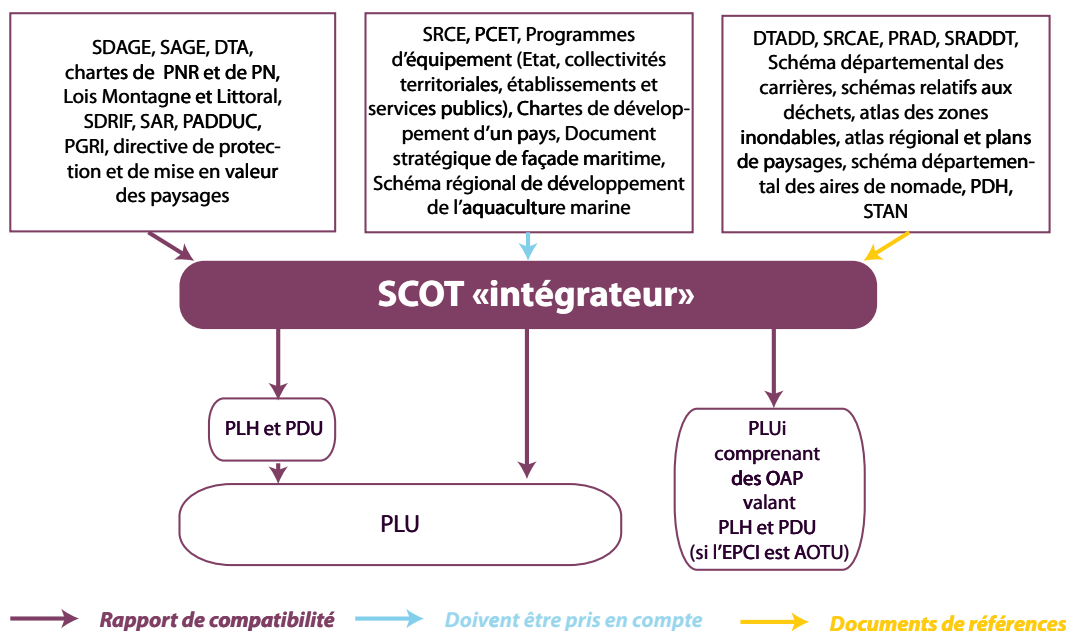


Figure 3 : La place du SCoT dans l'ordonnancement juridique.

Définitions et liens juridiques entre les documents :

La compatibilité

Le code de l'urbanisme recourt fréquemment à la notion de compatibilité sans toutefois la définir. Elle ne doit pas être confondue avec la notion de conformité. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation. C'est cette relation de conformité qui prévaut dans les relations entre permis de construire et PLU.

Dans le cadre d'un rapport de compatibilité, l'autorité élaborant une décision n'est pas tenue de reproduire à l'identique la norme supérieure. La notion de compatibilité induit une obligation de non contrariété de la norme inférieure aux aspects essentiels de la norme supérieure. Le PLU devra donc respecter les options fondamentales du SCoT, sans être tenu de reprendre à l'identique son contenu.

La prise en compte

Il s'agit d'une relation juridique à peine plus souple que l'obligation de compatibilité. Selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de «ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie» (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010)

Les documents et données de référence

Certains documents ne s'imposent au SCOT ni au travers du lien de conformité, ni du lien de compatibilité, ni du lien de prise en compte. Néanmoins, ces données sont des éléments de connaissance importants et doivent être intégrées dans la réflexion préalable à la décision ; leur ignorance manifeste pouvant conduire le juge à relever une «erreur manifeste d'appréciation» entraînant l'illégalité du document.

3.4 Anticiper et préparer l'avenir : les temps du SCoT

Le SCoT oriente le développement territorial dans le respect des principes du développement durable. Il doit ainsi être en mesure de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

La construction d'un SCoT implique d'appréhender différentes échelles temporelles (5, 10, 20 voire 40 ans). Cette construction se base sur un dialogue, un aller-retour permanent entre le temps de la prospective à long terme et l'échelle de la stratégie opérationnelle du court et moyen-terme.

La **stratégie** élaborée doit également viser à renforcer l'adaptabilité du territoire, que ce soit vis-à-vis des grands choix d'aménagement ou des usages. Ainsi, le SCoT doit être en mesure d'intégrer et de répondre en parallèle à trois échelles de planification : court, moyen et long terme.

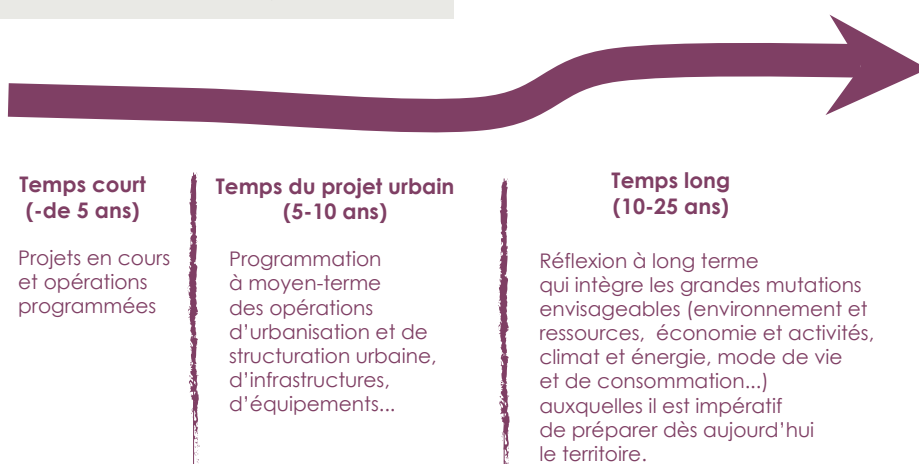


Figure 4 : Les temps du SCoT.

4 Le périmètre du SCoT : le juste dosage entre la politique et la géographie

L'article L.122-3 du code de l'urbanisme précise les règles et les modalités à respecter pour définir le périmètre d'un SCoT. Au-delà de l'aspect réglementaire, il est important d'appréhender les critères à intégrer pour arrêter le choix du périmètre du SCoT le plus cohérent.

Il s'agit de trouver le bon dosage entre un périmètre géographique et socio-économique pertinent et la volonté politique des élus locaux d'élaborer un projet ensemble.



Les éléments réglementaires et la procédure formelle sont présentés en partie 3.

4.1 Rechercher la cohérence géographique et socio-économique

Dans cette première approche, la recherche du périmètre pertinent invite souvent les territoires à sortir de leurs limites administratives. Le périmètre du SCoT doit correspondre à l'unité territoriale dont les communes et intercommunalités partagent des enjeux et des interactions fortes.

Les notions de «bassin de vie» et «d'aire urbaine» sont essentielles à prendre en compte dans la réflexion préalable à la définition du périmètre. Un SCoT dont le périmètre est proche de celui de son aire urbaine bénéficie d'une certaine autonomie de fonctionnement (taux élevé de résidents travaillant dans le territoire, déplacements et mobilités intra-territoriale, accessibilité aux équipements).

Ceci accroît les marges de manœuvre du document de planification pour agir et répondre aux grands enjeux du territoire.

Au contraire, un périmètre qui serait trop restreint au regard de la réalité socio-économique du territoire risque de limiter les capacités d'action du SCoT puisque les leviers à mobiliser peuvent se situer à l'extérieur du périmètre considéré.

Un périmètre de SCoT peut en revanche comprendre plusieurs aires urbaines ou bassins de vie : il correspond alors à un territoire multipolaire.

D'après l'INSEE :

Le bassin de vie : il s'agit, dans les territoires à dominante rurale, du plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi.

L'aire urbaine : une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 1 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont 40% (au moins) de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle (ou dans des communes attirées par celui-ci).

La géographie et les paysages sont également des éléments essentiels pour guider le choix du périmètre pertinent de SCoT :

- les grandes composantes géographiques et paysagères constituent souvent des limites naturelles à considérer : les massifs et vallées, les fleuves, rivières et estuaires, les principales physionomies agricoles. Elles structurent un territoire, marquent son identité, participent à son attractivité et renforcent le sentiment d'appartenance : SCoT des Rives du Rhône (38) ou de la Montagne du Haut Languedoc (34) ;
- la notion de bassin versant, qui permet de conduire une approche intégrée combinant développement urbain et gestion des ressources en eau ou des risques : SCoT des Lacs Médocains (33), SCoT du Bassin d'Arcachon-Val de Leyre (33) ;
- les écosystèmes et milieux naturels à enjeu écologique fort : Pays du Bocage Mayennais (53), SCoT du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient (10) ;
- les grands terroirs agricoles tels que : plaine céréalière, zone d'élevage, terroir viticole : SCoT du Vignoble Nantais (44), SCoT du Pays Dieppois -Terroir de Caux (76).

PAROLES D'ÉLUS



Rolland Castells,
Maire de Bagnères-de-Bigorre,
Président de la Communauté de Communes de la Haute-Bigorre (CCHB)

En 2012, la Communauté de Communes de la Haute Bigorre a été retenue par l'État et le Conseil Régional dans le cadre d'un appel à projets pour une étude préalable à la mise en œuvre d'un SCoT sur son territoire. La décision des élus de s'inscrire dans une telle démarche relève de deux constats. Tout d'abord, récemment, avec les dernières adhésions de communes, notre intercommunalité a atteint le périmètre qu'elle s'était fixée au moment de sa création, à savoir, de regrouper l'intégralité des cantons de Bagnères et de Campan et constitue maintenant un bassin géographique (territoire rural de montagne) et un bassin de vie cohérent. Ensuite, même si les collectivités, individuellement ou collectivement, ont beaucoup réalisé dans le cadre de leurs compétences respectives, il nous est apparu nécessaire de nous doter d'un projet stratégique de territoire qui nous permette d'œuvrer en cohérence et avec une réflexion prospective à 15 ou 20 ans.

Le Schéma de Cohérence Territoriale, outil à la fois stratégique et règlementaire, nous a semblé être une réponse possible à nos préoccupations. L'étude préalable a été organisée en deux parties complémentaires : un «audit patrimonial» et un portrait dynamique de territoire. L'audit

avait pour but de recenser à la fois les atouts et les faiblesses de notre territoire à partir de la perception qu'en ont ses propres acteurs de manière large. Sur cette base et celle des études déjà réalisées sur le territoire, un portrait du territoire et de ses enjeux les plus importants a été établi. Enfin, un périmètre de SCoT pertinent au regard de ces enjeux ainsi que les modes de gouvernance et de concertation a été proposé : après examen de plusieurs scénarios de périmètre de SCoT (trois vallées, Haut Adour, bassin de vie et CCHB), les conclusions de l'étude préalable nous ont naturellement orienté vers un SCoT à l'échelle de notre intercommunalité. En effet, il s'agit du territoire qui nous rassemble autour d'une identité patrimoniale clairement identifiée et dans lequel nous avons construit, depuis de longues années, une habitude de travail en commun. A l'issue de l'étude, nous avons ainsi décidé, en toute connaissance de cause, de nous engager dans une démarche de SCoT. C'est une démarche longue et complexe, mais dont l'intérêt est de dépasser le coup par coup en se dotant d'une stratégie pour le territoire dans son ensemble. Dans le cadre du «diagnostic patrimonial», près de deux cents acteurs ont été entendus et leurs réactions sur la démarche engagée sont tout à fait positives. Il nous faut aujourd'hui poursuivre cette dynamique collective pour accompagner la construction de notre projet.

4.2 Identifier le «bon» périmètre politique

Comme rappelé précédemment, un SCoT est un document d'urbanisme intercommunal qui nécessite un projet politique. **Il est donc essentiel que le périmètre du Schéma rassemble des élus motivés et souhaitant travailler ensemble.**

La qualité de la gouvernance et du pilotage qui seront mis en place par la suite dépendent en grande partie de cette volonté politique commune de réaliser le SCoT.

Le choix du périmètre, au regard de critères politiques, doit également tenir compte des autres périmètres intercommunaux ou de planification avec lesquels le SCoT devra s'articuler : Pays, Agglomérations, Parcs Naturels Régionaux (PNR) ...

La prise en compte des SCoT voisins dans l'élaboration du périmètre d'un Schéma est un facteur à intégrer notamment pour renforcer la cohérence du territoire (intégration des dynamiques périphériques susceptibles d'interagir avec le territoire) et faciliter le démarrage des procédures : partage d'expériences, de méthodes, échanges de données et d'études. Le préfet peut aussi, par sa connaissance du territoire, faciliter la coordination du maillage entre périmètres de SCoT.

Chiffres clefs

1/3 des SCoT en cours ou approuvés sont réalisés à l'échelle d'un seul Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

2/3 des SCoT ont nécessité la création d'un établissement public porteur de SCoT (syndicat mixte).

4.3 L'élargissement et le renforcement du rôle du préfet dans la détermination du périmètre des SCoT

Le préfet voit son autorité et son pouvoir d'action renforcé dans le choix d'adoption du bon périmètre des SCoT. Selon l'article L.122-5-1 du code de l'urbanisme, il peut dorénavant imposer la réalisation d'un SCoT sur *«les secteurs ou l'absence de SCoT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique [...] de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, [...] ou conduit à une consommation excessive de l'espace»*. De même, il peut demander à étendre le périmètre d'un SCoT s'il juge que le périmètre proposé ne permet pas de répondre aux objectifs de mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, de développement économique et d'environnement...

Le rôle du préfet n'est pas limité à une fonction de «contrôle». Si dans certains cas il peut arrêter lui-même un projet de périmètre (après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale), il peut également être amené à assister et conseiller les établissements publics et les communes dans la construction d'un SCoT (délimitation du périmètre, création de l'établissement public...).




Pour en savoir plus

L'article L.122-5-1 du code de l'urbanisme précise le rôle du préfet dans la démarche d'élaboration des SCoT.

PARTIE

2



**Construire le projet :
du diagnostic aux orientations
et objectifs**

1 Le SCoT : un document de planification nourri par un projet de territoire

Construire le SCoT comme un projet de territoire

Le SCoT est un document de planification supra-communal. Il donne une vision stratégique et prospective d'un territoire sur le long terme. Cette vision doit être construite pièce par pièce, tel un édifice, et constitue in fine un véritable projet de territoire partagé par tous ses artisans.

Le diagnostic représente les fondations de ce projet, en ce sens elles doivent être suffisamment «solides» et s'adapter aux exigences locales afin d'aider efficacement à la décision.

Avec les éléments du diagnostic, le projet doit être «construit» progressivement, en produisant des esquisses, en revenant parfois en arrière pour affiner certaines connaissances, en s'assurant que chaque pièce trouve sa place à l'édifice final et en ayant une vision claire des moyens que l'on souhaite allouer à sa mise en œuvre. **La construction du projet est au cœur de l'élaboration du document de planification territoriale et doit respecter certaines exigences afin d'être porté par tous.**

Une démarche itérative...

L'élaboration du projet est le fruit d'une démarche **itérative**. Par conséquent, elle n'est pas toujours **linéaire** au cours du temps. L'évaluation environne-

mentale et la concertation sont des démarches essentielles de la construction du projet qui participent à son enrichissement, à son ajustement. Elles servent à la définition des enjeux, questionnent le projet et permettent d'améliorer la qualité et la pertinence de son contenu.

... pour un projet pleinement partagé

Le projet de territoire naît rarement d'une page blanche. Comme tout projet d'aménagement et de développement du territoire, il s'inscrit dans son environnement et intègre les initiatives en cours.

L'exigence de cohérence et d'anticipation du SCoT sont de puissants leviers pour fédérer, autour d'un projet commun, les forces vives et programmes en cours sur le territoire.

Le présent chapitre aborde les différentes étapes de construction de ce projet de territoire et en propose des clés de lecture afin de guider la construction de SCoT qui soient véritablement au service de leurs territoires.

 *Le passage du projet de territoire à un SCoT formalisé est précisé en partie 3.*

Évaluation environnementale

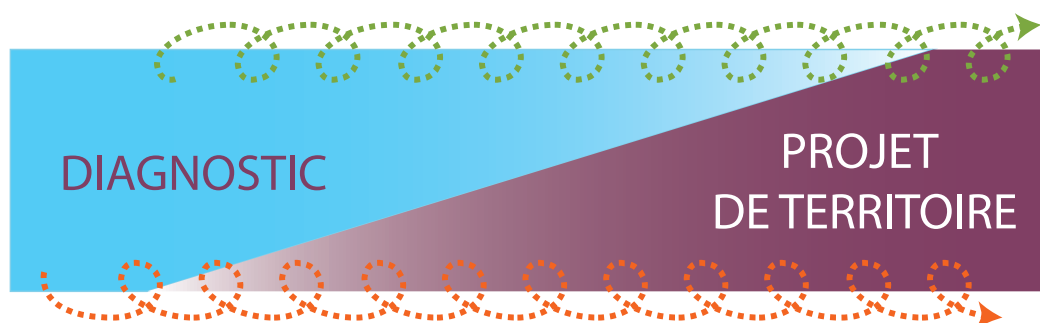


Figure 5 : La construction du projet de territoire.

Construction concertée

2 Comprendre le territoire à l'aide du diagnostic

2.1 Un diagnostic construit pour servir le projet

La première étape de construction du projet doit permettre aux porteurs du SCoT de s'accorder sur une lecture commune de leur territoire. Il s'agit de produire la connaissance et la compréhension du territoire dans toutes ses composantes afin de guider les choix stratégiques. Cette phase nécessite un travail important d'investigation (état initial du territoire, potentialités, dynamiques et projets en cours...).

Il ne s'agit pas de réaliser une encyclopédie de données et d'études existantes, mais un travail de synthèse, d'audit, et de critique. Une étude prospective dès la phase de diagnostic permet de questionner l'avenir et d'en tenir compte pour tirer des conclusions et des enjeux. L'identification des

ambitions des élus est aussi essentielle dès le début du SCoT car cette étape aidera à déterminer les enjeux sur lesquels ils souhaitent agir en priorité. A partir de ces éléments, le diagnostic doit être en mesure de révéler les besoins du territoire et de ses habitants ainsi que ses capacités à **accueillir**³ des éventuelles évolutions.

Pour être pleinement utile au projet, le diagnostic doit croiser plusieurs types d'informations afin d'obtenir une lecture systémique et transversale du territoire. **Le diagnostic doit aboutir à une lecture globale du territoire, de ses besoins, de ses contraintes, ainsi que de ses potentialités et à la formulation d'enjeux hiérarchisés.**

C'est à partir de ces éléments que la réflexion sur le projet peut être engagée. Le diagnostic est donc une étape à la fois riche en études et en échanges.

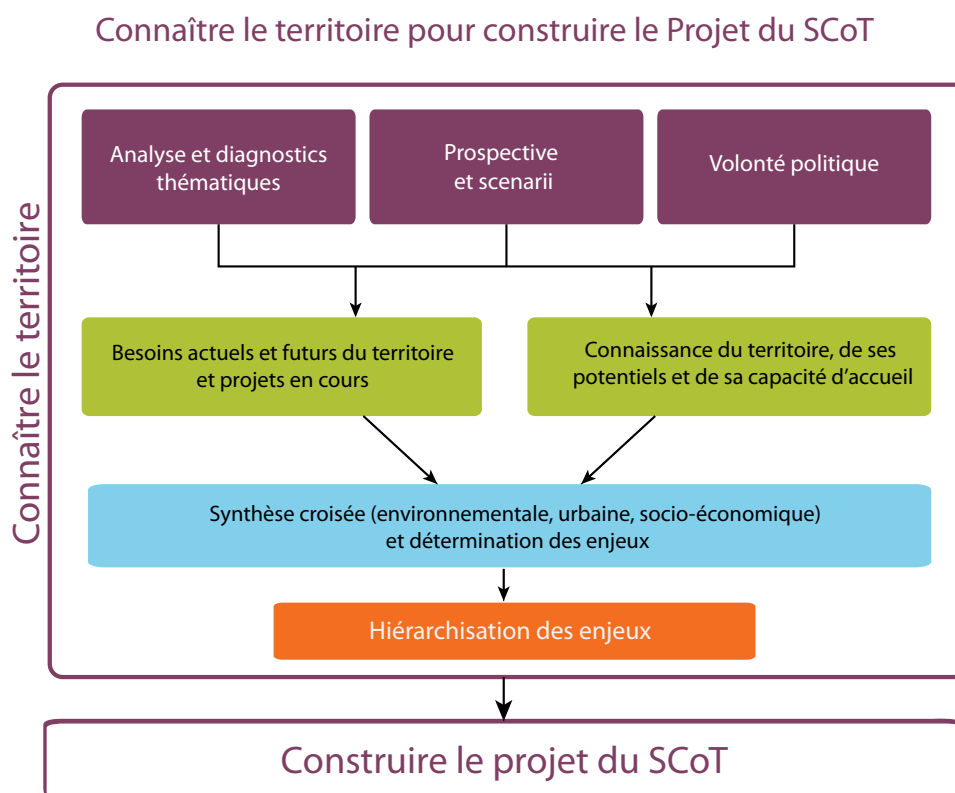


Figure 6 : Le processus de construction d'un diagnostic de SCoT.

³ Capacité d'accueil

Elle détermine ce qu'un territoire est capable de supporter comme activités, usages ou dynamiques au regard de ses ressources naturelles actuelles et futures (eau, espace, énergie...) de ses contraintes (risques naturels et technologiques) dans le respect de son identité physique, paysagère, patrimoniale, économique, socioculturelle et écologique.


2.2 Un diagnostic à plusieurs facettes

Le diagnostic est alimenté par une grande diversité d'approches, complémentaires les unes des autres, qui doivent être combinées pour aboutir à une lecture satisfaisante des enjeux territoriaux.

Un diagnostic thématique

Le diagnostic donne une lecture précise et actualisée de l'état du territoire à travers des analyses thématiques : socle géographique et environnemental, dynamiques économiques et sociales, démographiques et urbaines (le tableau de la page 36 et 37 donne quelques exemples de thématiques à étudier).

Les thématiques environnementales permettent d'alimenter la production de «**l'État initial de l'environnement**» et d'identifier le potentiel et le niveau de contrainte d'un territoire.

 *Les principes guidant la production de l'état initial de l'environnement sont abordés dans la partie 2, chapitre 5 «Conduire l'évaluation environnementale».*

Cette lecture thématique doit faire émerger plusieurs types d'informations, essentiels à la compréhension d'un territoire :

- **Quels sont les besoins issus des dynamiques territoriales ?**
il s'agit des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, de logements (notamment social), d'équipements et services, d'emplois, de mobilités et transports, etc...
- **Quelle est la capacité d'accueil du territoire ?**
Quelle est sa sensibilité environnementale, l'état de ses ressources, de ses contraintes, de ses potentialités et donc de sa capacité à accueillir un développement futur ?
- **Quels sont les projets portés par les élus et acteurs du territoire ?**
Il s'agit de marqueurs de dynamiques à prendre en compte dans la construction du document de planification, mais aussi les plans et programmes déjà établis, que le projet doit intégrer et mettre en œuvre.

Un diagnostic prospectif

Le travail de diagnostic implique d'être en mesure de **quantifier les analyses produites**. Les thématiques abordées doivent nécessairement faire appel à des chiffres, ou indicateurs, qui donnent une vision objective de la situation et préparent la démarche d'évaluation ultérieure.

Le diagnostic donne une lecture du territoire qui ne doit pas être figée. Il doit, au contraire, amener à envisager des futurs possibles et contrastés et des solutions raisonnables au regard des tendances ou projets identifiés. Ce travail de construction d'une vision prospective du territoire doit être mené dès cette étape préliminaire.

ZOOM SUR...

La prospective territoriale

La prospective territoriale est un exercice d'anticipation faisant généralement appel à la méthode des scénarios (eux-mêmes établis à partir du diagnostic dynamique). Le scénario recouvre à la fois la vision de l'avenir et le cheminement pour y parvenir. Ces scénarios sont essentiels pour alimenter le débat sur le devenir du territoire à long terme, la définition des enjeux et la construction du projet.

Sa fonction première est d'être une aide à la décision stratégique. Elle a des vertus pédagogiques en guidant les choix entre le possible, le souhaitable et l'inacceptable. Elle ne doit pas être confondue avec le projet : elle apporte le regard qui alerte et éclaire la décision.

Dans le cadre des SCoT, la prospective aide par exemple à anticiper les perspectives démographiques et les besoins qui s'y rattachent. Elle permet également d'explorer les alternatives en termes de foncier et de consommation d'espaces.



Pour en savoir plus

Des publications du Certu et de la Datar existent pour aider les élus et les techniciens à initier des démarches prospectives.

Les objectifs de la prospective territoriale sont multiples et servent la construction du projet :

- placer les porteurs du SCoT dans une vision à long terme, qui anticipe le devenir de leur territoire afin de mieux s'y préparer ;
- mesurer les risques et menaces de certaines tendances pour se donner les moyens de les inverser via un projet maîtrisé et non un projet subi ;
- imaginer des options de développement territorial qui vont donner des nouvelles marges de manœuvre pour l'avenir ;
- permettre aux élus qui le souhaitent de libérer la créativité et l'inventivité de leur territoire.

Pour chaque thématique abordée dans le diagnostic, il est important d'anticiper les évolutions futures et d'émettre des hypothèses réalistes quant au devenir du territoire.

Un diagnostic transversal

Le diagnostic donne une vision croisée des thématiques, afin de bien mettre en évidence des enjeux induits :

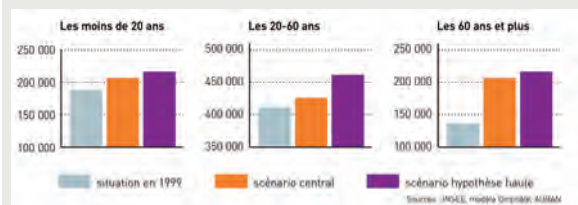
- croiser les dynamiques urbaines ou spatiales d'un territoire avec sa sensibilité environnementale ;
- croiser les évolutions démographiques et économiques possibles avec les ressources naturelles disponibles ;
- croiser le fonctionnement écologique du territoire avec les usages, occupations et projets identifiés en son sein.

Autant de croisements sont possibles pour conduire à une meilleure compréhension du fonctionnement du territoire et des interactions existants entre ses composantes. Ces analyses croisées s'accompagnent généralement d'une spatialisation qui localise les secteurs géographiques nécessitant une attention particulière dans le cadre du projet.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Les scénarios de prospective démographique du SCoT de la Métropole de Nantes-Saint-Nazaire

Projection de la population 2020

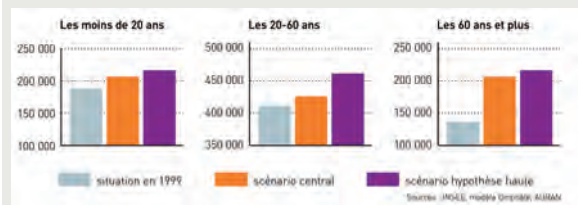


Source : INSEE, modèle Omphale, AURAN

Entre 100 000 et 150 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2020 ?

Selon les hypothèses, le territoire pourrait atteindre de 840 000 à 884 000 habitants, soit une progression de 14% à 20% sur une vingtaine d'années.

Projection par âge 2020



Source : INSEE, modèle Omphale, AURAN

Augmentation de moitié de plus de 60 ans

Quelles que soient les hypothèses retenues, le nombre de personnes de 60 ans et plus devrait augmenter de manière significative (environ + 70 000 personnes).

Les élus portant le SCoT de la Métropole de Nantes-Saint-Nazaire avaient une double ambition : maintenir l'attractivité du territoire, et conserver les grands équilibres sociaux, économiques, environnementaux. La prospective les a aidés, au travers de deux scénarios, à mener une réflexion sur les grandes évolutions de la métropole, ses marges d'incertitudes, ses impondérables et ses futurs possibles.

Un diagnostic dynamique et stratégique

Pour être pertinent et efficace dans la construction du projet, le diagnostic doit être dynamique et porter un regard critique sur le territoire : il s'agit de mettre en évidence les leviers sur lesquels le projet devra apporter des réponses.

Le diagnostic du SCoT doit éclairer les acteurs sur les forces, faiblesses, opportunités et menaces, du territoire et soulever des questions :

- qu'est ce qui fonctionne sur le territoire ? Que faut-il préserver et maintenir ? Que faut-il maîtriser ?
- quels sont les éléments qui font défaut ? Que faut-il développer ?
- quelle dynamique conforter ? Quels potentiels exploiter ?
- quelles sont les préoccupations à avoir ? Quelles sont les menaces à craindre ? Que faut-il restreindre ?

Un diagnostic articulé aux territoires voisins

La réalisation du diagnostic territorial implique également de repositionner le territoire dans son environnement géographique et institutionnel : les territoires ne sont pas des «îles». Ils sont entourés par des territoires et des villes ayant leurs propres dynamiques, stratégies et projets qu'il faut prendre en compte dans l'analyse.

Un diagnostic spatialisé

La lecture du territoire s'appuie sur une analyse spatialisée. La représentation, qu'elle soit cartographique ou schématique, est indispensable pour comprendre et partager le diagnostic. Le travail de représentation graphique nécessite un effort de simplification et de synthèse. Il doit mettre en évidence des cohérences, des polarités, des carences ou des secteurs présentant une forte concentration d'enjeux. C'est un outil de travail à privilégier, en particulier comme support de discussion et de débat, en complément des rédactions.

La spatialisation du diagnostic facilite la compréhension partagée du territoire et de ses dynamiques. Elle permet de visualiser les interactions entre ces dynamiques et le socle physique.

Un diagnostic sur-mesure

Si certains sujets sont incontournables à la démarche SCoT (car renvoyant à des champs d'intervention majeurs et obligatoires du document d'urbanisme), le degré d'investigation et d'approfondissement nécessaires dépendront de chaque territoire, des études existantes et des projets envisagés. De plus, des problématiques particulières ou originales peuvent être au cœur des enjeux du territoire. C'est souvent le cas de territoires avec de faibles dynamiques de croissance démographiques ou de territoires spécifiques tels que le littoral, les milieux insulaires et les régions de montagne. Il existe une grande diversité de territoires, une diversité d'enjeux et donc une diversité d'approches possibles.

Une approche sur-mesure, spécifique et adaptée à chaque territoire est donc fortement recommandée.

Conclusion : un diagnostic à façonner de mille façons

Les méthodologies pour réaliser un diagnostic préalable à un projet de territoire sont diverses et variées et dépendent de beaucoup de paramètres (état de la connaissance du territoire, études menées au préalable, exigences spécifiques sur des thématiques particulières, etc...).

L'objet du guide n'est pas de mettre en avant une méthode plus qu'une autre mais d'en comprendre la logique et les implications pour la suite de la démarche.

Le diagnostic doit avant tout être un «outil d'aide à la décision» partagé pour la construction d'un projet adapté et cohérent avec les enjeux du territoire.



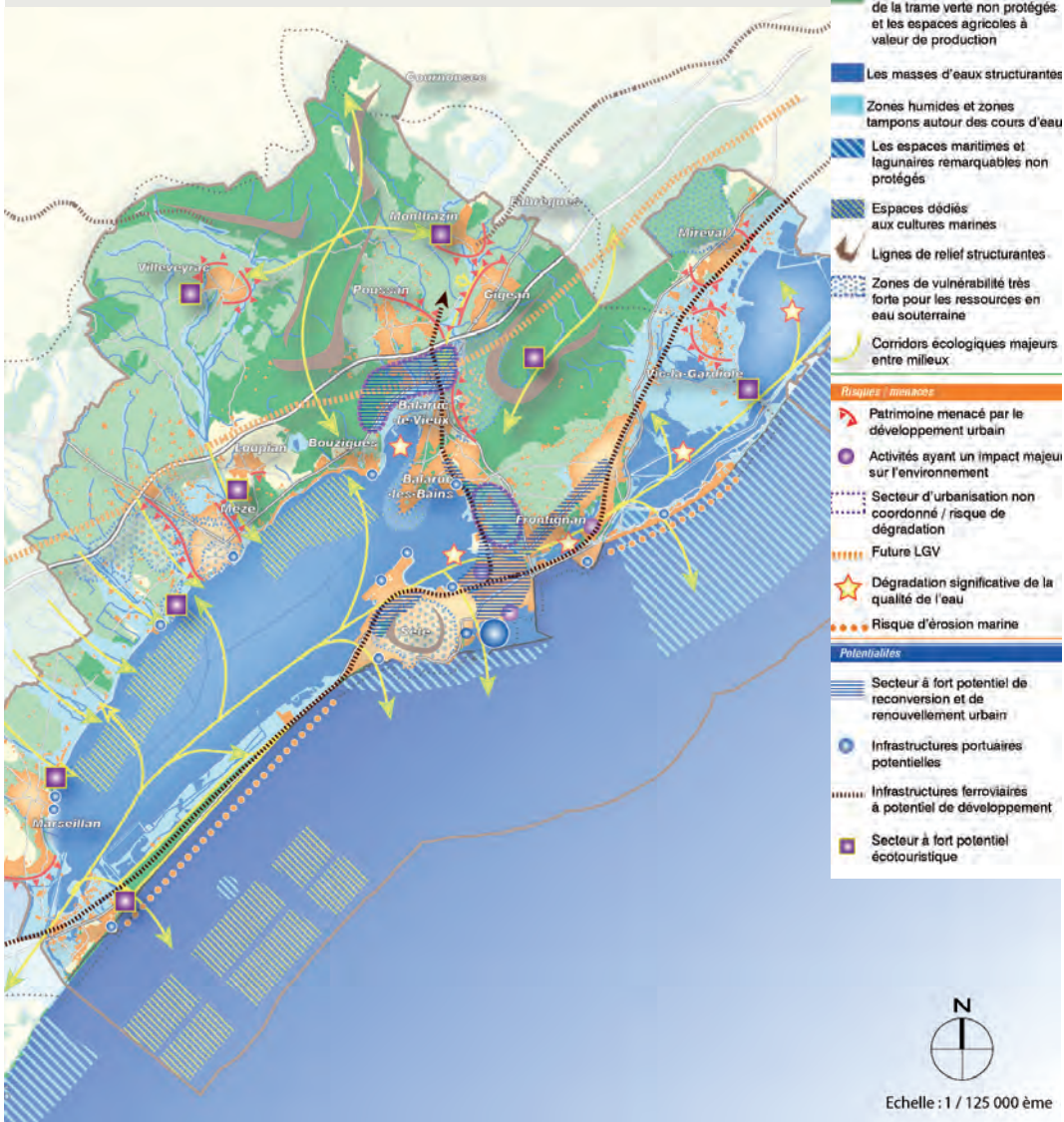
Le contenu obligatoire du diagnostic est précisé dans la partie 3, chapitre 3.1 «Le rapport de présentation».



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La synthèse des enjeux du SCoT du Bassin de Thau

Par cette cartographie, le SCoT du Bassin de Thau synthétise l'idée générale du diagnostic. La réalisation d'une cartographie faisant figurer l'ensemble des enjeux transversaux du territoire permet une lecture plus aisée de celui-ci. Il représente notamment les thématiques du développement urbain, de la protection des espaces naturels, et les spécificités liées au territoire, à savoir les menaces et potentialités qu'offre le littoral.



Syndicat mixte du Bassin de Thau - carte SCE

Les thématiques à aborder dans le diagnostic

Domaines	Thématiques	Exemples de problématiques à étudier <small>Liste indicative à adapter au cas par cas</small>
Diagnostic socio-économique	Prévisions démographiques	L'évolution démographique globale et par secteurs géographiques Les caractéristiques de la population (âge, taille des ménages, emplois, revenus...) Les flux migratoires du territoire.
	Parc de logements	Évolutions / caractéristiques (taille, superficie...) Localisation du parc de logements Les besoins en logements (équilibre social de l'habitat) Les dispositifs mis en place pour conforter le parc de logements
	Tissu économique	Caractéristiques du tissu économique Situation spatiale de l'emploi et des zones d'activité Description et dynamiques par secteur (agricole, commerces et services, tourisme, industrie...) Analyse des facteurs d'attractivité du territoire
	Équipements et services	Description du niveau d'équipement des communes : localisation des équipements scolaires, administratifs, sportifs et de loisirs, culturels, santé, sociaux, touristiques... L'aménagement numérique du territoire
	Échanges et mobilités	Les grands pôles extérieurs et intérieurs au territoire L'offre de transport (les différents services proposés...) Les motifs des déplacements
	Modes de déplacements	Analyse par catégorie (transport routier, transports collectifs, déplacements doux)
État initial de l'environnement	Socle géographique	La topographie et le relief L'hydrographie
	Occupation du territoire	Les équilibres entre espaces : naturels, boisés, agricoles et urbains
	Armature urbaine	Analyse de la répartition des fonctions Hiérarchie des polarités urbaines Typologie des bâtis Tendances et estimations pour les prochaines années
	Réseaux viaires et de déplacements	La structuration du territoire par le réseau routier, les voies ferrées, maritimes et fluviales Transport en commun en site propre
	Paysages	Les unités paysagères et les éléments structurants du paysage Les entrées de ville Morphologie urbaine



État initial de l'environnement	Biodiversité	Milieux naturels, espèces, fonctionnement écologique, inventaires Fragmentation et continuités du territoire, Protections réglementaires
	Ressources en espace	Analyse de la consommation foncière passée au cours des 10 dernières années par catégorie d'espaces (naturels, agricoles et forestiers)
	Énergie et climat	La consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre Les secteurs de production d'énergie Énergies renouvelables
	Ressources en matériaux	Nature et localisation des gisements de matières premières minérales
	Patrimoine	Servitudes monuments historiques / Secteurs sauvegardés / Sites classés et sites inscrits / Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine / Sites archéologiques Inventaire du petit patrimoine (non réglementé)
	Ressources en eau	Ressource en eau superficielles / souterraines : aspect quantitatif et qualitatif Eau potable et brute Eaux usées et assainissement
	Risques naturels	Inondations et submersion marine, incendies, glissements de terrain...
	Risques technologiques	Les installations classées (Seveso, carrières...)
	Nuisances sonores, atmosphériques, sols	Pollution de l'air et des sols Bruit
	Déchets	Élimination, recyclage et traitement des déchets

3 Élaborer le projet de territoire

3.1 Un projet avant tout stratégique

Le projet de territoire constitue une réponse aux enjeux du territoire mis en évidence par le diagnostic. Ce projet doit faciliter et guider les arbitrages politiques et la planification du territoire tant au niveau global que local. Il doit également être réaliste et durable.

La définition d'une ligne directrice est essentielle afin de guider les actions et orientations du projet. Plus le projet de territoire est clair, solide, cohérent, ancré dans la réalité, et conforme à la volonté des élus, plus la déclinaison juridique et opérationnelle sera facile à porter et à mener.

Les deux dimensions du projet du SCoT

Le projet du SCoT est conçu selon deux dimensions essentielles, complémentaires et obligatoires :

- Une **dimension politique et stratégique** qui est à la base de la rédaction du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Il s'agit de fixer les objectifs souhaités par les élus, le niveau d'exigence attendu et le cap à donner pour préparer le territoire aux années à venir. Il s'agit de l'expression du **parti d'aménagement** du SCoT.
- Une **dimension opérationnelle et prescriptive**, correspondant à la traduction des objectifs politiques en dispositions opposables. Elle permettra d'alimenter la rédaction du Document d'Orien-

tation et d'Objectifs (DOO). Il s'agit des moyens et des règles proposés pour mettre en œuvre le parti d'aménagement évoqué précédemment.

La construction du projet doit aborder ces deux dimensions en parallèle afin de bien prendre la mesure des engagements portés, les ambitions politiques et les implications nécessaires à une mise en œuvre efficace.

3.2 Comment construire efficacement le projet ?

Les principes de la démarche : un puzzle plutôt qu'un cheminement inéaire

Le projet doit être construit à partir de différents « ingrédients » qui doivent s'imbriquer les uns aux autres comme les pièces d'un puzzle afin de former un projet global, cohérent et adapté aux enjeux du territoire.

Au-delà des obligations juridiques, construire un projet de SCoT, c'est avant tout bâtir une réponse personnalisée à chaque territoire en imbriquant les différentes « pièces » suivantes :

- des objectifs politiques ;
- une ambition environnementale ;
- une stratégie de développement ;
- une structuration spatiale ;
- des moyens juridiques.

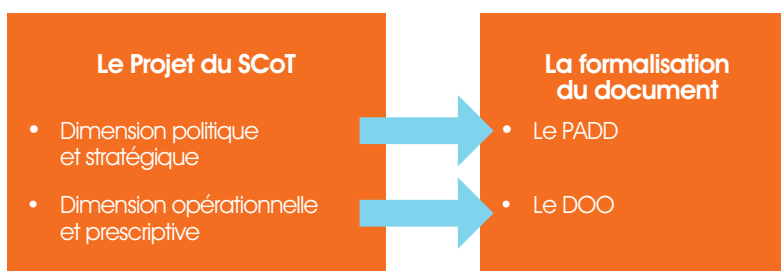


Figure 7 : Du projet de territoire aux pièces du SCoT.

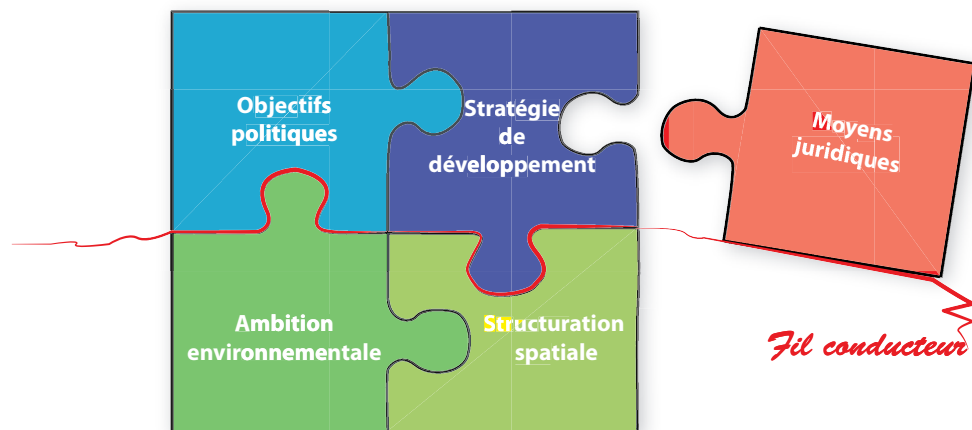


Figure 8 : Le projet de territoire.

La construction du projet implique également de trouver le «**fil conducteur**» pour l'avenir du territoire. Il s'agit de l'**ambition centrale**, décidée par les élus, qui va donner un sens à ces différents éléments et ainsi permettre la construction d'un projet à la fois identitaire et fédérateur, répondant intelligemment aux différents enjeux territoriaux. Le **fil conducteur est donc capital pour la réussite de la démarche. Chaque territoire doit trouver le fil conducteur qui lui convient le mieux.**

Le projet doit préciser **les intentions globales de développement du territoire**. Il s'agit de définir les principes de base qui encadreront l'organisation et la croissance du territoire durant la période d'application du SCoT. Ces intentions peuvent, selon les enjeux locaux et les secteurs, viser la dynamisation du territoire (innovation, accélération, développement, renforcement...), l'infléchissement de phénomènes (limitation, reconquête, maîtrise...), la protection de certains secteurs (interdiction, encadrement, accompagnement...), et la complémentarité avec les territoires voisins.

Dans le même ordre d'idée, l'**ambition environnementale** visée par les élus, constitue un ingrédient important du projet : souhaite-t-on l'excellence environnementale dans tous les domaines, comme

élément fort de la stratégie territoriale ? Vise-t-on plutôt une politique environnementale ambitieuse dans un domaine particulier justifié par le diagnostic (paysages, eau, expositions aux risques, biodiversité) ?

Le projet s'appuie sur des **objectifs politiques hiérarchisés par priorités**. Ce travail de hiérarchisation facilitera les choix d'aménagement dans le temps et dans l'espace. Les grands objectifs sont déclinés en **choix stratégiques** qui doivent apporter des réponses concrètes aux enjeux identifiés dans le diagnostic.

La construction du projet de SCoT devrait aborder dès le début la question **des moyens opposables** à mobiliser pour atteindre les objectifs politiques. Il est essentiel de savoir jusqu'où on peut (veut) aller dans le caractère prescriptif du SCoT selon les thématiques. Ceci afin d'ajuster les objectifs en conséquence.

Le projet est enfin décliné sous forme **d'orientations localisées** qui complètent, traduisent ou même précisent les intentions exprimées. Le SCoT étant un outil de planification territoriale, il est fortement recommandé de construire **un projet spatialisé. Ainsi, les choix méritent d'être exprimés graphiquement sans ambiguïtés.**

PAROLES D'ÉLUS



Pierre Mefre,
Président de la Communauté de
Communes du Pays Vaison-
Ventoux, Maire de Vaison-la-Romaine (84)

Le paysage comme fil conducteur du SCOT du Pays Vaison Ventoux.

C'est tout naturellement que la qualité des Paysages s'est imposée comme fil conducteur du projet du SCOT du Pays Vaison-Ventoux. Tout d'abord, car c'est le principal élément fédérateur de l'identité de notre territoire. Les habitants et les élus y sont viscéralement attachés. Guidé par une ambition centrale de consolidation et de valorisation de ce patrimoine commun, nous avons décliné en cohérence les autres objectifs du projet : principe d'organisation spatiale, accroissement de population, développement économique... Notre paysage est également notre principale ressource de développement territorial : le Pays Vaison-Ventoux est un territoire attractif qui accueille des populations résidentielles et touristiques

séduites par la qualité du cadre de vie qu'il peut leur offrir.

Dans notre projet, c'est le paysage qui dicte ses «règles» aux villages et la ville-centre. Le développement urbain doit se faire discret, respectueux et s'intégrer harmonieusement dans son environnement. Les espaces naturels structurants sont protégés, les coteaux visibles sont préservés et ne peuvent accueillir qu'un développement urbain très limité, strictement encadré. L'urbanisation est privilégiée dans les secteurs de plaine, moins sensibles. L'extension des villages doit respecter les motifs et la structure paysagère environnante (limite d'urbanisation, traitement des franges, écrins viticole à protéger..).

La qualité de nos paysages est notre image de marque, notre meilleure publicité. Le SCOT est un bon outil pour les préserver durablement.

Explorer les champs du possible : scénarios contrastés ou construction itérative ?

La construction du projet vise à répondre aux besoins et enjeux hiérarchisés du territoire. Cependant, les choix en matière d'aménagement du territoire sont multiples : pour un même enjeu, la réponse peut revêtir des formes et des moyens très variés. Ainsi, une méthode peut consister à comparer les choix possibles pour répondre aux enjeux au travers de scénarios contrastés. L'évaluation de chaque scénario au regard de son acceptabilité politique, de son efficacité et de son impact prévisible sur l'environnement permettront de juger sa pertinence et de sa probable application sur le territoire. L'examen des solutions pour anticiper les conséquences du changement climatique par exemple se prête particulièrement bien à cet exercice.

Les scénarios proposés peuvent être pluriels: thématiques, organisationnels, fonctionnels, stratégiques... Ils permettent de débattre des différentes solutions envisageables et des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

Une autre méthode peut amener à construire le scénario idéal par la validation et l'addition successive d'hypothèses qui ont été améliorées au cours des démarches de construction itératives. L'essentiel, dans la construction du projet, est de ne pas subir un scénario au fil de l'eau alimenté par des tendances lourdes. Il s'agit à contrario d'explorer les champs du possible et de faire preuve de pertinence pour construire une réponse sur-mesure aux problématiques du territoire. Ainsi les élus porteurs du SCOT peuvent faire les choix pour l'avenir de leur territoire en connaissance de cause et avec responsabilité.



Voir partie 2, chapitre 4 «Construire le projet avec les acteurs» et chapitre 5 «Conduire l'évaluation environnementale».

Réfléchir aux moyens opposables dès la rédaction des scénarios

Un parti d'aménagement doit être accompagné de moyens opposables suffisants pour garantir sa mise en œuvre. Dans le cas contraire, le document de planification est dénué d'efficacité et le projet perd de sa force.

Les réflexions sur les scénarios et les hypothèses d'aménagement peuvent être enrichies par l'examen des conséquences des choix effectués en termes de prescriptions, afin de calibrer la décision politique et d'assurer la cohérence d'ensemble du projet.


Dans le cas où certains secteurs du SCoT nécessitent un approfondissement plus encadré, des schémas de secteur peuvent être réalisés. Cet outil peut être élaboré simultanément à l'élaboration du SCoT, ou après son approbation, selon les circonstances.

 Voir partie 4, chapitre 4.1 «Accompagner la mise en œuvre du SCoT».

3.3 Les champs d'intervention du projet du SCoT

Le code de l'urbanisme précise les objectifs des politiques publiques et thématiques auxquels le projet du SCoT doit répondre en matière de planification.

Les thèmes principaux à aborder sont synthétisés dans le schéma ci-après. Pour autant, il ne s'agit pas de produire des réponses sectorielles aux enjeux du diagnostic. A l'inverse, le schéma met en évidence le caractère **transversal** du projet qui doit croiser les différentes thématiques dans le cadre d'une **approche intégrée**.

 Les sujets à aborder dans le projet du SCoT sont présentés de façon plus détaillée en fin de partie 2 sous forme de «Fiches» afin de faciliter leur lecture. Les fiches permettent d'aller plus loin sur le contenu technique du SCoT. Elles précisent les obligations et moyens du SCoT dans chacun des champs d'intervention et donnent des exemples d'application sur des territoires variés.

Fiche 1 Le parti d'aménagement du projet permet de construire **l'armature spatiale du territoire**. Celle-ci définit l'organisation souhaitée pour l'avenir, localise les grandes vocations (urbaines, agricoles, naturelles, forestières), les équilibres à respecter, les polarités urbaines et rurales à conforter ou à développer, les secteurs à revitaliser... Il s'agit en quelque sorte d'un plan d'ensemble, de la logique spatiale et fonctionnelle qui est proposée pour l'avenir du territoire.

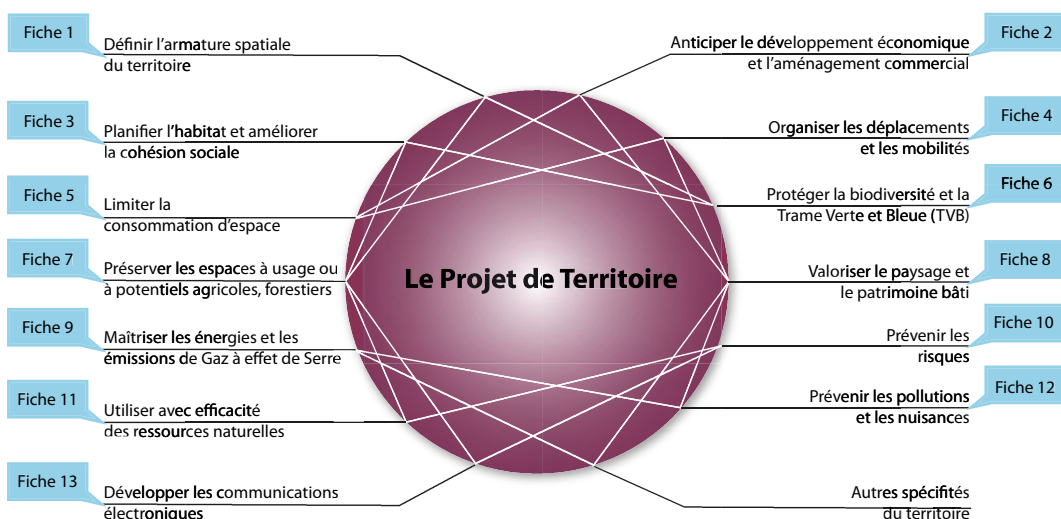


Figure 9 : Les thèmes à aborder dans le projet de territoire.

Fiche 2

La dimension liée **au développement économique et commercial** occupe une place importante dans le projet. Celui-ci doit faire des choix de localisation préférentielle des activités économiques en cohérence avec l'habitat et les transports.

Fiche 3

Dans cette organisation spatiale, le projet doit également définir **une stratégie de l'habitat** et des objectifs de production de logements afin d'atteindre notamment des objectifs de mixité sociale.

Fiche 4

Les questions des **mobilités et des déplacements** représentent un autre champ d'action majeur du SCoT. Celui-ci constitue un instrument privilégié de mise en cohérence des choix d'urbanisme avec l'offre de transport alternative à la voiture particulière. Les échelles du bassin de vie ou de l'aire urbaine sont particulièrement pertinentes pour articuler transport et urbanisme dans une logique de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Si le projet du SCoT oriente les choix d'aménagement urbain du territoire, il vise également la **protection des ressources et des milieux naturels** et cherche à **minimiser ses incidences sur l'environnement** (voir zoom développement durable et SCoT page suivante).

Fiche 5

Ainsi la **consommation foncière** doit être ralentie et les choix d'extension de l'urbanisation explicites et argumentés.

Fiche 6

Le SCoT définit **une stratégie de préservation de la biodiversité** qui passe par la mise en réseau des espaces non urbanisés et l'adoption de mesures de protection des espaces nécessaires au maintien des équilibres écologiques.

Fiche 7

Dans le même esprit, le projet du SCoT doit clarifier la place réservée aux espaces à **usages et potentiels agricoles et forestiers** dans l'armature spatiale et préciser leur rôle dans l'avenir.

Fiche 8

Les paysages et le patrimoine sont également des dimensions importantes auxquelles le SCoT doit apporter des réponses : que ce soit au niveau du maintien des grandes unités paysagères, de la protection des sites remarquables naturels ou construits, de la valorisation des entrées de ville ou du patrimoine bâti.

Fiche 9

Comme évoqué précédemment, **la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise de l'énergie** constituent des nouveaux champs d'intervention pour les SCoT. Ils chercheront à y apporter des réponses concrètes... en mobilisant tous les leviers disponibles : limitation de l'étalement urbain, cohérence entre urbanisme et transport, développement des énergies renouvelables.

Fiche 10

En tant que document d'urbanisme et d'anticipation, le SCoT va chercher à minimiser l'exposition **aux risques naturels** par des choix d'urbanisme adaptés et des dispositions intégrant les risques dans la stratégie globale d'aménagement.

Fiche 11/12

Le projet doit rechercher un usage raisonné et parcimonieux **des ressources en eau et en matériaux et limiter les pollutions et nuisances** notamment engendrées par le développement urbain ou les activités humaines.

Fiche 13

Enfin, le développement des **communications numériques**, nouvelle thématique imposée par la loi ENE, doit être effectuée dans l'optique de faciliter l'accès des ménages et entreprises à des services, ceci participant au développement équitable et durable du territoire.

ZOOM SUR...

Le SCoT et les «cinq finalités» du développement durable

La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement soumet les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants à la présentation d'un **rapport en matière de développement durable**. Celui-ci doit comporter un bilan des politiques, programmes et actions publiques de la collectivité au regard du développement durable, ainsi qu'une analyse des processus de gouvernance et doit s'accompagner des éléments nécessaires à leur amélioration.

Le projet du SCoT est avant tout un projet de développement territorial répondant aux attentes et objectifs du développement durable. A ce titre, il fait partie des documents à considérer lors de la rédaction du rapport. Il est donc utile de mettre en relation les cinq finalités du développement durable définies par le code de l'environnement (article L110-1) avec les moyens du SCoT pour répondre en tant que politique publique territoriale.

1. La lutte contre le changement climatique

Le SCoT participe à la mise en place d'un aménagement du territoire qui atténue et anticipe les changements climatiques notamment par les dispositions relatives à l'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre, et par la réduction des obligations de déplacements.

2. La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources

Le SCoT préserve la biodiversité par la mise en place d'une Trame Verte et Bleue. Il permet la maîtrise de la consommation d'espace et sécurise le foncier agricole. Il protège également les paysages et favorise une consommation efficace et raisonnée des ressources naturelles.

3. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations

Le SCoT vise à réduire les inégalités sociales et territoriales par un urbanisme favorisant la mixité et la solidarité.

4. L'épanouissement de tous les êtres humains

Le SCoT cherche à satisfaire les besoins en logements, notamment sociaux et à faciliter équitablement l'accès aux équipements et services, à un cadre de vie environnemental, sanitaire et urbain de qualité pour tous les habitants.

5. Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Le SCoT favorise un développement urbain responsable minimisant son empreinte environnementale et encourage le développement économique local.



Pour en savoir plus

«Premiers éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable» – Commissariat général au développement durable – Juin 2012

4 Construire le projet avec les acteurs et les citoyens

Le SCoT est un projet collectif par définition. Regroupant des dizaines, voire des centaines de communes et plusieurs intercommunalités, le partage des enjeux et des orientations est une condition fondamentale pour aboutir à un projet concret et acceptable par tous.

La mise en place d'une véritable gouvernance doit donc être une préoccupation majeure des élus du territoire tout au long de son élaboration jusqu'à sa validation et même au-delà.

Le SCoT est porté par un syndicat mixte ou un établissement public de coopération intercommunale (communauté de communes, d'agglomération, urbaine, pôle métropolitain...). La gouvernance du SCoT doit intégrer de multiples partenaires institutionnels : chambres consulaires, représentants du Conseil Général et Régional, services déconcentrés de l'Etat, et de nombreux acteurs locaux : élus locaux, groupes d'intérêt, citoyens intéressés, professionnels...

Les modalités de la concertation sont définies par l'établissement public porteur du SCoT.

Si certaines étapes sont imposées (information du public, débat sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables, bilan de la concertation, enquête publique,...), l'établissement porteur du SCoT dispose d'une marge de manœuvre importante pour mettre en place une gouvernance adaptée au territoire, à ses modes de fonctionnement et à ses ambitions.

Ci-après, quatre niveaux de gouvernance sont distingués : l'assise politique et technique, l'association des partenaires institutionnels et la participation de la société civile.

4.1 Le portage du SCoT : donner une assise large au pilotage politique du SCoT

Ce que dit la loi

Article L. 122-4 du Code de l'urbanisme

Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le péri-

mètre du schéma. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale.

ZOOM SUR...

La conférence des maires

Les conférences des maires sont des instances de concertation, des espaces de débat, de propositions, d'initiatives, et de prise de position. Les maires des communes peuvent au travers des conférences exprimer des demandes collectives, être informés des solutions proposées, suivre l'activité du territoire, l'avancement des opérations, valider le projet de développement de leur territoire...

Quelques SCoT de références : SCoT de l'agglomération Lyonnaise, Maires du Jura Bernois (intégrant les communes de Bienne et d'Evillard en Suisse), Communauté d'Agglomération de Mantes-En-Yvelines...

Les ateliers territoriaux

Les ateliers territoriaux rassemblent des élus, des techniciens des collectivités et organismes publics, voire des représentants du monde associatif... Ils permettent, dans un cadre plus restreint et souvent plus familier, d'identifier collectivement les problématiques, les pistes d'action, les priorités et de témoigner d'expériences. Ces ateliers aident à appréhender le territoire par une approche transversale et à déterminer les besoins et attentes des secteurs étudiés.

Quelques exemples : les ateliers territoriaux du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise (porté par le SYSDAU), SCoT du Pic-Saint-loup et Haute Vallée de l'Hérault, SCoT de la Communauté d'agglomération Royan Atlantique...

Le SCoT est élaboré, arrêté, puis approuvé par l'établissement public porteur du SCoT. Mais au-delà des représentants élus délégués qui y siègent, le SCoT a besoin d'être porté par l'ensemble des élus locaux pour être efficace. En effet, le SCoT comme projet de territoire va bien au-delà d'un cadre de référence réglementaire qui s'impose (aux documents d'urbanisme locaux notamment). Il formalise une ambition commune et une stratégie pour l'atteindre. Il ne suffit donc pas de déléguer l'élaboration du SCoT à un comité de pilotage, certes nécessaire. Une assise politique large est essentielle pour impliquer tous les «décideurs» locaux. La gouvernance à mettre en œuvre devra laisser une place importante à l'échange et à la concertation entre les élus locaux. Pour permettre ces échanges, de nombreux outils différents d'un territoire à l'autre ont déjà été expérimentés. Ces derniers peuvent par exemple prendre la forme d'ateliers territoriaux, de conférences des maires ou bien encore de visites collectives sur le terrain.

4.2 Mettre en place une ingénierie adaptée

Le SCoT est un projet construit par les élus d'un territoire. Il constitue un document tant «politique» que technique. Cette bivalence du document nécessite de mettre en place, au-delà du portage politique fort, une ingénierie adaptée pour animer la procédure, produire et formaliser les documents du SCoT, aider à la décision des élus et faire vivre le SCoT après son approbation.

Animer la procédure

L'élaboration du projet de SCoT est conduite par l'établissement public qui prend les décisions relatives à son élaboration (établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte). Quelle que soit la taille et la structuration de l'établissement porteur du SCoT, il joue un rôle fondamental dans l'organisation, l'animation et le suivi de la procédure d'élaboration du SCoT.

Le «**chargé de mission SCoT**» représente en ce sens le maillon fédérateur entre les élus du territoire et les experts techniques qui «produisent» le conte-

nu du SCoT. Il veille au respect de la procédure, des impératifs du SCoT définis par les textes de loi et les ambitions politiques. Il assure la coordination entre les différentes instances de pilotage, d'association et de concertation du projet.

Assister les élus à construire le projet et formaliser les pièces du SCoT

Selon ses moyens techniques et humains, l'établissement public peut assurer l'animation de la procédure et la production des pièces du SCoT en «régie» ou s'appuyer sur des organismes techniques pour assurer des prestations d'études, d'animation, de communication et de veille juridique.

Ces organismes peuvent être de deux types :

- **La maîtrise d'œuvre déléguée à une institution publique** : les agences d'urbanisme, lorsqu'elles sont présentes sur un territoire, peuvent accompagner l'élaboration des documents d'urbanisme et notamment des SCoT. Elles peuvent également être associées en tant qu'experts thématiques pour aider les élus à faire les bons choix comme d'autres organismes (CAUE notamment),
- **La maîtrise d'œuvre déléguée à une instance privée** telle que des bureaux d'études spécialisés dans la conception des documents de planification et de stratégie territoriale. Urbanistes, architectes, paysagistes, écologues, économistes, ingénieurs... allient ainsi leurs compétences au service du projet de territoire.

Faire vivre le SCoT après son approbation

Une fois le projet de SCoT approuvé, il sera nécessaire de le faire vivre pour garantir l'atteinte des objectifs fixés collectivement. Pour cela, l'ingénierie accompagne et soutient les élus pour assurer le suivi des projets initiés par le SCoT et la compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec le Document d'orientation et d'objectifs (cartes communales, PLU et PLU intercommunal).



Les modalités de suivi du SCoT sont détaillées en partie 4 «Faire vivre le SCoT».

4.3 Réussir l'association des partenaires institutionnels : la co-construction du SCoT

L'association des partenaires institutionnels est obligatoire et cadrée par la loi. Elle doit avoir lieu tout au long de l'élaboration du SCoT. Lorsque ce dernier est arrêté, les personnes publiques associées (PPA) doivent émettre un avis.

Ce que dit la loi

Article L121-4 du code de l'urbanisme

I. - L'État, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

Les études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale peuvent être réalisées à l'initiative des chambres de commerce et d'industrie territoriales et des chambres de métiers.

II. - Pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sont, en outre, associés dans les mêmes conditions :

1° Les communes limitrophes du périmètre du schéma ;

2° les syndicats mixtes de transports créés en application de l'article L. 1231-10 du code des transports lorsque le schéma est élaboré par un établissement public qui n'exerce pas les compétences définies aux articles L. 1231-10 et L. 1231-11 de ce code ;

3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes.

Article L122-6-2 A

Le président de l'établissement public mentionné aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 ou son représentant consulte la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime ainsi que les associations mentionnées à l'article L.121-5.

Le président de l'établissement public, ou son représentant, peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes.

L'article L. 122-3 du code rural et de la pêche maritime

Toute élaboration d'un SCoT ayant pour conséquence la réduction des surfaces des zones agricoles est soumise à l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. En outre-mer, tout projet doit faire l'objet d'un avis favorable de cette commission. De la même façon, devront être consultés, le cas échéant l'INAO ou le centre national de la propriété forestière.

L'importance de la cohérence entre les politiques locales, départementales et régionales justifie une réflexion approfondie sur les besoins de concertation. Les réunions avec les PPA sont faites pour cela. La cohérence n'est pas uniquement descen-

dante (la prise en compte des politiques supérieures dans les politiques locales), mais peut aussi être ascendante (ajustement des autres politiques au regard du projet de SCoT).

Le SCoT est un outil parfaitement adapté pour que les institutions publiques travaillent ensemble sur la vision d'un territoire, les besoins d'aménagement et de développement, et leur déclinaison dans les politiques sectorielles. De nombreux domaines clés du SCoT sont en effet des compétences partagées directement ou indirectement : articulation entre développement urbain et développement des transports, promotion économique et aménagement des zones d'activités, définition de corridors écologiques et gestion des espaces concernés... Certains de ces acteurs sont des spécialistes permettant d'apporter une plus-value dans la rédaction de volets du SCoT. En tant que conseillers, ils facilitent la définition du projet par leurs connaissances. En tant que partenaires, la convergence sur le projet est indispensable. **Les associer, c'est légitimer et renforcer le projet, mais aussi négocier les garanties et les conditions.**

Dans cet esprit, au delà de la liste expresse des personnes publiques associées prévues par la loi, les porteurs de SCoT peuvent utilement consulter des organismes dont l'expertise peut être précieuse : gestionnaire des grands sites, du patrimoine mondial,...

L'État a un rôle spécifique dans la co-construction du SCoT. Il est un acteur incontournable non seulement par le poids de son avis et le contrôle de légalité exercé par le Préfet, mais aussi puisqu'il doit porter à connaissance le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours ou existants.

4.4 Faire participer la société civile, les habitants, et les associations

Au-delà de l'enquête publique (procédure imposée par l'article L.122-10 du code de l'urbanisme), l'information et la concertation avec la société civile sont des éléments indispensables de la démarche. Ici, le choix des possibles est quasiment infini et fortement dépendant des ambitions des élus locaux.

Des simples réunions et expositions publiques aux événements innovants tels que des «RandoSCoT» et les panels citoyens, en passant par les conseils de développement, presque tout est possible.

Toutefois, une vigilance est nécessaire. La grande échelle et les contenus parfois très techniques et abstraits des SCoT ne facilitent pas toujours les échanges avec le grand public. Pour pallier cette difficulté, l'appel à la pédagogie et la créativité des citoyens sont de bons conseils... Ainsi des initiatives novatrices et originales peuvent être expérimentées. Ces tentatives sont souvent testées en complément de formules plus traditionnelles.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Extrait de la lettre de transcription de la note d'enjeux du **préfet d'Indre-et-Loire** concernant le projet du SCoT de l'agglomération tourangelle :

L'imbrication et la multiplicité des enjeux présents sur le territoire du SCoT de l'agglomération tourangelle génèrent inévitablement une certaine complexité. Cela se traduit en particulier par le fait que l'application de certaines des politiques de l'Etat est susceptible de les faire entrer en conflit, notamment :

- *La politique du logement, le maintien de la croissance démographique, le renforcement de l'attractivité économique, qui peuvent s'opposer à l'objectif de réduction des prélèvements dans la nappe du Cé nomanien.*
- *Le renouvellement urbain, la densification aux abords des accès aux transports en commun, la lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent s'opposer à l'objectif de prévention des risques d'inondation.*
- *La décongestion du réseau routier dans les secteurs problématiques, par la requalification d'infrastructures existantes voire la création d'infrastructures nouvelles, qui peut s'opposer au maintien et à la remise en état des continuités écologiques, ainsi qu'à l'objectif de réduction de la part modale de la voiture particulière.*

Il y conviendra donc, pour concilier les objectifs qui s'avèreraient antagonistes, que le SCoT adopte une forme d'équilibre entre la prise en compte de ces différentes politiques, afin de résoudre ces oppositions».

Ce que dit la loi

Article L300-2 du code de l'urbanisme

Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme.

Article L121-5 du code de l'urbanisme

Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Commentaires

Les modalités de concertation ne sont pas pré-définies par le code de l'urbanisme. Tout au plus celui-ci précise que ces modalités doivent, pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet

et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

Pour garantir l'effectivité de la participation du public à la décision, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit que la collectivité devra tirer un bilan de la concertation. Ce bilan se fera sur le projet arrêté, et sera joint au dossier d'enquête publique.

Le juge est la seule personne pouvant apprécier si les modalités de concertation sont suffisantes. Dans le cas contraire, il pourra être amené à sanctionner des faits révélant une carence ou absence de concertation (Cour administrative d'appel de Bordeaux, arrêt du 4 mars 2010, SCI MVP Paris).

**L'accès à l'information :
gage de transparence**

Au-delà de ces initiatives ambitieuses, quelques démarches plus simples peuvent être établies. La mise en ligne sur internet des documents en cours d'élaboration, même à un stade précoce, complétés par un espace de discussion (réunion publique, forum) permettent aux citoyens et professionnels, mais aussi aux élus et partenaires institutionnels, d'être à jour et de faire des remarques.

Information	Consultation	Concertation	Co-construction
Expositions Lettres/prospectus Presse Internet	Questionnaires aux entreprises et commerçants Entretiens ciblés Conseils de quartier	Débats publics Réunions publiques Ateliers	Forums Ateliers thématiques

Figure 10 : Vue d'ensemble des outils disponibles.



RETOUR D'EXPÉRIENCE



© Frédéric LE LAN / Communauté d'Agglomération de La Rochelle

Les panels citoyens

Il s'agit d'un groupe de citoyens représentatifs associés à différentes étapes de l'élaboration et de suivi du SCoT. Ces derniers sont invités à se réunir pour discuter de thèmes et être force de contre-proposition. L'expertise «d'usage» du groupe peut utilement être complétée par l'intégration de techniciens ou par des modules de «formation».

Exemple de territoire ayant instauré cette démarche : le SCoT du Pays de Montbéliard.



© Laurent Mignaux/METL-MEDDE

Les RandoSCoT

Afin d'enrichir les débats destinés à l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale, des randoSCoT ont été expérimentées. A la fois randonnées et ateliers itinérants destinés aux citoyens, elles proposent d'échanger sur les préoccupations et de partager leur vision de l'avenir à partir d'exemples concrets sur le terrain. «Aller sur le terrain, pointer du doigt les améliorations souhaitables, mettre en évidence les atouts, telle est la vocation des randos, pour que les scénarii de mise en œuvre du SCoT et les solutions deviennent une évidence». Evènement citoyen, la participation d'élus est un moyen puissant pour valoriser cette expérience dans le processus politique de décision.

Exemples de territoires ayant instauré des randoSCoT : le SCoT de l'agglomération de La Rochelle, SCoT du Bassin de Thau.

5 Conduire l'évaluation environnementale

Les documents d'urbanisme sont soumis à une évaluation environnementale. Au-delà du caractère obligatoire de l'évaluation environnementale pour les SCoT, il est important d'en comprendre l'intérêt et les enjeux pour les territoires, mais également d'en appréhender les exigences pour la maîtrise d'ouvrage.

L'évaluation environnementale n'est pas une démarche annexe ou accessoire. **Elle fait partie intégrante de la logique de construction du projet de territoire.** Elle s'inscrit dans un processus itératif qui engage un dialogue entre les choix d'urbanisation et des enjeux de préservation de l'environnement renforcés par le code de l'urbanisme.

Le cadre juridique de l'évaluation

L'obligation de procéder à une évaluation environnementale, prévue par la Directive européenne du 27 juin 2001 (2001/42/CE), est reprise aux articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 et suivants du code de l'urbanisme. Les SCoT figurent parmi les documents d'urbanisme devant, toujours, faire l'objet d'une évaluation environnementale. Les dispositions réglementaires précitées, modifiées en dernier lieu par le décret n°2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, précisent le contenu de cette évaluation et les conditions dans lesquelles l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement se prononce sur le contenu de cette évaluation.

5.1 Les attendus de la démarche d'évaluation : un guide pour l'élaboration du projet

Comme précisé dans la première partie du guide, réalisé par le commissariat général au développement durable, les territoires ont des responsabilités nouvelles en matière de protection et de prise en compte de l'environnement.

La démarche d'évaluation vise à garantir le caractère durable du projet au regard de la dimension environnementale.

La démarche comprend ainsi plusieurs objectifs spécifiques :

- alimenter la construction du projet, en fournissant les éléments de connaissance nécessaires et utiles pour la réflexion ;
- accompagner et éclairer les décisions politiques ;
- démontrer la bonne cohérence entre les politiques au regard de l'environnement ;
- donner de la transparence aux choix réalisés ;
- préparer le suivi ultérieur de la mise en œuvre du schéma.



Pour en savoir plus



L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Le Guide
www.developpement-durable.gouv.fr

5.2 Les principes clefs de la démarche

La démarche d'évaluation, pour être bénéfique au projet et de qualité, doit respecter cinq principes fondamentaux : être itérative, transversale, proportionnée, prospective et spatialisée.

Une approche itérative

En premier lieu, il s'agit d'une démarche itérative qui interroge, propose, critique et améliore le projet au fur et à mesure de sa construction. Les modifications apportées au projet grâce aux recommandations de la démarche d'évaluation sont elles-mêmes réajustées en conséquence dans le rapport environnemental.

Comme l'illustre le schéma ci-dessous, la démarche s'inscrit dans un cycle de construction de projet et pas dans un cheminement linéaire. Elle n'intervient pas a posteriori du projet mais en parallèle, comme une composante à part entière de la méthode d'élaboration du SCoT.

Une approche transversale

En second lieu, l'évaluation environnementale doit permettre d'appréhender le territoire comme un écosystème et ainsi analyser les interactions existantes entre les problématiques environnementales, que ce soit en termes de synergies ou de contradictions potentielles.

Une approche proportionnée

L'évaluation environnementale doit également permettre de cibler les thématiques principales qui revêtent un intérêt particulier et devant être analysées de façon détaillée au niveau des documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal).

Une approche prospective

L'évaluation environnementale ne doit pas être conduite de façon statique, comme une photographie à un instant donné. Elle interroge le passé (la rétrospective) et surtout l'avenir (la prospective). Elle doit évaluer les incidences prévisibles des choix du SCoT à horizon 10-15 ans pour être en mesure de comparer entre eux les scénarios.

Une approche spatialisée

Comme le reste du SCoT, la démarche d'évaluation est un instrument de spatialisation : les enjeux environnementaux, les interactions avec les territoires voisins, les incidences du projet sur certaines portions du territoire doivent être graphiquement représentées.

5.3 Déroulement et contenu de l'évaluation

Les cinq étapes énumérées ci-dessous permettent de comprendre l'enchaînement de la démarche d'évaluation environnementale et son rôle dans la construction du projet.

Identifier et hiérarchiser les enjeux environnementaux du territoire

L'état initial de l'environnement est la première brique de l'évaluation environnementale. Il s'agit de produire les éléments de connaissance qui serviront ensuite de références dans tout le processus d'élaboration du SCoT.

Il rassemble toutes les connaissances environnementales (au sens large) du territoire et en analyse les enjeux pour l'avenir : l'état des ressources naturelles, de la biodiversité, des espaces agricoles et forestiers, du paysage et du patrimoine, mais aussi les conséquences des activités humaines en termes d'émission de gaz à effet de serre, de pollutions et nuisances de toutes origines, de cadre et de qualité de vie, de santé publique...

L'état initial de l'environnement permet de dégager une vision stratégique et transversale de la situation environnementale du territoire : il doit permettre de révéler ses forces et ses faiblesses, ses valeurs, ses richesses autant que ses contraintes et pressions.

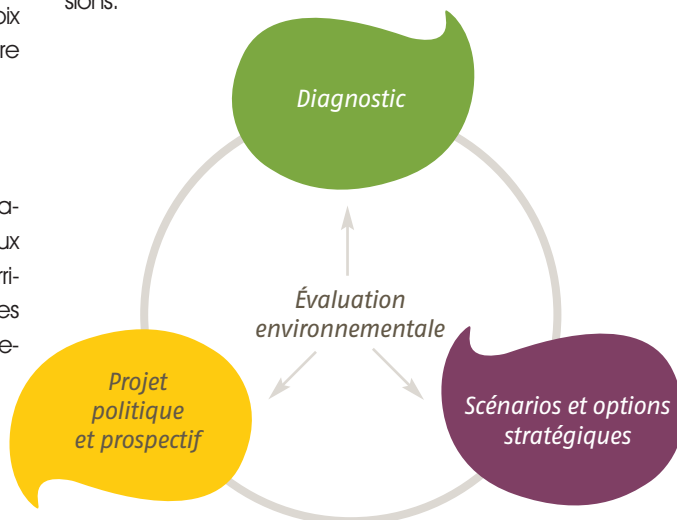


Figure 11 : Principes de l'évaluation environnementale.

Il débouche sur la formulation d'enjeux environnementaux hiérarchisés et territorialisés. Cette analyse est une étape fondamentale de la construction du projet qui va largement contribuer à la définition des choix stratégiques et des orientations du SCoT. Ceci afin de protéger efficacement les éléments de valeur du territoire.

Aider à la décision politique pour construire le projet

La démarche d'évaluation environnementale joue un rôle particulier dans la construction et le «contrôle qualité» du document au regard de l'environnement.

En clarifiant les enjeux environnementaux, elle alerte les élus sur les sujets qui méritent une attention particulière dans le projet :

- elle constitue une aide à la définition du projet sur des sujets de société majeurs et contribue à renforcer l'ambition environnementale portée par les élus ;
- elle assure la bonne prise en compte des enjeux environnementaux du territoire dans le projet ;
- elle identifie les manques (en termes d'objectifs stratégiques, de prescriptions ou de traductions graphiques) et propose des réajustements, compléments et améliorations.

En offrant une vue d'ensemble sur les incidences environnementales des différents scénarii de développement possibles, elle favorise le débat politique sur les options d'aménagement :

- elle compare les incidences des différents scénarios sur l'environnement et fournit l'argumentaire nécessaire à la «*justification des choix opérés au regard des autres solutions de substitution raisonnables en tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma*» ;
- elle caractérise, quantifie (dans la mesure du possible) et localise les incidences prévisibles du schéma (qu'elles soient positives ou négatives) sur les différentes composantes environnementales du territoire. Elle présente et identifie l'état des zones qui seront au premier chef «consommées».

- elle présente «*les mesures envisagées pour éviter ou réduire les conséquences dommageables du schéma sur l'environnement*» ;
- elle peut définir des mesures compensatoires, comme solution ultime, à défaut d'avoir pu éviter ou réduire les impacts concernés.

Assurer la cohérence interne et externe du SCoT

L'évaluation environnementale permet de vérifier l'articulation du projet du SCoT avec un certain nombre d'autres documents d'urbanisme et plans ou programmes. Il doit également expliquer les choix retenus au regard «des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national». Il ne s'agit pas d'en faire une simple vérification a posteriori, mais bien d'assurer la cohérence, la complémentarité voire la synergie entre des politiques publiques mises en œuvre à différentes échelles. L'évaluation vérifie également la cohérence interne du document (entre les différentes pièces) et assure que les prescriptions définies ne sont pas contradictoires les unes avec les autres.

Donner de la transparence aux choix réalisés

La loi attend du SCoT qu'il explique ses choix et propositions au grand public par un travail de pédagogie. Le projet du SCoT ne peut pas être parfait dans tous les domaines de l'environnement car il doit également répondre aux préoccupations économiques et sociales du territoire, ce qui peut parfois s'avérer contradictoire. **En revanche, c'est un projet qui doit assumer ses choix en termes d'environnement.**

Le SCoT a donc un devoir de transparence auprès des acteurs et citoyens d'un territoire qui est réalisé au travers de l'information, de la concertation puis de l'enquête publique en fin de démarche.

Il s'agit de communiquer et d'expliquer aux habitants du territoire :

- la manière dont ont été pris en compte les enjeux environnementaux dans le projet que ce soit en termes de préservation ou de limitation des incidences négatives ;

- les critères et les arguments ayant conduit aux options d'urbanisation retenues et le poids des considérations environnementales dans ces arbitrages politiques ;
- les nouvelles dispositions qui s'appliquent en matière de protection de l'environnement avec l'entrée en vigueur du SCoT.

Préparer le suivi de la mise en œuvre du SCoT

Le dernier objectif de l'évaluation est de fournir les éléments nécessaires à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du SCoT en matière d'environnement, de transports et déplacements, de maîtrise de la consommation d'espaces.

Cette analyse doit être réalisée dans un délai de 6 ans après l'approbation et permet de justifier si le SCoT peut être maintenu en vigueur ou s'il nécessi-

te d'être révisé. Le décret du 25 août 2012 introduit la «*définition d'indicateurs permettant l'identification à un stade précoce des impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées*». Le dispositif de suivi élaboré dans l'évaluation environnementale doit donc être en mesure de répondre à ces deux impératifs : réaliser un bilan à moyen terme et être capable de réactivité à court-terme. Il comprend :

- un état de référence du territoire pour pouvoir effectuer une comparaison fiable et objective après 6 ans ;
- les critères et modalités d'évaluation à réaliser (indicateurs, périodicité de relevé...) permettant un suivi régulier et un bilan au terme du délai légal.

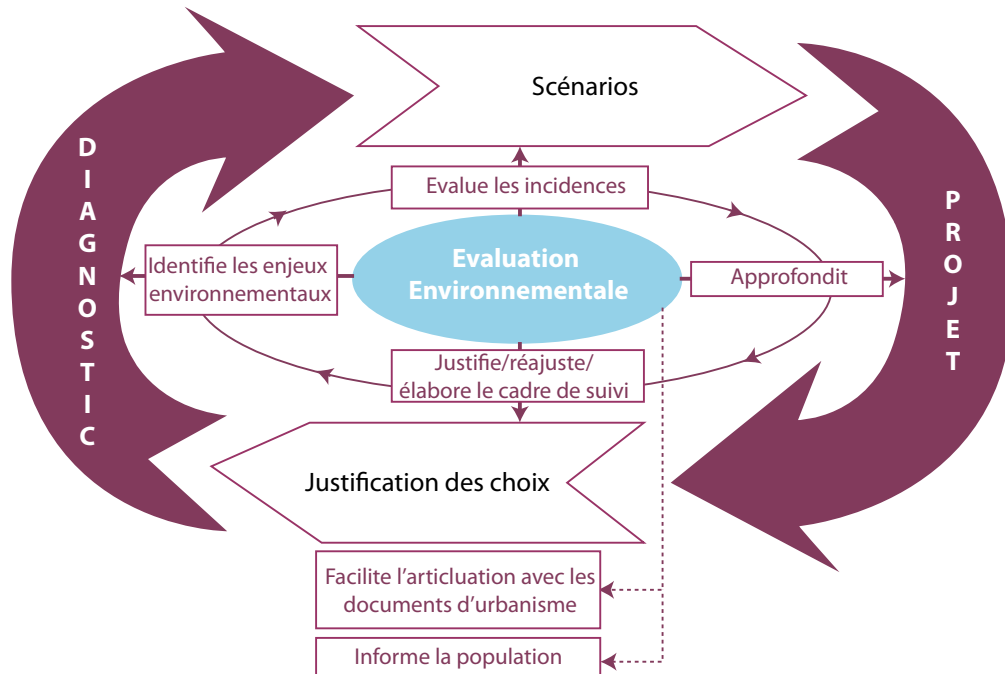


Figure 12 : Contenu de la démarche d'évaluation environnementale.

5.4 Le rôle de l'évaluation environnementale au regard des trois principaux chantiers environnementaux

La maîtrise de la consommation d'espace

L'état initial de l'environnement doit comprendre l'étude de la consommation foncière passée au cours des 10 années précédant l'approbation du SCoT. L'analyse identifie également des potentialités de renouvellement et vérifie l'ambition du projet en matière de limitation de la consommation foncière.

Il est nécessaire de justifier les objectifs chiffrés de consommation foncière et les moyens mis en œuvre pour la limiter dans le DOO.

Ce que dit la loi

Article L122-11 du code de l'urbanisme

Le contrôle de légalité et le pouvoir du Préfet sont renforcés. Celui-ci peut exiger des modifications «si les dispositions du SCoT autorisent une consommation excessive de l'espace».



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Une étude foncière à l'échelle de l'inter-SCoT des SCoT Ouest et SCoT CASA (06) a été réalisée pour quantifier avec précision la consommation foncière au cours des 10 dernières années sur les terroirs et guider les choix des SCoT. Trois grandes étapes ont été conduites dans l'analyse :

Évaluer la consommation foncière au cours des 10 dernières années (1999-2009)

Un travail de photo interprétation, par comparaison des photos aériennes (1999 et 2009) à l'échelle parcellaire permet de distinguer deux formes d'urbanisation : la densification à l'intérieur de la limite urbaine et l'extension urbaine (à l'extérieur de la limite).



l é g e n d e :

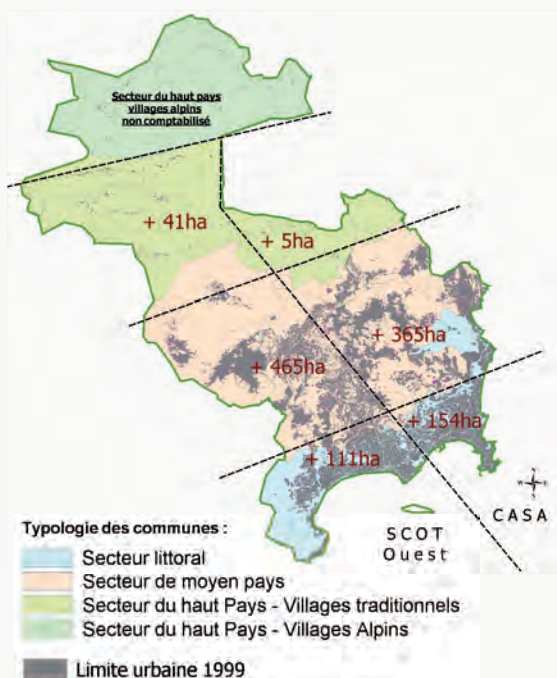
Limite urbaine 1999

Consommation de terrains entre 1999 et 2009 :

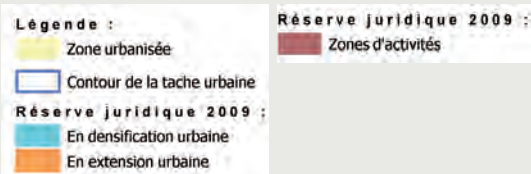
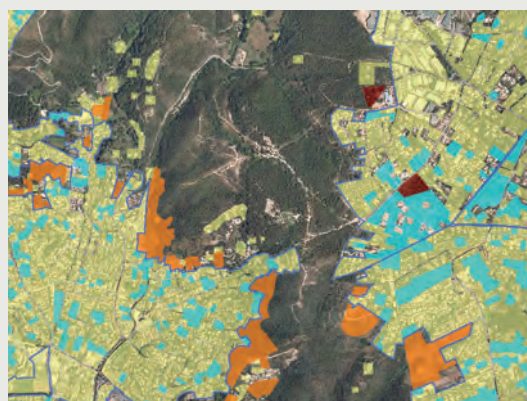
- Densification à l'intérieure de la limite urbain 1999
- Zone d'activités
- Extension urbaine
- Habitat isolé

Analyser le gisement foncier disponible en renouvellement urbain

Dans une deuxième étape, l'analyse permet de quantifier les espaces encore disponibles (dents creuses) au sein des tissus urbains afin de définir un potentiel d'urbanisation sans extension de la tâche urbaine. La carte met en évidence le stock mobilisable en densification urbaine et en extension.



Le SIG (Système d'Information Géographique) permet de calculer le cumul des surfaces consommées (en densification et en extension) depuis 10 ans.



Comparer des scénarios de consommation foncière

Dans une dernière étape, la démarche permet de comparer plusieurs scénarios de consommation foncière en faisant varier la part de l'urbanisation et de la production de logement qui pourront être réalisées sans extension de la tâche urbaine. Cette analyse permet d'alimenter la construction des orientations du SCoT en matière de consommation foncière et de justifier avec précision les choix réalisés au regard des autres solutions envisageables.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise de l'énergie

L'évaluation environnementale va apporter des outils méthodologiques pour analyser, le plus objectivement possible, la situation du territoire en matière d'émissions de gaz à effet de serre par catégorie (habitat et tertiaire, industrie, transport...).

Elle va ensuite guider les choix du SCoT en analysant l'impact des différents scénarios examinés au regard des critères énergétiques et des objectifs que les élus souhaitent atteindre.

Le Ministère en charge de l'écologie, l'ADEME et le CERTU ont développé le logiciel « GES SCoT » pour aider les territoires dans leur démarche. Utilisé au moment de la réflexion sur les scénarios dans le cadre de l'élaboration du projet, l'outil permet de comparer les émissions de GES des différentes hypothèses d'aménagement du territoire. Il précise les thématiques pour lesquelles le SCoT peut avoir un impact positif et aide à identifier les leviers d'action pertinents afin de réduire les émissions de GES..



Pour en savoir plus



Projections climatiques accessibles librement pour les collectivités sous forme de carte d'évolution du climat sur le site www.drias.fr.

La préservation de la Trame Verte et Bleue (TVB)

L'évaluation environnementale vérifie le niveau d'ambition du projet en matière de préservation de la Trame verte et bleue. Elle confronte les avancées du projet du SCoT par rapport au scénario «au fil de l'eau» en posant différentes questions : les réservoirs de biodiversité sont-ils tous protégés ? Les principaux corridors écologiques sont-ils bien pris en compte ? Les espaces favorables à la biodiversité sont-ils globalement plus importants et mieux connectés les uns aux autres ?

L'évaluation environnementale peut également conduire à apprécier les effets du projet de territoire retenu par le SCoT sur la fragmentation du territoire concerné, en dehors des continuités écologiques identifiées.

Lorsqu'une détérioration de la qualité de la Trame Verte et Bleue est prévisible et justifiée par des impératifs socio-économiques ou urbains, des mesures d'évitement, de réduction, et le cas échéant de compensation doivent être prévues.

Dans le cadre d'un SCoT, un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 doit être réalisé conjointement à l'évaluation environnementale. En effet, les orientations du SCoT et les choix d'aménagement qu'il comporte doivent être compatibles avec les objectifs de conservation des sites Natura 2000.

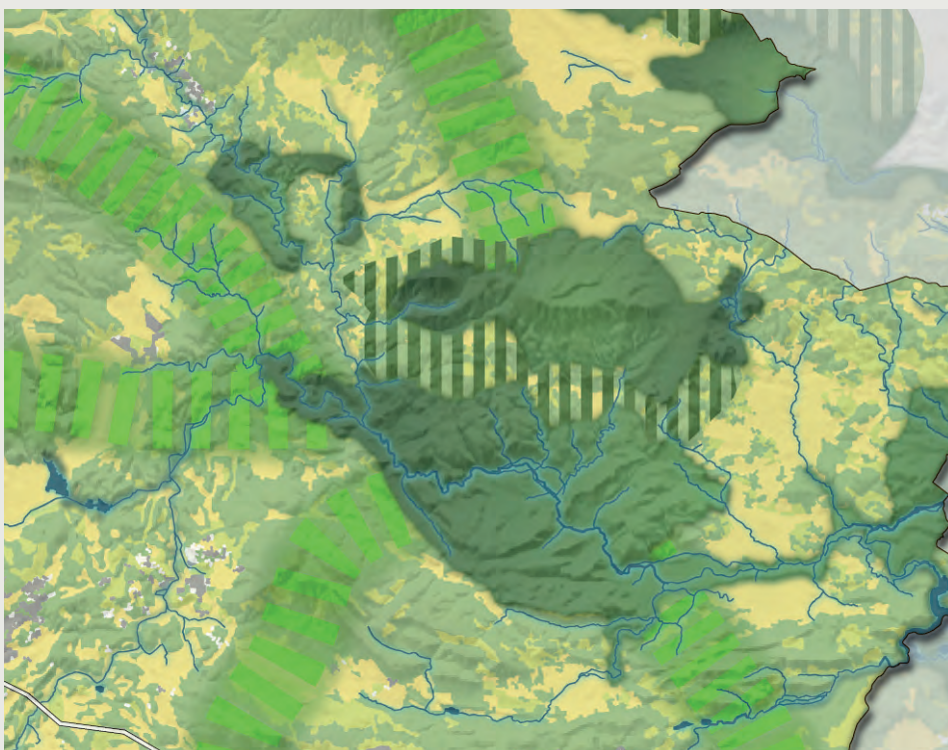
Ce que dit la loi

Article L122-11 du code de l'urbanisme

Le Préfet peut exiger des modifications «si les dispositions du SCoT ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques».



SCoT du Pays de la Provence Verte : des scénarios spatialisés pour aider les élus à choisir les orientations



La trame verte

- Coeur de nature
- Zone d'extension de coeur de nature
- Zone relais boisée
- Zone relais semi-ouverte
- Zone relais ouverte
- Continuités supra-territoriales potentielles

La trame bleue

- Principaux corridors aquatiques
- Principales zone humides

Éléments fragmentants

- Espace bâti dense
- Autoroute
- RDN7

0 1,5 3
Kilomètres

Source : Syndicat Mixte du Pays de la Provence verte (SCoT en cours d'élaboration)

Pour établir la Trame verte et bleue, le SCoT de Provence Verte a réalisé en amont une analyse prospective sur les conséquences d'une évolution du territoire «au fil de l'eau» à l'horizon du SCoT. Ce travail a permis de faire ressortir les souhaits et attentes des élus. De cette analyse, deux scénarios, un minimaliste et un ambitieux, ont été examinés pour construire la Trame Verte et Bleue du SCoT. Chacun des scénarios est assorti de différents niveaux de prescriptions : renforcement du statut de protection des coeurs de nature ; autorisation d'aménagement à vocation récréative ou agricole ; autorisation d'urbanisation dans la continuité du bâti...

En parallèle des scénarios proposés, l'évaluation environnementale a permis d'identifier les possibles zones de conflits et mis en lumière les arbitrages qui seront nécessaires. Des alternatives, permettant de limiter les impacts des choix politiques sur l'environnement, ont été proposées (mesures d'évitement, de réduction et de compensation). Enfin, afin d'affiner le tracé de la Trame Verte et Bleue, les actions à mener sur les secteurs précis ont été définies (études et inventaires, passages faunes, végétalisation à réaliser, gouvernance à mettre en place, sensibilisation du public).

Les Fiches Thématiques

Fiche n°1	Définir l'armature spatiale des territoires	60
Fiche n°2	Anticiper le développement économique et l'aménagement commercial	64
Fiche n°3	Planifier l'habitat et améliorer la cohésion sociale	67
Fiche n°4	Organiser les déplacements et les mobilités	69
Fiche n°5	Limiter la consommation d'espace	72
Fiche n°6	Protéger la biodiversité et la Trame Verte et Bleue (TVB)	75
Fiche n°7	Préserver les espaces à usages ou à potentiels agricoles et forestiers	78
Fiche n°8	Valoriser le paysage et le patrimoine bâti	81
Fiche n°9	Maîtriser les énergies et les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES)	84
Fiche n°10	Prévenir les risques	87
Fiche n°11	Utiliser avec efficacité les ressources naturelles	89
Fiche n°12	Prévenir les pollutions et nuisances	91
Fiche n°13	Développer les communications électroniques	93

Contenu des fiches thématiques

Les fiches permettent d'aborder de façon systématique et plus approfondie les différents champs d'intervention du SCoT. Elles proposent en premier lieu une relecture du code de l'urbanisme pour guider les établissements porteurs de SCoT dans la construction du projet. Elles sont enrichies par des retours d'expériences illustrant la façon dont les thèmes ont été appréhendés par différents SCoT.

Les éléments de stratégie

Comme présenté précédemment, le projet du SCoT comporte un volet politique et stratégique qui alimente essentiellement l'écriture du PADD.

Les moyens prescriptifs du SCoT

Le projet du SCoT comporte une dimension prescriptive qui sera formalisée par la suite dans le DOO. Le code de l'urbanisme comprend des nuances dans la formulation des dispositions qu'il édicte. Si certaines dispositions sont obligatoires, d'autres restent facultatives et dépendent de la volonté des élus et des situations rencontrées. Les fiches permettent de distinguer rapidement et pour chaque thème ce que doit impérativement comporter le SCoT et ce que la loi lui offre comme possibilités, de façon volontaire, pour aller plus loin.

Une «boîte à outils» est ainsi mise à la disposition des établissements porteurs de SCoT pour adapter le niveau d'ambition de leur projet en fonction des circonstances et des volontés locales.

Dispositifs obligatoires du code de l'urbanisme

Il s'agit des articles du code de l'urbanisme qui utilisent les mots «doit», «définit», «détermine», «précise», «arrête»... L'usage de ce vocabulaire impose à chaque SCoT le respect du contenu de l'article considéré dans son DOO.

Dispositifs facultatifs du code de l'urbanisme

Le code de l'urbanisme utilise également les mots ou expressions suivantes : «peut», «en fonction des circonstances locales», «sous réserve d'une justification particulière»... Dans ce cas, le choix est laissé aux élus de faire usage ou pas de l'outil juridique considéré pour atteindre leurs objectifs politiques et renforcer l'efficacité du document réglementaire.



Commentaires et recommandations

Afin de faciliter l'interprétation des articles du code de l'urbanisme et de capitaliser les bonnes pratiques observées dans les territoires, les fiches sont enrichies par des recommandations : recours à la cartographie, précisions sur les éléments de contenu, exemples de rédaction et de prescription...

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification et programmes

Cette rubrique permet de mettre en évidence des besoins d'articulations et de mise en cohérence du SCoT avec les documents de références s'appliquant sur les territoires. Les documents cités varient en fonction des thèmes abordés. Cependant, certains documents, tels que les chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) sont, comme les SCoT, des documents transversaux qui vont interagir avec des thèmes divers et variés (préservation du patrimoine, développement des territoires, usages efficaces des ressources, protection des espaces remarquables, Trame Verte et Bleue...) Bien que cités ponctuellement dans certaines fiches, ces chartes doivent néanmoins être adaptées au cas par cas selon les enjeux et les territoires. Si elles sont parfois absentes dans les fiches, elles ne doivent cependant pas être systématiquement ignorées.

D'autres documents auront des liens plus indirects avec les thèmes des fiches. Les concernant, ils n'ont pas été intégrés dans les fiches. Cependant, comme le précise la figure 3 page 22, il est nécessaire de ne pas les oublier.

Définir l'armature spatiale des territoires

1

Une stratégie territorialisée

La stratégie d'aménagement du territoire élaborée dans le SCoT permet de répondre à des questions clefs pour l'organisation future du territoire :

- quels sont les pôles urbains, les pôles intermédiaires, les centres ruraux et les secteurs stratégiques qui seront le support des futurs projets d'aménagement ?
- quels sont les espaces à protéger de toute urbanisation ?

Il s'agit donc de définir, puis de répartir, avec un appui cartographique, de façon cohérente et équilibrée à la fois les espaces susceptibles d'accueillir de nouvelles fonctions (habitat, activités, équipements, industrie, réseaux) et les espaces à préserver (espaces naturels, espaces agricoles, gisements de matières premières minérales, patrimoine urbain et naturel, espaces soumis à des risques...). Cette répartition vise à consolider le caractère multifonctionnel et pluriel du territoire.

En parallèle, le projet vise à structurer une organisation spatiale qui respecte les différentes caractéristiques et dynamiques de toutes les composantes du territoire (espaces urbains, périurbains et ruraux) dans une optique de solidarité territoriale. En effet, un espace très urbain n'assure pas les mêmes fonctions qu'un espace rural (et vice versa). Chacun doit avoir sa place et son rôle dans le projet de territoire. Le SCoT permet donc d'assurer ces complémentarités et de développer les échanges entre les différentes composantes de son territoire au service du projet global.

En ce qui concerne le projet commercial, le SCoT doit dorénavant détenir un Document d'Aménagement Commercial (DAC). Les objectifs et les possibilités d'action de ce document sont détaillés dans la fiche 2.

La localisation préférentielle : le pouvoir du SCoT

Dispositifs obligatoires

Le SCoT a un réel pouvoir d'organisation spatiale du territoire en localisant les espaces préférentiels d'aménagement en milieu rural comme au niveau de l'espace urbain. Le DOO du SCoT doit en effet déterminer les orientations générales de l'organisation de l'espace. Il détermine les grands équilibres entre les espaces agricoles, forestiers, naturels et urbains. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés. Il détermine notamment les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il définit également les objectifs et principes de la politique globale d'urbanisme en définissant dans son DOO les grands projets d'équipements et de services et en affichant les objectifs chiffrés de production de logements répartis par secteurs (EPCI ou commune) et par type (production de nouveaux logements, amélioration et réhabilitation de l'existant privé comme public...).

Commentaires et recommandations

Ainsi, sans réaliser une carte de destination des sols, le SCoT détermine les grands équilibres territoriaux, en mettant l'accent notamment sur les secteurs charnières, où la frontière entre les différents espaces est plus incertaine et mérite d'être clarifiée.

La spatialisation des orientations est un exercice important, voire nécessaire, pour affirmer les choix d'armature spatiale. Si le code de l'urbanisme ne l'impose pas, la traduction

cartographique est néanmoins fortement recommandée pour faciliter la lecture des grands principes d'aménagement de l'espace. Ainsi, les SCoT comprennent généralement des cartes de répartition spatiale des grandes entités assorties des principales orientations concernant ces espaces.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Le SCoT entretient des liens juridiques avec les documents de planification et de programmation. La rédaction des grands principes d'aménagement des territoires doit notamment s'effectuer en compatibilité avec les chartes de PNR et en prenant en compte les chartes de Pays, les programmes d'équipement (de l'État, des collectivités territoriales, des établissements et services publics) existants sur le territoire du SCoT.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le territoire du **SCoT Sud 54 (Meurthe-et-Moselle)** présente une cohérence globale dans les rapports qu'entretiennent les différentes composantes urbaines et rurales du territoire. La lecture du territoire en différents pôles a permis d'organiser et de spatialiser les diverses fonctions qu'assurent les espaces du territoire. De ces fonctions découleront des échanges et donc des déplacements. Afin de relier les pôles entre eux, le SCoT a initié une politique de renforcement des pôles intermodaux.

La répartition spatiale des pôles d'activités a aussi contribué à mettre en œuvre une politique de développement solidaire.

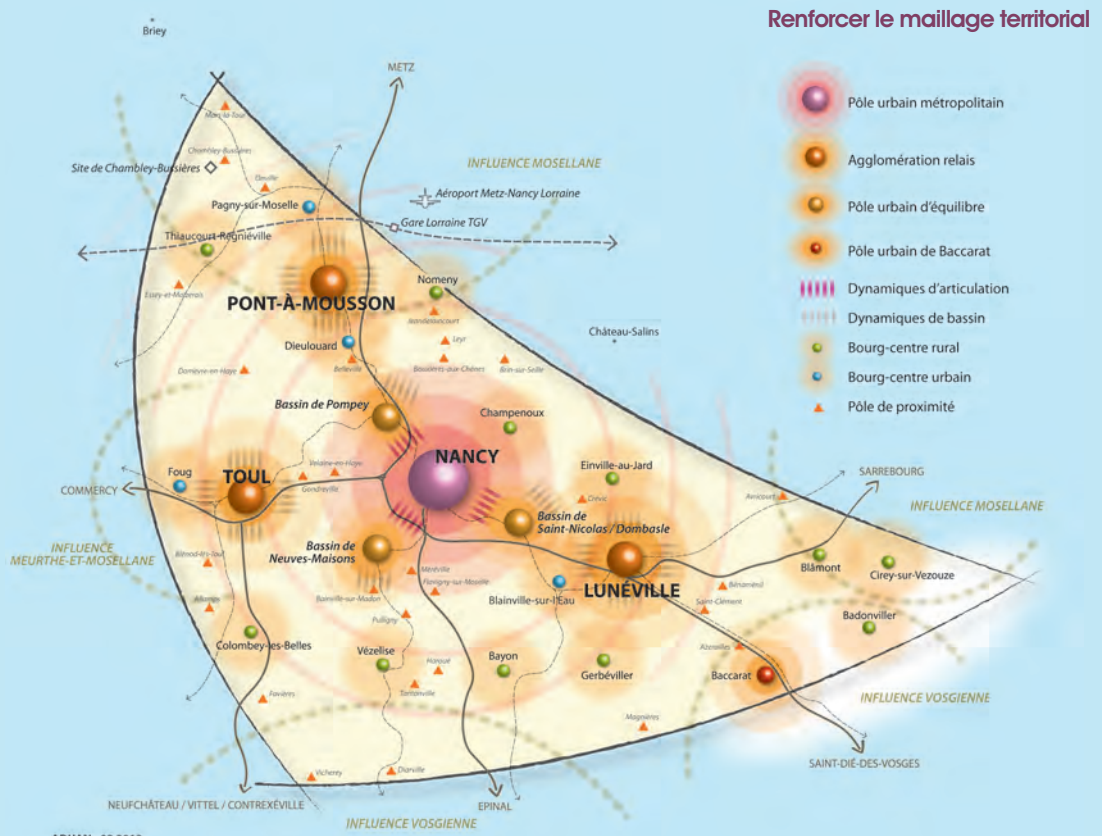
Chaque espace a en effet un rôle particulier à jouer dans la dynamisation du territoire et la lutte contre les phénomènes dégradant la qualité de vie. Ce travail a notamment permis d'apporter une réponse spécifique à chaque portion du territoire dans le but de résoudre les difficultés liées à l'éta-

lement urbain (renouvellement des centres bourgs de villages, extension limitée des communes périphériques, renforcement des centralités autour des pôles d'échanges...)

La polarisation du territoire a aussi mis en évidence les espaces pouvant ou devant disposer d'une offre en équipements publics et en bâtiments commerciaux plus importants. L'identification de ces secteurs préférentiels a par la suite aidé à structurer les logiques d'urbanisation et de transport affiliés à ces secteurs. L'identification des pôles et des futurs secteurs de développement a aussi aidé à déterminer les espaces agricoles et naturels qui seront nécessaires à l'équilibre du territoire.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

1



Source : SCoT Sud 54

Dans l'objectif d'offrir de meilleurs services à la population et de mutualiser les coûts, le SCoT consolide l'armature urbaine en définissant des niveaux de polarités et en localisant les fonctions du territoire selon les grands équilibres spatiaux.

L'aménagement équilibré est au cœur du projet de territoire du SCoT de Marne, Brosse et Gondoire. Comme le montre la carte d'organisation spatiale du SCoT, l'aménagement équilibré du territoire fait la synthèse des grandes orientations du projet : constructions en logements privés et sociaux, structuration du territoire autour des centralités, développement de l'offre économique et des grands équipements, préservation des terres agricoles et du foncier, protection des populations en diminuant l'exposition aux risques...

Axe 2 Maîtriser

Une urbanisation active et solidaire



1/ Participer à l'effort régional d'amélioration de l'offre de logements dans le respect de la mixité sociale

- Repondre aux objectifs régionaux grâce à la revitalisation du cœur urbain historique et à des extensions urbaines sous forme d'écoquartiers
- Réhabiliter et renforcer les centres anciens
- Développer la mixité sociale dans les programmes de logements

2/ Améliorer la qualité de vie grâce au développement des centralités de proximité

- Organiser la mixité des fonctions dans les pôles urbains
- Renforcer des centralités de proximité relais des pôles urbains
- Soutenir le développement des commerces dans les pôles gares
- Affirmer la qualité des grands pôles d'équipements commerciaux

3/ Profiter des perspectives de développement des activités qui s'offrent au territoire pour renforcer l'équilibre habitat / économie

- Développer les activités économiques en urbanisant dans le respect du développement durable
- Valoriser les ZAE¹ existantes ou en cours de réalisation
- Requalifier les ZAE¹ existantes

4/ Bâtir un développement urbain respectueux de l'environnement, des paysages et des personnes qui fréquentent le territoire

- Assurer la sécurité des populations vis-à-vis du risque inondation
- Limiter l'impact des nuisances sonores liées aux infrastructures de transport

5/ Faire de l'aménagement durable des franges paysagères un axe prioritaire du projet de territoire

- Assurer un aménagement durable des franges paysagères
- Espaces boisés
- Espaces agricoles

Source : PADD du SCoT Marne, Brosse et Gondoire

2

Anticiper le développement économique et l'aménagement commercial

Articuler et anticiper l'offre économique en fonction de l'organisation territoriale locale

Les évolutions du code de l'urbanisme viennent renforcer le rôle du SCoT en matière d'organisation du développement économique et notamment commercial.

Document porteur d'une vision intégratrice, le SCoT est le cadre privilégié pour accompagner et anticiper le développement économique dans une logique de cohérence et de complémentarité avec les autres composantes de la planification territoriale. Le SCoT est donc propice pour réfléchir aux choix d'aménagements économiques en prenant en compte l'organisation et l'armature du territoire, les besoins des activités, les bassins d'habitat, les besoins de déplacements et de dessertes, les zones dépourvues d'emplois ainsi que les secteurs préférentiels pouvant potentiellement accueillir de nouvelles activités. La conception du volet économique du PADD doit aboutir à des articulations entre les différentes politiques en matière d'emploi, d'habitat et de transport.

L'approche de l'économie dans les SCoT va bien au-delà d'une conception de «zonage» situant les futures zones d'activités. Elle doit intégrer les enjeux du développement durable, en mobilisant notamment la prospective territoriale et en réfléchissant aux besoins des populations (dynamiques démographiques, analyse de la demande locale), aux ambitions du territoire (développement de grands pôles, revitalisation de centre-ville et de certaines zones d'activités, compétitivité des territoires sur l'échiquier régional, national ou européen) et aux impacts engendrés par la création de nouveaux emplois (consommation d'espace, flux et déplacements, besoins en équipements).

Les réflexions doivent porter autant sur une approche quantitative de l'offre économique (mobilisation du foncier et dimensionnement des zones d'activités, nombre d'emplois...) que sur une ap-

proche qualitative (intégration paysagère du développement économique, formes urbaines et architecturales des bâtiments d'activité, offre hiérarchisée structurant le territoire...).

Le code de l'urbanisme stipule que le DOO doit dorénavant contenir un Document d'aménagement commercial (DAC). Ce document doit permettre d'organiser et réglementer l'armature commerciale des territoires, notamment entre les zones commerciales périphériques et les cœurs urbains. Les choix opérés dans le DAC doivent être justifiés par des critères d'aménagement du territoire et de développement durable.

Les moyens du SCoT : délimiter les secteurs préférentiels du développement économique

Dispositifs obligatoires

Le DOO détermine les conditions d'un développement équilibré entre les activités économiques et artisanales, la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers et l'habitat.

Il précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

Il délimite, dans le DAC, des Zones d'aménagement commercial (ou ZACom) en prenant en compte ces diverses exigences d'aménagement du territoire.

Dans les ZACoM, le SCoT peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions fixées et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

L'article L 122-1-9 précise que l'implantation des équipements devant répondre aux conditions fixées par le DAC dépend bien de l'importance et non pas de la nature de ces équipements. De ce fait, la répartition des équipements en fonction des typologies des commerces est contraire au code de l'urbanisme.



Commentaires et recommandations

La délimitation des ZACoM ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante, ni sur une mesure de l'impact de nouveaux projets de commerces sur cette dernière.

Qualifier «l'importance des équipements commerciaux» sans pour autant empêcher la liberté d'établissement de certains d'entre eux est un exercice délicat dans les SCoT. La fixation de seuils (superficie consommable, surfaces de plancher à créer...) ne peut être une solution envisageable qu'à la condition de les circonscrire dans un périmètre géographique précis et de justifier leur existence pour des motifs d'intérêt général liés à l'aménagement du territoire et au développement durable.

La définition de seuils n'est pas la seule possibilité pour caractériser les équipements commerciaux. Leur importance peut également s'exprimer en fréquence de flux et en zone d'attraction. Il est alors judicieux de distinguer par exemple des ZACoM de proximité, intermédiaires, métropolitaines ou régionales.

Quelques exemples de conditions aux implantations commerciales :

- promouvoir les déplacements doux (fixer des conditions de dimensionnement pour les deux roues) ;
- pour la gestion économe de l'espace, prévoir des conditions à partir desquelles le stationnement est vertical (souterrain ou aérien) ou promouvoir les parkings mutualisés ;
- pour les performances environnementales renforcées, exiger de la production d'énergie renouvelable pour les projets dans les nouvelles ZACoM, favoriser les dispositifs évitant le ruissellement des eaux ... ;
- demander l'utilisation préalable des terrains desservis par les transports en commun dans les zones urbanisées ;
- demander la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ;
- demander la réalisation d'une étude d'impact.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Les SCoT doivent intégrer dans leur réflexion les documents de référence abordant les stratégies de développement économique des territoires : Schéma Régional de Développement Économique, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement des Territoires (SRADT).



Pour en savoir plus

- La contribution des schémas de cohérence territoriale aux enjeux de développement économique des territoires - ETD /CERTU - Sept 2011
- SCoT et développement économique des territoires - État des lieux et perspectives - CERTU/ ETD - Mai 2012
- Aménagement commercial dans les SCoT - CERTU, Janvier 2011

Documents téléchargeables sur :
<http://www.certu-catalogue.fr>

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Dans le cadre du DAC, les élus du SCoT de la Communauté d'Agglomération du Choletais n'ont pas souhaité fixer d'enveloppes foncières dédiées au développement économique afin de « conserver de la souplesse dans les négociations avec les entreprises d'une part, et de ne pas manquer une éventuelle opportunité d'autre part, faute d'offre foncière satisfaisante ». Cependant, dans le but de concilier l'exigence d'anticipation des besoins, de rationalité des choix d'aménagement et de

mieux maîtriser les risques associés à l'incertitude de la demande sur le long terme, des règles de phasage dans le temps des zones économiques ont été inscrites dans le SCoT, en conditionnant l'ouverture et l'aménagement de nouveaux secteurs à la réalisation d'objectifs intermédiaires : comblement des disponibilités foncières des zones actives existantes, mise en place d'équipements (amélioration de la desserte...).



Source : SCoT de l'agglomération Choletaise

Planifier l'habitat et améliorer la cohésion sociale

Une stratégie de l'habitat claire et spatialisée

Comme énoncé dans le code de l'urbanisme, les éléments de planification relatifs à l'habitat dans le SCoT doivent être quantitatifs, qualitatifs et territorialisés.

Ils doivent répondre aux objectifs d'accueil de population déterminés grâce au travail de prospective. L'idée n'est pas de retranscrire dans les SCoT les éléments des Programmes locaux de l'habitat (PLH) déjà existants, mais bien d'établir un cadre pour leur établissement. Le SCoT permet en effet de planifier de façon cohérente et sur le long terme la politique de l'habitat sur le territoire. Il engage à prévoir dans les documents d'urbanisme locaux la réalisation d'une offre diversifiée de logements, allant du collectif à l'individuel et d'anticiper les problématiques liées à l'habitat (vacance, adaptation des logements aux températures...).

Le SCoT vise à répondre aux besoins de la société moderne et aux conséquences en termes d'habitat des changements de modes de vie. Ainsi l'allongement de la durée de vie, l'augmentation du nombre de personnes âgées et des personnes seules et le desserrement des foyers exigent une adaptation de l'offre et des typologies de logement dans les territoires. L'accueil de gens du voyage, souvent négligé, mérite de faire l'objet, dans le cadre du SCoT de recherche de solutions adaptées.

Le SCoT vise également une répartition spatiale équilibrée des formes urbaines afin d'éviter une uniformisation des types d'habitats par secteur géographique, pouvant entraîner une spécialisation sociale du territoire. Il recherche aussi des moyens d'actions afin de résorber les zones défavorisées.

Enfin, les liaisons entre zones d'habitat et zones d'emplois doivent être consolidées et favorisées via l'offre en services de transports.

Les moyens du SCoT : fixer les grands objectifs de la production de logements

Dispositifs obligatoires

Le SCoT définit dans son DOO les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise les objectifs d'offre de nouveaux logements (qu'il ventile par EPCI ou par commune), d'amélioration et de réhabilitation de l'habitat existant (public comme privé).

Dispositifs facultatifs

Le SCoT peut aussi prescrire des orientations d'urbanisation en fonction des secteurs à réhabiliter et des espaces d'extension urbaine (densités, taille des parcelles maximales, formes urbaines...).



Commentaires et recommandations

L'échelle de précision de la planification est à distinguer entre SCoT et PLH :

- le SCoT définit une réponse globale aux besoins en logements et la décline par EPCI ou par commune :
- le PLH vise d'une part les actions à entreprendre sur le parc par construction de logements neufs, d'autre part les interventions concernant l'occupation du parc existant. Le PLH va toujours bien plus loin que le SCoT, en exigeant une ventilation des besoins par quartier, par segment et par type de public.

3



L'horizon temporel des deux documents est également différent : le PLH est un document-programme à court terme (6 ans) alors que le SCoT est un document stratégique à long terme (bien que devant être évalué tous les 6 ans).

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Les PLH doivent être compatibles avec le SCoT. Ceux qui ont été approuvés avant le SCoT ont 3 ans pour se mettre en compatibilité (à partir de la date d'approbation du schéma).

Les Opérations de programmation et d'amélioration de l'habitat (OPAH), les Opérations de renouvellement urbain (ORU) et le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) méritent d'être intégrés dans le projet de SCoT afin de favoriser la réussite de ces programmes en les insérant dans une politique globale à l'échelle du territoire. De la même façon, il doit intégrer, lorsqu'ils existent, les schémas départementaux des gens du voyage.

Organiser les déplacements et les mobilités

4

Une stratégie d'urbanisme coordonnée avec la mobilité

L'urbanisme constitue un levier majeur pour agir sur les déplacements dans le territoire. En favorisant ou non l'allongement des distances parcourues, la dépendance envers l'automobile, la qualité des espaces de proximité et l'efficacité des transports publics, les choix d'urbanisme sont décisifs pour l'avenir.

Cette interdépendance entre ces thématiques fonctionne également dans l'autre sens : les transports façonnent notre urbanisme et nos modes de vie.

Ce lien fort entre organisation de la mobilité et urbanisme doit guider la construction du projet de SCoT.

Il est essentiel d'aborder conjointement l'organisation du territoire et la mise en œuvre de la politique de déplacements comme leviers communs à la lutte contre le «tout automobile». Ceci afin de faciliter et fluidifier les mobilités tant en interne (sur l'ensemble du territoire) qu'en externe (liaisons avec les espaces extra-SCoT). Il s'agit de proposer de véritables alternatives à l'usage de la voiture en agissant sur l'offre en déplacements doux (cycles, marche à pied), en transports publics (bus, tramway, transport ferroviaire), en stationnement et en gestion du trafic routier.

La stratégie élaborée dans le SCoT vise donc à diminuer l'usage de la voiture individuelle et des véhicules polluants pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre et les autres nuisances.

La localisation projetée des logements, activités économiques, équipements, commerces et tout autre pôle générateur de flux participe à l'efficacité et la mise en œuvre de politiques publiques de report modal et de mobilité durable. A l'inverse, les infrastructures, les pôles d'échanges et les nœuds de communication sont autant «d'accroches» possibles au développement urbain, au renouvellement et à l'intensification urbaine.

Les moyens du SCoT : favoriser l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs

Dispositifs obligatoires

Le DOO définit les grandes orientations de la politique des transports et de déplacement. Il définit les grands projets d'équipements et de desserte par les transports collectifs.

D'un point de vue des prescriptions, le DOO doit préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports publics.

Il doit aussi préciser les secteurs urbains enclavés qui nécessiteraient un rattachement au transport public.

Dispositifs facultatifs

La loi offre de nombreuses possibilités aux territoires pour aller plus loin dans l'intégration entre la politique des transports et les choix d'urbanisme. Ainsi le projet du SCoT, au travers de son DOO, peut :

- subordonner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à leur desserte par les transports collectifs ;
- subordonner, dans les zones d'aménagement commercial, l'implantation des équipements commerciaux notamment à la desserte par les transports collectifs ;
- préciser des obligations maximales en matière de stationnement pour véhicules motorisés et minimales pour les non motorisés (en l'absence de Plans de déplacements urbains).

**Commentaires
et recommandations**

A la différence des PDU, le SCoT n'entre pas dans le détail de la politique des transports mais en fixe uniquement des grands objectifs. Par exemple, sur la thématique des transports en commun, le SCoT peut définir des axes à renforcer ou à créer. Afin de lui être compatible, le PDU devra prévoir le renforcement effectif de ces axes mais disposera d'une marge de manœuvre quant aux moyens et méthodes pour y parvenir, et notamment quant au choix précis du tracé.

Le SCoT constitue également un instrument pour encourager les modes doux et la multimodalité (en préconisant des actions par exemple pour développer des itinéraires cyclables, ou des aires de covoiturage, ou bien en diminuant la place de la voiture dans certains secteurs...).



Source : SCoT de l'agglomération de Montpellier

**Les articulations à prévoir
avec les autres outils
de planification**

L'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme précise que les PDU, lorsqu'ils existent, doivent être mis en compatibilité avec le SCoT dans un délai de trois ans à compter de l'approbation du schéma.

Les Autorités organisatrices de transport (AOT) sont en charge du fonctionnement de différents réseaux de transports (train, car, métro, bus...). Leur gestion des réseaux a un impact sur les projets d'urbanisme. Afin que leurs projets s'accordent avec les orientations du SCoT, l'EP porteur du SCoT doit renforcer le dialogue entre les AOT. Si un syndicat mixte de SCoT comprend au moins deux AOT, il peut prendre la compétence et devenir un syndicat mixte de transports pour assurer des missions d'amélioration et d'interconnexion des réseaux, d'unification de billetterie, d'harmonisation tarifaire, de coordination des horaires, etc.

Pour en savoir plus

- Les déplacements dans les 12 Scot Grenelle – CERTU- Août 2011
- Les déplacements dans les SCoT- DGALN, Ed CERTU – Mars 2008

Documents téléchargeables sur <http://www.certu-catalogue.fr>

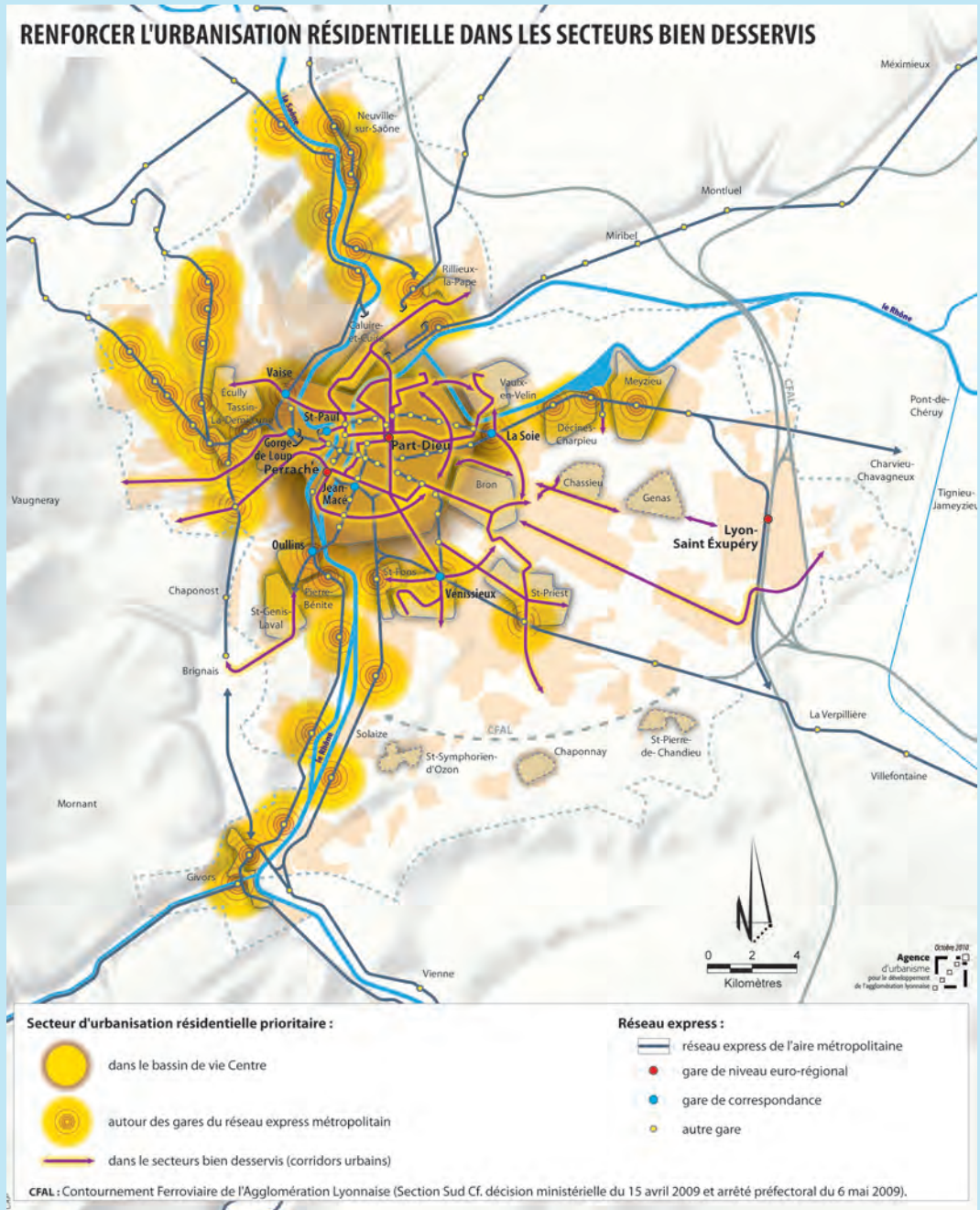
RETOUR D'EXPÉRIENCE

De nombreuses agglomérations mettent aujourd'hui en place des dispositifs facilitant la densification et le développement de l'urbanisation dans des secteurs desservis par les transports publics.

La communauté d'agglomération de Montpellier a par exemple identifié des secteurs préférentiels, situés dans un rayon autour d'arrêts desservis par le tramway afin d'appliquer des logiques de renouvellement urbain. Les axes desservis par les transports publics que sont les bus, métro ou tramway, peuvent donc être des supports de densification, de réhabilitation et de rénovation urbaine.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

En complément de cette stratégie, le **SCoT de l'agglomération Lyonnaise** n'a autorisé l'ouverture à l'urbanisation de 4 secteurs qu'à la condition d'améliorer leur desserte en transports collectifs



Source : SCoT de l'agglomération Lyonnaise

5

Limiter la consommation d'espace

Une stratégie collective d'économie foncière

La lutte contre l'étalement urbain à travers la maîtrise de la consommation foncière et le renouvellement urbain est un objectif explicitement confié au SCoT. **C'est le principal outil qui peut aujourd'hui peser de façon significative sur les choix des bassins de vie en matière de consommation d'espace, grâce à un urbanisme coordonné.**

Ainsi, la prise de position de l'institution porteuse du SCoT et son niveau d'ambition dans ce domaine vont être décisifs.

Les choix stratégiques du SCoT vont permettre de «modérer» et «rationaliser» cette consommation foncière en visant plusieurs objectifs : donner la priorité à l'intensification, au renouvellement et au réinvestissement des espaces urbanisés. Il s'agit de reconstruire la ville sur elle-même, ce qui favorise également la revitalisation des centres ou la reconversion d'espaces abandonnés. Le SCoT va ainsi réfléchir :

- au potentiel d'urbanisation des «dents creuses», c'est-à-dire les parcelles libres dans les tissus urbains et les diverses friches. Le SCoT permettra de clarifier la vocation de ces espaces dans l'armature territoriale : ont-elles plutôt une fonction écologique dans la Trame Verte et Bleu, une vocation agricole, un rôle d'espace d'aération dans la trame urbaine ou de loisirs ? Ont-elles au contraire une position stratégique pour consolider le tissu urbain ?
- à la densité urbaine «acceptable» imposable aux nouvelles opérations. Il s'agit ici de revisiter les formes et les façons d'habiter : privilégier des formes urbaines dont la densité réelle est élevée mais qui offrent une densité perçue comme beaucoup plus modérée (comme l'habitat dense individualisé qui concilie densité avec des espaces publics généreux, de la «nature en ville», des jardins familiaux...);
- aux possibilités de «greffes» urbaines et d'épaississement des centres (urbanisation en continuité) pour limiter le mitage.

Le SCoT a donc une forte responsabilité dans ce domaine car il va donner le «cap» aux EPCI et aux communes pour œuvrer collectivement contre l'étalement urbain : il va fixer le niveau d'exigence au regard des enjeux locaux, innover et lancer des pistes, proposer des solutions originales et adaptées aux différents contextes géographiques ou urbains.

Des moyens prescriptifs renforcés : quantification obligatoire et urbanisation conditionnée

Dispositifs obligatoires

Le SCoT doit impérativement arrêter (dans son DOO) et justifier (dans son rapport de présentation) des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Dispositifs facultatifs

Afin d'être plus précis, le code de l'urbanisme précise que ces objectifs peuvent être déclinés et ventilés par commune ou EPCI. Par ailleurs, les extensions urbaines prévues dans le SCoT peuvent être conditionnées et soumises à des exigences renforcées. Ainsi le SCoT peut :

- préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ;
- fixer, dans certains secteurs, une densité minimale de construction. Dans ces secteurs, les normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation du sol imposées par les documents d'urbanisme qui seraient contraires au DOO cessent de s'appliquer ;
- imposer la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau ;

- définir des zones dans lesquelles les constructions, travaux et aménagements doivent respecter des performances environnementales renforcées ;
- fixer un seuil maximal de réalisation d'aires de stationnement (dans les secteurs ne possédant pas de PDU) ;
- définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal) doivent imposer une densité minimale de construction.



Commentaires et recommandations

Les prescriptions favorisant la densification, le réinvestissement et le renouvellement urbain (réhabilitation, rénovation de quartier, démolition, amélioration de l'habitat...) sont autant de moyens qui peuvent être mobilisés par les auteurs du SCoT. Le document peut notamment spatialiser ses intentions en définissant des secteurs privilégiés de renouvellement et d'intensification urbaine.

Afin de maîtriser la consommation d'espaces, le SCoT peut limiter de façon significative les possibilités d'extensions urbaines. Les objectifs chiffrés de consommation des espaces agricoles, naturels, forestiers et leur ventilation par secteur géographique méritent d'être accompagnés d'un appui carto-

graphique afin de faciliter la traduction ultérieure dans les documents d'urbanisme locaux.

Il est par ailleurs essentiel de veiller à ce que cette mutualisation des objectifs de consommation foncière par secteur n'encourage pas, à l'inverse de l'effet recherché, un excès de consommation dans certaines communes.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Le lien de compatibilité entre SCoT et documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal) permet l'intégration des orientations du SCoT au sein des politiques communales et intercommunales.

Le SCoT s'impose également aux opérations foncières et d'aménagement : Zones d'Aménagement Différé (ZAD), Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), lotissements et opérations de constructions de plus 5000 m², réserves foncières de plus de 5 ha d'un seul tenant, autorisations d'exploitation commerciale, qui devront être compatibles avec ses orientations, notamment en matière de consommation foncière et de densité.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le SCoT de l'agglomération toulousaine (approuvé en mars 2012) s'attache à maîtriser la consommation foncière en développant un urbanisme de proximité au sein d'une ville accessible à tous, compacte, offrant services et équipements et de réelles alternatives à l'utilisation de la voiture.

La traduction spatiale du projet s'attache à indiquer au travers du pixel :

- la définition des zones de densités urbaines ;
- la territorialisation du développement par extension ;
- la localisation du renouvellement urbain ;
- la différenciation entre territoires mixtes et territoires d'activités dédiées ;

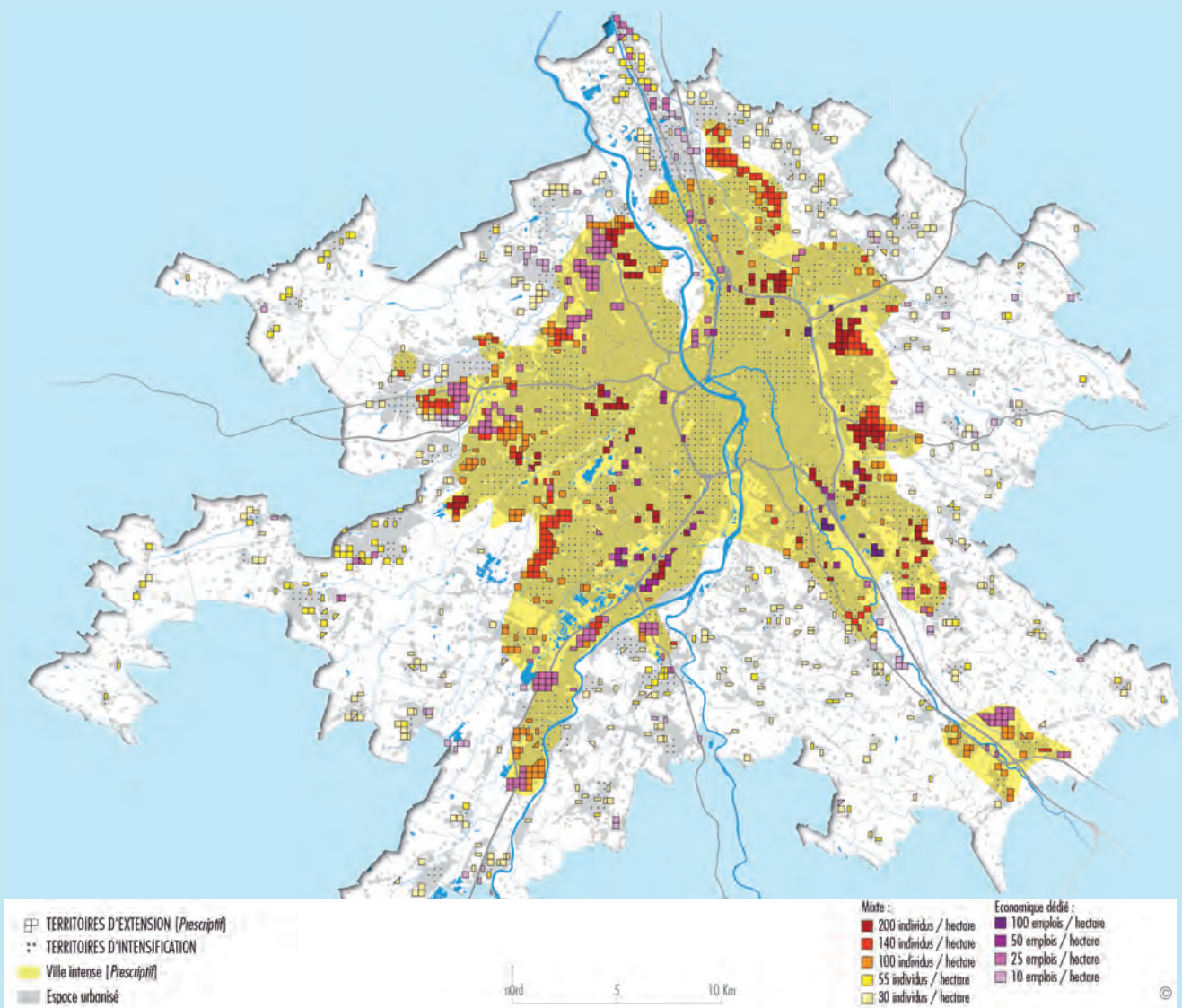
 RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le développement de zones d'extensions urbaines dans le SCoT Toulousain est fortement rattaché aux «contrats d'axe». Ces contrats visent à coordonner la politique d'urbanisation à celle de l'offre en transport public.

Sur les secteurs couverts par un contrat d'axe, le SCoT de l'agglomération toulousaine tolère un seuil maximum de terrain à ouvrir à l'urbanisation à la condition qu'une étude soit menée au préalable sur l'ensemble du territoire accueillant le projet de Transport en commun en site propre (TCSP) afin de déterminer les secteurs prioritaires à ouvrir à l'urbanisation.

Des prescriptions spécifiques au milieu rural peuvent être aussi appliquées afin de limiter la consommation excessive de surface. Par exemple, **le SCoT du**

Piémont des Vosges, approuvé en juin 2007, a fixé des objectifs quantifiés et modérés de consommation foncière à l'horizon du SCoT (2025). Il prévoit entre autre un accroissement maximum de moins de 19% de la tache urbaine en une vingtaine d'années. Pour cela, il détaille pour l'habitat les consommations foncières autorisées par commune et oblige qu'au moins 30 % des nouveaux logements construits soient situés en secteur déjà urbanisé (zones U et zones en cours d'urbanisation). Des densités minimum et des formes urbaines variant en fonction des secteurs sont aussi imposées pour les extensions urbaines. Par exemple, le SCoT impose l'obligation de prévoir un minimum de 60% d'habitat groupé (maisons accolées, petits collectifs...) dans les opérations de construction de logements en extension.



Protéger la biodiversité et la Trame Verte et Bleue (TVB)

Un outil d'aménagement du territoire et une stratégie de préservation de la biodiversité

Le SCoT est chargé de planifier, au niveau local, un réseau cohérent de continuités écologiques (réservoirs de biodiversité et corridors écologiques), afin de préserver durablement la biodiversité qu'elles abritent.

Ainsi, il ne s'agit plus de protéger uniquement des îlots de nature au sein de territoires de plus en plus fragmentés, mais au contraire de mailler l'espace non urbanisé, en intégrant les milieux naturels, les espaces agricoles et les espaces de nature en milieu urbain.

Le SCoT permet aujourd'hui de construire une véritable armature écologique qui préserve la biodiversité et encadre les choix d'aménagement urbain.

Les objectifs du projet du SCoT visent notamment à :

- **limiter la fragmentation des espaces naturels** par la maîtrise du développement urbain (prévenir les menaces futures sur la biodiversité) ;
- **préserver tous les espaces nécessaires au maintien de la biodiversité** :
 - les espaces de nature remarquable ;
 - les espaces de nature ordinaire qui assurent également des fonctions importantes pour les écosystèmes ;
 - les espaces agricoles ayant une valeur ou une fonction écologique avérée ;
 - les corridors écologiques : les espaces propres à assurer la circulation des espèces et le fonctionnement des milieux ;
 - les espaces de nature dans le tissu urbain.
- **articuler si possible la trame verte et bleue et le réseau de circulations douces de façon à renforcer sa valeur d'usage dans le territoire (sous réserve que cela soit compatible avec l'objectif de préservation de la biodiversité).**

Des moyens de protection à mobiliser

Dispositifs obligatoires

Le code de l'urbanisme précise que les enjeux de préservation de la biodiversité, notamment à travers la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, doivent être intégrés par les documents d'urbanisme.

La loi vient renforcer le rôle des SCoT dans la préservation de la biodiversité : ainsi le DOO détermine les espaces et sites naturels à protéger. Il doit préciser les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Dispositifs facultatifs

Afin d'aller plus dans cette ambition vis-à-vis de la Trame verte et bleue, le DOO du SCoT peut :

- définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation ;
- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales renforcées ;
- imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation de nouveau secteur, une étude d'impact.

 **Commentaires
et recommandations**

Ainsi, dans le cas des espaces remarquables ou essentiels à la préservation du bon fonctionnement écologique du territoire, le DOO du SCoT peut localiser et, si besoin, délimiter de façon précise les terrains devant faire l'objet d'une protection ou d'une restauration. Il peut également limiter leur constructibilité par des prescriptions adaptées à la sensibilité des milieux et aux exigences des espèces concernées.



**Les articulations à prévoir
avec les autres outils
de planification**

Le projet de SCoT doit prendre en compte le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Le SCoT constitue ainsi un instrument pour décliner et affiner localement la Trame verte et bleue régionale. A l'inverse, lorsque le SRCE n'est pas approuvé au moment de l'élaboration du SCoT, les orientations et études du SCoT peuvent servir à alimenter les réflexions sur le contenu du futur schéma régional, en proposant une trame d'espaces de continuités écologiques à son échelle.

Le SCoT doit par ailleurs être compatible avec les continuités écologiques identifiées par les chartes de PNR.

Les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal), devront, dans leur relation de compatibilité avec les SCoT, transcrire la Trame verte et bleue au travers de leur zonage, de leur règlement, voire de leurs orientations d'aménagement et de programmation.



Pour en savoir plus

SCoT Grenelle – SCoT et biodiversité –
8 Fiches – CERTU- Janvier 2011

Document téléchargeable
sur <http://www.certu-catalogue.fr>

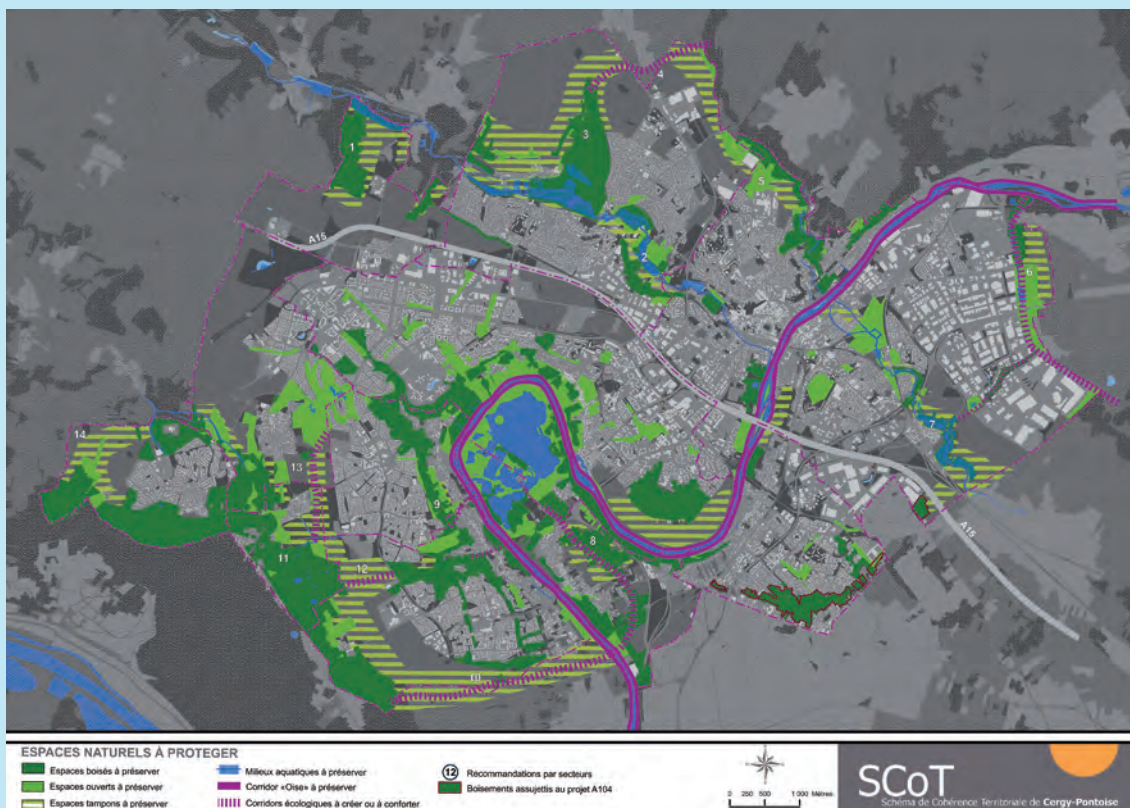
 RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le SCoT de Cergy-Pontoise considère l'armature verte et bleue de son territoire comme un atout à entretenir pour l'attractivité de son territoire (cadre de vie, sites remarquables, paysages...).

Le cas de la Trame Verte et Bleue du SCoT de Cergy-Pontoise est intéressant à étudier puisque les enjeux visant à réduire la fragmentation des milieux naturels et à restaurer des continuités écologiques sont majeurs sur ce territoire très urbain. Ce SCoT souligne l'importance accordée aux morceaux de nature en ville dans un contexte de pression urbaine forte.

Dans son DOO, le SCoT de Cergy-Pontoise identifie entre autres les espaces de «renaturation», de création et de préservation de zones humides et des cours d'eau, d'espaces boisés et agricoles.

Dans un souci de préserver les pénétrantes vertes en milieu urbain, le SCoT interdit la construction de certaines dents creuses du tissu existant. Il permet la réalisation d'aménagements légers (cheminements doux pour piétons et cycles) dans les espaces tampons situés en bordure du milieu urbain et au contact des espaces naturels remarquables.



Source : SCoT de Cergy-Pontoise

7

Préserver les espaces à usages ou à potentiels agricoles et forestiers

Une stratégie pour les espaces agricoles et forestiers

Le projet du SCoT appréhende les espaces agricoles et forestiers comme un patrimoine commun, souvent fragilisé (pression foncière, déprise agricole...). Aussi, il s'agit d'inverser la façon de considérer la vocation de ces espaces qui ne doivent plus être perçus comme des réserves foncières pour le développement urbain.

Ces espaces présentent une grande diversité de fonctions et de valeurs qu'il convient de préserver pour les bénéfices qu'elles apportent au territoire (économique et productif, paysager, écologique, culturel et identitaire).

Le projet du SCoT n'a pas vocation à définir une politique agricole ou de gestion forestière (qui relève d'autres organismes) ou d'affectation de terrains à l'agriculture ou à la foresterie. Il vise en revanche à clarifier la place accordée à l'économie agricole et forestière dans la stratégie globale et l'importance des différents espaces dans la structuration du paysage et dans les continuités écologiques. Le projet de SCoT fixe des objectifs de protection et de pérennisation des espaces nécessaires à l'agriculture, à l'agroforesterie, aux exploitations minières, aux équilibres écologiques et aux paysages. C'est un rôle d'anticipation foncière fondamental du SCoT. Cette ambition diffère forcément d'un territoire à l'autre, en fonction des enjeux locaux, de la place et de l'importance accordée à l'agriculture par les acteurs politiques.

Les moyens prescriptifs du SCoT : sécuriser durablement le foncier agricole et forestier

Dispositifs obligatoires

Le DOO du SCoT détermine les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles et forestiers. Il détermine les espaces agricoles et forestiers à protéger.

De façon indirecte, il arrête les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace ventilés par secteur géographique, ce qui limite la perte de terres agricoles et forestières.

Dispositifs facultatifs

Le DOO peut aussi :

- définir la localisation ou la délimitation de ces espaces ;
- imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation de nouveau secteur l'utilisation de terrains déjà desservis par les équipements de l'article L.111-4 (réseaux d'assainissement et réseaux électriques) ;
- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales renforcées.

Commentaires et recommandations

Ainsi, le projet de SCoT va être en mesure de protéger, par des dispositions réglementaires, les espaces agricoles et forestiers selon leur valeur. Différentes mesures sont envisageables pour y parvenir :

- hiérarchiser et spatialiser les espaces en fonction de leur vocation pour le territoire (fonction écologique, paysagère, potentiel productif ou de diversification, terroir d'exception, etc...);

- définir des niveaux de protection différenciée selon les espaces considérés ;
- préciser les limites de l'urbanisation pour sécuriser le foncier agricole et freiner la spéculation. Le projet de SCoT peut par exemple être force de proposition pour mettre en place des outils de protection spécifiques, en particulier du foncier périurbain (en identifiant par exemple des secteurs privilégiés d'instauration de Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains ou PAEN) ;
- imposer un seuil maximal de consommation d'espaces agricoles (à travers les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain).

Comme dans le cas de la Trame Verte et Bleue, il est fortement recommandé de faire appel à la cartographie pour traduire les orientations sur les espaces agricoles et forestiers.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification et politiques publiques

Les orientations agricoles du SCoT doivent être articulées et coordonnées avec les politiques agricoles conduites sur le territoire afin de proposer des moyens adaptés aux ambitions recherchées. Les SCoT doivent par exemple intégrer les Zones agricoles protégées (ZAP) qui sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral. Les Plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) sont aussi des documents de références qui doivent être intégrés lors de l'élaboration d'un SCoT dans le porté à connaissance.

Les PAEN, mis en œuvre par les Départements, doivent eux, avoir leur délimitation compatible avec le SCoT (article L122-1-12 du Code de l'Urbanisme).



Pour en savoir plus

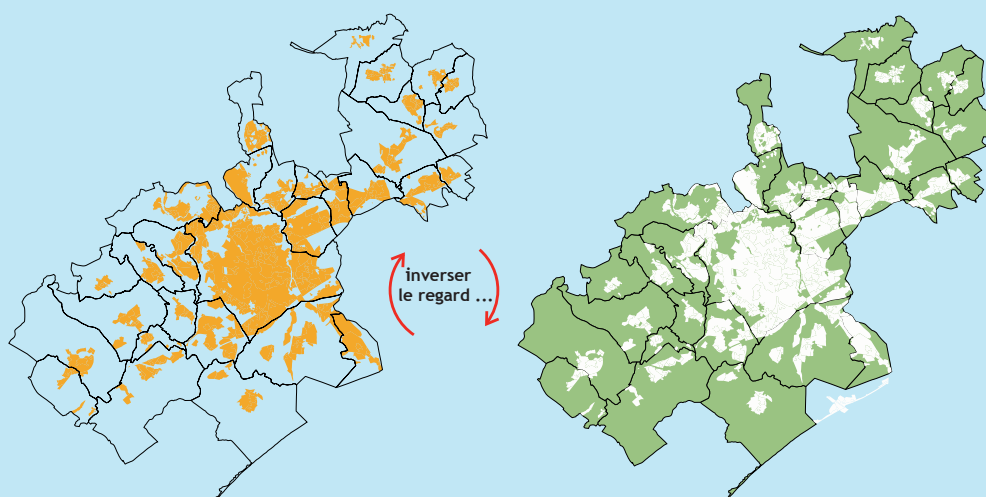
L'agriculture dans les SCoT- Terres en Villes - Ed CERTU – Juin 2012

Document téléchargeable sur <http://www.certu-catalogue.fr>

RETOUR D'EXPÉRIENCE

En «**inversant le regard**», le **SCoT de l'agglomération de Montpellier** a opté pour une approche innovante permettant de mettre en valeur l'organisation et les structures des espaces naturels, agri-

coles et forestiers. Elle vise à mieux comprendre leur fonctionnement et leur contribution sans se focaliser sur le développement urbain.



Source : SCoT de l'agglomération de Montpellier

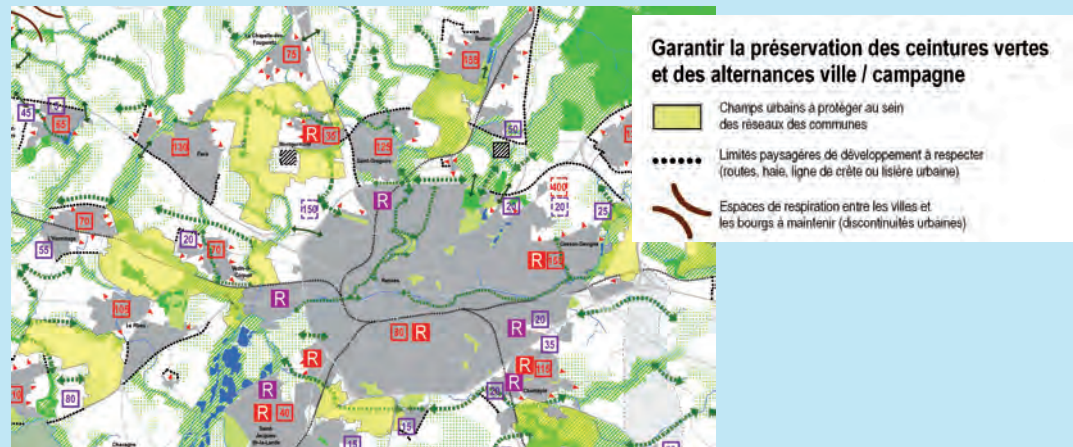
... pour révéler l'armature des espaces naturels et agricoles.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Par ailleurs, l'utilisation des principes de «localisation» et de «délimitation» permet aux SCoT de définir différents niveaux de protection des espaces agricoles.

Par exemple, le **SCoT du Pays de Rennes** localise dans un premier temps l'ensemble de ses espaces sur lesquels s'appliquent les objectifs de limitation et de réduction de consommation d'espaces agricoles par l'urbanisation.

Il délimite dans un deuxième temps les «champs urbains» devant être impérativement préservés afin de contenir l'étalement urbain. Ces «champs» ont été déterminés pour la qualité de leur paysage (schéma des vallées, forêts, etc.), de leur environnement naturel et en raison de la fréquentation importante qu'ils connaissent (cheminements, activités équestres, proximité avec les centres urbains).



Source : SCoT du Pays de Rennes - Audiar

Illustration de quelques principes de la ville des proximités sur le territoire de l'agglomération



Source : Audiar - Hervé Ollivier

ZOOM SUR...

Les champs urbains

Les élus du Pays de Rennes ont fait le choix, dans le cadre du SCoT, de conserver un esprit de ville-archipel avec un développement multipolaire, qui laisse une large part aux espaces agricoles et naturels entre des bourgs et des villes compacts. Pour éviter l'artificialisation des interstices urbains soumis à une forte pression foncière, le choix a été fait de délimiter des «champs urbains». Ce sont des espaces de production agricole qui ont été repérés pour la qualité de leur paysage (vallées, forêts, etc.), de leur environnement naturel et en raison de la fréquentation de loisirs dont ils sont le support (cheminements, activités équestres, etc.). La proximité ville/champs offre des services mutuels bénéfiques à ces deux entités : possibilités de diversification de l'activité agricole (fermes pédagogiques, vente directe, maraîchage...) et espaces d'aération, de loisirs et de découverte accessibles rapidement.

Valoriser le paysage et le patrimoine bâti

Une stratégie de préservation et de mise en valeur des unités paysagères

Le SCoT est un outil efficace pour appréhender, préserver et mettre en valeur la qualité des paysages, des morphologies villageoises et des centres urbains et des espaces non urbanisés qu'ils soient protégés ou pas.

Il permet d'intervenir à l'échelle globale du territoire en déterminant des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il identifie les structures paysagères essentielles du territoire qu'il convient de préserver et de mettre en valeur. Il doit notamment viser la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable.

Sur la base de la connaissance des singularités paysagères du territoire, il définit les principes d'aménagement et d'accroche urbaine à respecter pour accueillir harmonieusement les aménagements et extensions dans leur environnement (formes urbaines, espaces de nature à prévoir...).

Il cherche également à identifier les espaces dégradés qui nécessiteraient un traitement particulier (aménagement des entrées de ville, revitalisation des centres urbains...).

Le SCoT accompagne à la fois la reconnaissance des grands éléments identitaires à préserver et la caractérisation des espaces ou secteurs à restaurer. En lien avec les thématiques naturelles et agricoles, il peut fixer des orientations sur les secteurs méritant des études de mise en valeur ou des aménagements spécifiques (sentiers balisés, points de vue, vallées, milieux naturels, bâtisses agricoles, réaménagement de carrières...).

Les moyens du SCoT : imposer des prescriptions d'aménagement et de mise en valeur

Dispositifs obligatoires

Le DOO définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages. Il détermine les espaces urbains, agricoles, forestiers, naturels à protéger.

De plus, le DOO précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et la localisation préférentielle des commerces afin de répondre notamment aux exigences de qualité des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

Enfin, il doit impérativement déterminer les principes d'implantation des unités touristiques nouvelles dans les zones de montagne.

Dispositifs facultatifs

Comme pour les espaces naturels et agricoles, le DOO peut aussi définir la localisation ou la délimitation des espaces à protéger pour leur valeur paysagère.

Dans les communes ne disposant pas de document d'urbanisme (PLU, PLUi, Plan d'occupation des sols, carte communale...) le SCoT peut définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables par secteur.

Enfin, le DOO peut définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

 **Commentaires
et recommandations**

Au-delà des objectifs de protection des éléments de valeur, les orientations du SCoT chercheront à guider l'intégration des nouvelles opérations d'aménagement, de renouvellement urbain et d'implantations commerciales en déterminant des principes à respecter pour une intégration harmonieuse dans les sites d'accueil (morphologies urbaines avoisinantes, trame naturelle et agricole, topographie..).

**Les articulations à prévoir
avec les autres outils
de planification**

Le SCoT doit être compatible avec les chartes de PNR et avec les Directives de protection et de mise en valeur des paysages (DPMVP).

Les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP, qui ont remplacé les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ou ZPPAUP depuis la loi ENE), les Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), sont des documents de référence à intégrer dans la réflexion du SCoT. Celui-ci prend en compte également les Grands sites et les sites du patrimoine mondial. Le SCoT peut aussi intégrer, voire compléter des opérations programmées sur certains secteurs, tels que les projets retenus dans le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNR-QAD).

 **RETOUR D'EXPÉRIENCE**

Le SCoT d'Uzège-Pont du Gard a décliné de nombreuses thématiques concernant le paysage. Parmi elles, celles concernant la détermination des typologies de silhouettes villageoises. Pour chacune d'elles, le SCoT a rédigé des prescriptions et des principes d'extension qui leur sont propres. Par exemple, pour les villages identifiés de piémont, le SCoT prescrit de :

- laisser dégagée la silhouette ancienne ;
- conserver ou créer une trame végétale qui accompagne le village historique et cadre les extensions bâties ;
- densifier les abords du village sur le coteau en articulant village ancien et nouvelles constructions.
- éviter l'urbanisation entre le village et la route principale irrigant la plaine ;
- maintenir les vues remarquables vers le village.

Au-delà des formes villageoises, le SCoT d'Uzège-Pont du Gard rappelle les outils dont disposent les communes afin de protéger leur patrimoine.

Par exemple, il met en avant la possibilité de délimiter des emplacements réservés pour la réalisation d'espaces verts et définir des principes d'accompagnement végétal pour valoriser les qualités paysagères des sites urbanisés. Les communes peuvent aussi identifier au titre de l'article L.123-1-7° du code de l'urbanisme, les éléments de paysage à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier.



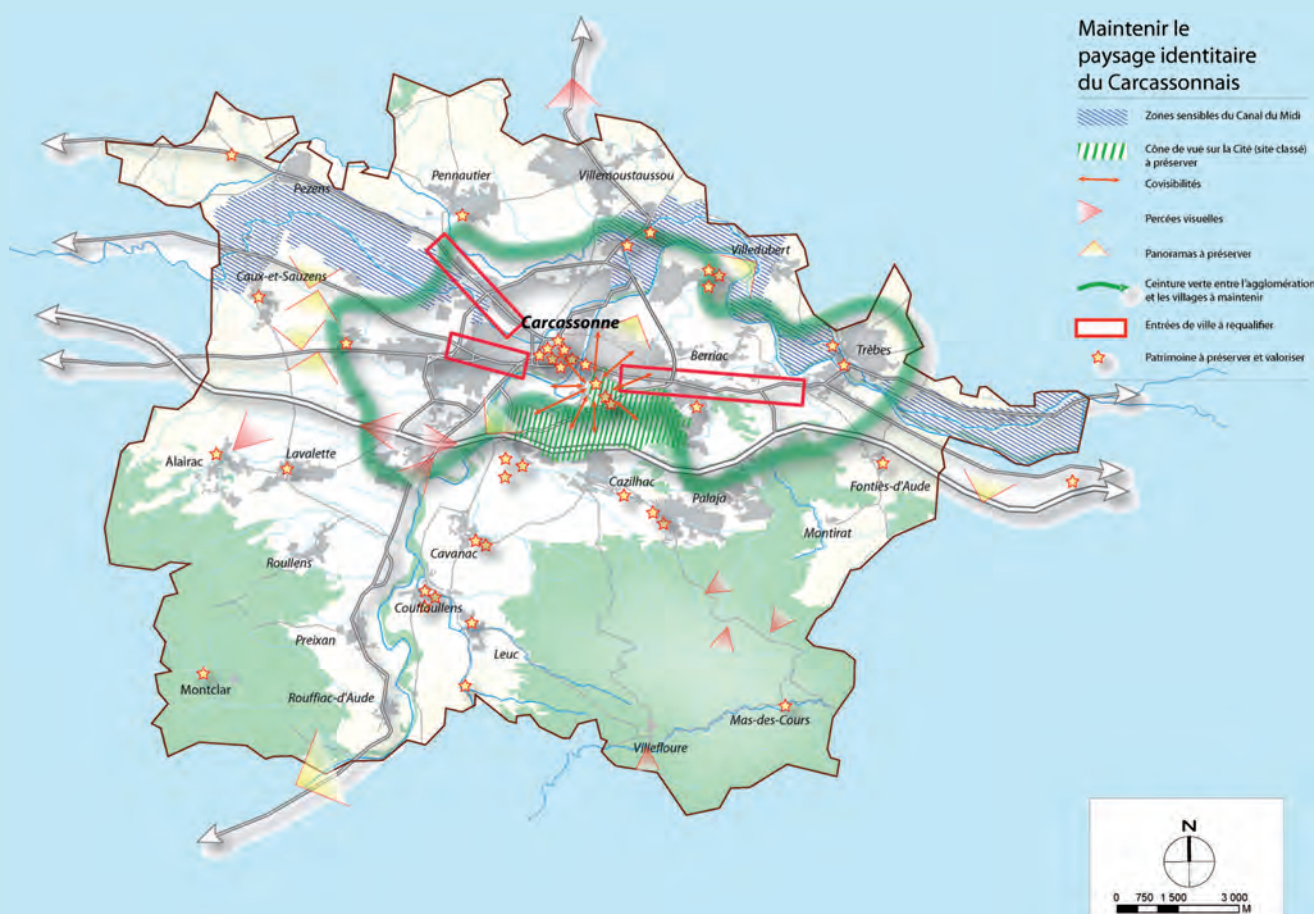
Source : Syndicat Mixte du SCoT Uzège Pont du Gard

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le SCoT peut réaliser l'interface en référençant, dans le cadre de son diagnostic, les éléments de paysage et les structures paysagères qui semblent nécessaires à protéger et à valoriser au travers des documents d'urbanisme locaux.

Le **SCoT de Carcassonne Agglo** a identifié les principaux éléments participant à la qualité paysagère du territoire. Il prescrit :

- la conservation des points de vue remarquables ;
- la valorisation des axes paysagers ;
- la mise en valeur et la protection du patrimoine ;
- la reconversion des entrées de ville et des traversées de village.



9

Maîtriser l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES)

Intégrer les critères de sobriété énergétique dans la stratégie d'aménagement spatiale

Le code de l'urbanisme place depuis 2010 la réduction des émissions de GES ainsi que la maîtrise de l'énergie et des productions énergétiques au premier rang des objectifs assignés aux SCoT.

Cependant, la traduction concrète des objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de consommation d'énergie n'est pas forcément aisée pour tous les territoires, notamment ceux présentant un caractère rural affirmé.

Les établissements publics porteurs des SCoT peuvent être précurseurs en la matière : il s'agit d'expérimenter des stratégies visant à rationaliser les choix d'aménagement urbain vis-à-vis du changement climatique.

L'ambition territoriale peut être forte, en visant une réduction importante des émissions de GES dans le territoire, le développement de facteurs favorables à une stratégie industrielle «verte» et une plus grande autonomie en matière de consommation énergétique au travers de la production locale d'énergie.

Ainsi, la stratégie territoriale du SCoT permet de préparer les collectivités à la «transition énergétique» afin d'atteindre l'objectif du «facteur 4» fixé en 2050.

L'analyse des impacts du projet en termes d'émissions de gaz à effet de serre (voir partie 4 «Conduire l'évaluation environnementale») permet de réajuster ce dernier en arrêtant des objectifs plus ambitieux : développement significatif des transports collectifs et des axes de déplacements doux, densification de certains pôles, lutte contre l'étalement urbain, usage de matériaux écologiques, études sur le potentiel du territoire pour l'implantation et le développement d'énergies renouvelables.

Mobiliser tous les leviers du SCoT : mobilités, limitation de l'étalement urbain, énergies renouvelables

Dispositifs obligatoires

Le code de l'urbanisme ne dote pas obligatoirement les SCoT d'outils législatifs spécifiques agissant directement sur la réduction des émissions des gaz à effet de serre et la maîtrise de la production de l'énergie à partir de ressources renouvelables. Cependant, c'est un objectif transversal qui doit guider les choix du SCoT notamment en termes d'armature urbaine et de politique de l'habitat, d'organisation des mobilités, de lutte contre l'étalement urbain, d'implantation des zones économiques et commerciales, de définition des projets d'équipements. En particulier, les dispositions visant l'urbanisation prioritaire des zones desservies par les transports collectifs concourent à cet objectif. Ainsi, c'est au travers des prescriptions rattachées à ces différentes problématiques que le SCoT peut avoir un projet solide et cohérent, notamment en ce qui concerne la réduction des GES (voir fiches 1, 2, 3, 4, 5 et 6).

Dispositifs facultatifs

Le SCoT dispose également de moyens prescriptifs facultatifs pour améliorer l'ambition du projet du SCoT sur la question de la réduction des gaz à effet de serre. Ainsi, le DOO peut :

- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées ;
- définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les documents d'urbanisme locaux doivent imposer une densité minimale de construction ;

- préciser des obligations maximales en matière de stationnement pour véhicules motorisés et minimales pour les non motorisés (en l'absence de PDU) ;
- prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée aux conditions portant notamment sur la desserte par les transports collectifs dans les zones commerciales.



Commentaires et recommandations

La loi confère également au SCoT des objectifs relatifs à la production énergétique à partir de ressources renouvelables. Le SCoT peut être l'occasion pour la collectivité de conforter voire de développer la production locale d'énergie et d'identifier des secteurs préférentiels de production d'énergies renouvelables. En parallèle, le SCoT, par ses dispositions de protection, identifiera les secteurs dans lesquels l'implantation de sites de production industriels d'énergie, notamment renouvelable, est proscrite au regard des autres enjeux environnementaux.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Les SCoT doivent prendre en compte les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET). Ces documents tendent à se généraliser sur le territoire national puisque les collectivités publiques (communales, intercommunales, départementales, régionales) dont la population est supérieure à 50 000 habitants sont tenues d'en adopter un. Les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) sont également des documents de référence à intégrer dans la réflexion. Enfin, le volet «Climat» de l'Agenda 21 qui vaut PCET doit également être pris en compte par le SCoT.



Pour en savoir plus

- Énergie et climat dans les 12 SCoT Grenelle – Série de Fiches - CERTU- Mars 2010
- Emissions de Gaz à Effet de Serre et SCoT - Outil GES SCoT – CERTU – Janvier 2012

Documents téléchargeables sur <http://www.certu-catalogue.fr>

- Intégrer les questions énergétiques et la lutte contre le changement climatique dans les SCoT – ETD - Mai 2012 <http://www.etd.asso.fr>



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le syndicat mixte du SCoT du Pays du Mans, a lancé dans le cadre de l'élaboration de son SCoT et de l'élaboration concomitante du Plan Climat Énergie Territorial du pays, une étude «Énergie - Climat» mutualisée. La mission se décline en 3 volets :

- le premier concerne un bilan énergétique territorial qui vise à établir «un point zéro» des émissions de GES sur le territoire. Une première étape indispensable tant pour le futur suivi de la mise en œuvre des orientations du SCoT que pour l'évaluation des mesures du PCET ;
 - le deuxième volet concerne la quantification du potentiel de développement de production d'énergies renouvelables sur le territoire. Il vise à faire prendre conscience aux décideurs du potentiel des filières locales notamment en matière de «bois énergie». Un diagnostic également pro-
- pice au rapprochement des instances porteuses du pays et du SCoT, qui associe le conseil de développement du pays, dans lequel siège notamment le directeur départemental d'ERDF et la chambre d'agriculture, qui apportent leurs concours et leurs expertises à la démarche ;
- le troisième volet concerne la «vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique». Volet souvent éludé, et pourtant pleinement du ressort du SCoT, il vise à analyser la vulnérabilité du territoire face aux changements climatiques à venir, dans une logique d'anticipation des mesures d'urbanisme propres à réduire l'exposition des populations et des activités. Ici le volet «risque» est particulièrement développé et aboutira à des propositions de recommandations, de mesures ou d'objectifs pour le SCoT et le PCET.

Les gains d'une stratégie de mutualisation entre élaboration du PCET et du SCoT sont ici mis en avant. Outre la mutualisation des coûts, importants, d'une telle étude, l'élaboration concomitante des deux démarches doit, dans l'esprit des acteurs du Pays du Mans, permettre une meilleure prise en compte dans le SCoT de la thématique «énergie-climat» tandis que le PCET bénéficie lui d'une inscription réglementaire et spatialisée de ses orientations en matière d'urbanisme.

Le territoire du **SCoT Boucle du Rhône en Dauphiné** s'est engagé dans une démarche de gestion durable de l'énergie avec comme principaux objectifs :

- la limitation de la dépendance du territoire vis-à-vis des énergies et ressources fossiles ;
- une division par 4 de la production de gaz à effet de serre d'ici 2050.

Pour cela, le territoire s'appuie sur les différents rôles de la collectivité qui peut agir en tant qu'aménageur, consommateur et gestionnaire de patrimoine, prescripteur pour les maîtres d'ouvrage, mais aussi par son exemplarité en tant que maître d'ouvrage d'équipements publics et en sensibilisant les populations aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables.

Dans ce cadre, le territoire du SCoT s'est engagé à développer l'utilisation des ressources locales.

Le DOO prévoit plusieurs prescriptions permettant d'aller dans ce sens :

- conformément à l'article L.123-1 14° du code de l'urbanisme, le recours aux énergies renouvelables sera recommandé pour les équipements publics neufs. Pour cela, une étude énergétique comparative intégrant l'usage des énergies renouvelables sera réalisée pour tout investissement supérieur à 500 000 euros ;
- dans les zones d'urbanisation dense (50 logements à l'hectare minimum), où des réseaux de chaleur sont envisageables, l'implantation d'une chaufferie collective bois (et son système d'alimentation) sera intégrée à la réflexion sur l'aménagement du quartier ;
- les communes devront systématiquement être accompagnées dans l'élaboration des PLU par un volet maîtrise de l'énergie ;
- l'espace agricole local sera préservé pour assurer la fonction de production alimentaire et énergétique ;
- toutes les possibilités de développement des filières d'énergies renouvelables seront étudiées : mise en place d'éoliennes, filière locale de biocarburants pour une utilisation par les agriculteurs, filière bois...



© Arnaud Buissou/MEEDM

Prévenir les risques

Diminuer l'exposition aux risques et anticiper les catastrophes

Les nombreuses catastrophes naturelles et technologiques qui sont survenues en France (et dont le nombre tend à augmenter), rendent essentielles la prise en compte des risques dans la planification urbaine. Ceci se pose avec d'autant plus d'acuité avec le réchauffement climatique. En effet, ces catastrophes risquent d'être plus nombreuses dans l'avenir.

Chaque territoire présente une vulnérabilité qui lui est propre en matière de risques naturels et/ou technologiques qu'il convient d'appréhender et de spatialiser dans le diagnostic.

En premier lieu, la réflexion stratégique du SCoT va permettre de fixer une série d'objectifs de prévention et de précaution dans le respect des principes des Plans de Prévention des Risques (PPR) lorsqu'ils existent ou en fonction de la connaissance des risques avérés sur le territoire. En utilisant toutes les connaissances disponibles, dont la mise à jour s'est accélérée ces dernières années (calcul des hauteurs d'eau des submersions, études de danger des digues...), les SCoT détiennent des données leur permettant d'analyser, de minimiser et d'anticiper les risques :

- en réduisant l'exposition des populations et du territoire par des choix d'urbanisme adaptés ;
- en localisant de façon cohérente les projets d'infrastructures de protection ;
- en concevant un développement urbain et économique compatible avec les risques ;
- en donnant une vocation aux zones exposées aux risques : espaces naturels ou de loisirs, TVB, agriculture...
- en anticipant les risques potentiels.

Au-delà des obligations juridiques s'imposant, le SCoT peut élaborer une véritable stratégie d'anticipation des changements climatiques grâce au travail de prospective. Les SCoT littoraux en particulier, dont les territoires sont confrontés au risque de submersion marine aggravé par les perspectives d'augmentation du niveau de la mer, doivent faire un effort d'anticipation important. Le risque inondation peut être l'occasion de réfléchir à des stratégies de reconquêtes et de préservation des zones d'expansion des crues, notamment en périphérie des zones urbanisées. Le risque devient ainsi **une partie intégrante de la stratégie d'aménagement durable des territoires.**

10

Les moyens prescriptifs du SCoT : déterminer les zones non oedificandi et les dispositifs d'accompagnement

Dispositifs obligatoires

Le DOO définit les principes de prévention des risques.

Dispositifs facultatifs

En complément, le DOO peut également :

- imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation de nouveau secteur la réalisation d'une étude d'impact ;
- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales renforcées.

 **Commentaires
et recommandations**

En fonction des situations et de l'importance des risques dans le territoire, le SCoT peut compléter les PPR en prescrivant la réalisation d'études approfondies préalablement à l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs et le respect d'exigences complémentaires dans les projets. En ce qui concerne les risques d'inondation, le SCoT peut imposer des conditions d'urbanisation à respecter concernant les cheminements d'eau et la transparence hydraulique. Dans le cas des risques incendies, le SCoT peut instituer des zones tampons (agricoles ou naturelles) dans lesquelles la constructibilité est très limitée. Il peut aussi définir et localiser les équipements à ne pas construire en zone à risque afin de les utiliser en temps de crise (relogement, aide aux sinistrés...). Le SCoT peut valoriser des zones exposées aux risques naturels en les intégrant dans le maillage et les continuités vertes et bleues. Les espaces exposés peuvent être aussi le support de projets agricoles et paysagers valorisant le cadre de vie des riverains.

**Les articulations à prévoir
avec les autres outils
de planification**

Le SCoT doit être compatible avec la préservation des zones inconstructibles et des zones urbanisables sous conditions dont les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN) font état.

Le SCoT doit être compatible avec les orientations des Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) lorsqu'ils existent. Il doit aussi être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définies par les PPR approuvés. Lorsqu'un Plan de Gestion des Risques d'Inondation est approuvé après l'approbation d'un Schéma de Cohérence Territoriale, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans.

Le SCoT, enfin, doit prendre en compte les documents stratégiques de façade ainsi que les DDRM (Dossier Départemental des Risques Majeurs).



© Laurent Mignaux/METL

Utiliser avec efficacité les ressources naturelles

Une stratégie visant à utiliser raisonnablement et avec parcimonie les ressources naturelles

Dans tous les territoires, l'extension de l'urbanisation entraîne une pression accrue sur les milieux et les ressources naturelles (eau souterraines ou de surfaces et gisements de matières premières minérales). Le SCoT doit s'efforcer de minimiser cette pression dans le but d'assurer une consommation efficace de ces ressources indispensables mais seulement disponibles en quantités limitées. La stratégie du SCoT consiste à rechercher un usage raisonné et parcimonieux des ressources naturelles consommées par l'homme et à garantir la préservation de la qualité de ces ressources.

L'eau est une ressource naturelle qui subit les effets du changement climatique, de l'augmentation de la population et de l'évolution des activités. Ce constat montre un paradoxe préoccupant dont le SCoT doit dès aujourd'hui évaluer les enjeux : d'un côté, une raréfaction de la ressource, de l'autre, une demande de plus en plus accrue en eau. Dans le but d'accompagner les choix de développement durable et en complément des actions en cours dans les Schémas Directeur de Gestion et d'Aménagement des Eaux (SDAGE), le SCoT peut construire une stratégie spécifique :

- en basant ses choix d'évolution de la consommation en eau sur les hypothèses d'évolution démographique ;
- en renforçant la protection des zones de vulnérabilité pour les ressources souterraines ou de surface, notamment dans les secteurs à enjeux (captages desservant une population importante, réserves en eau à préserver pour le futur...);
- en identifiant les risques de dégradation des masses d'eau présentes sur le territoire du SCoT. La protection de ces masses d'eau d'importance peut avoir une double conséquence : conserver des réserves d'eau potentiellement utiles pour les hommes et préserver la biodiversité en lien avec les écosystèmes aquatiques. Ces réserves peuvent notamment trouver leur place au sein de la trame bleue ;

- en favorisant des modes d'urbanisation plus économes en eau (plus compacts et plus durables dans leur conception) ;
- en présentant des solutions alternatives pour le développement des activités dans l'optique de limiter, voire réduire, la consommation en eau.

Les substances de carrières dont notamment les granulats ou les minéraux industriels sont, au même titre que l'eau, des ressources naturelles devant faire l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration d'un SCoT. Elles représentent des ressources indispensables pour couvrir l'ensemble des besoins car ces substances entrent tant dans la réalisation d'équipements et de logements que dans la composition de nombreux produits manufacturés (automobiles, plastiques, verre, papier, médicaments...). Les gisements de minéraux industriels, par leur caractère plus rare sur le territoire national, doivent être étudiés et gérés avec d'autant plus de précaution.

Les moyens prescriptifs du SCoT : le respect de performances environnementales comme le garant d'une urbanisation «durable»

Le SCoT ne dispose pas d'outils réglementaires spécifiques en matière de ressources naturelles. Il s'assure en revanche, via l'évaluation environnementale, de la bonne prise en compte des enjeux de préservation des ressources naturelles et justifie les choix stratégiques réalisés à cet égard.

Dispositifs facultatifs

Le DOO peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des performances environnementales renforcées, notamment en ce qui concerne la gestion et les économies de la ressource en eau.

11

Le SCoT peut également imposer la réalisation d'une étude d'impact préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau.

Il peut localiser, voire délimiter certains secteurs qui semblent être nécessaires de protéger strictement pour assurer la préservation de la ressource en eau.

 **Commentaires et recommandations**

Le projet de SCoT doit aborder la question de la ressource en eau potable selon plusieurs angles complémentaires :

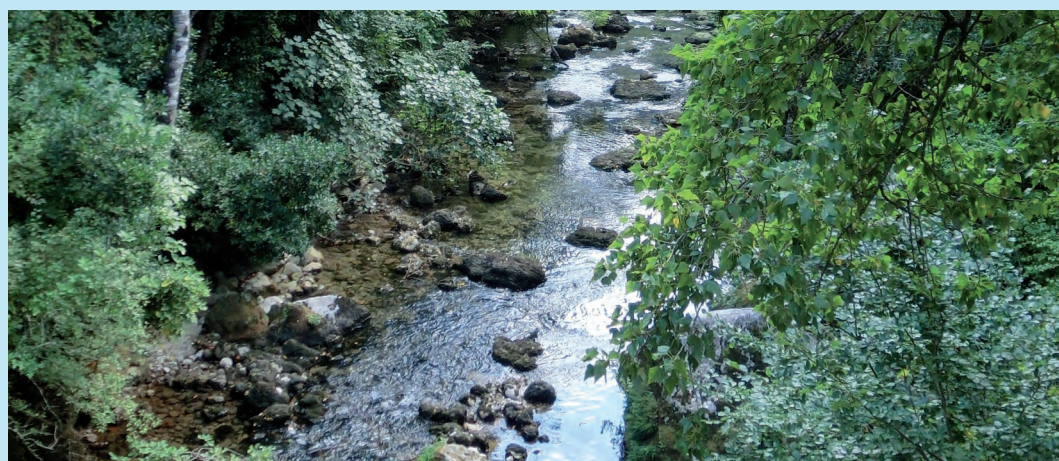
- la destination des sols aux alentours de la ressource en eau doit être compatible avec la nécessité de ne pas altérer cette ressource par la présence d'activités polluantes liées à l'urbanisation ;
- le développement urbain engendrera une augmentation de la population et donc une hausse des besoins en eau potable : le SCoT doit s'assurer de la disponibilité et de la qualité de la ressource en eau pour alimenter cette population nouvelle. Il peut éventuellement conditionner l'urbanisation à la disponibilité de la ressource ;
- le développement peut être accompagné de prescriptions pour limiter les prélèvements, faire des économies d'eau, utiliser l'eau de pluie, anticiper les risques de sécheresse...

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Le SCoT doit être compatible avec les orientations des SDAGE et les objectifs de protection définis par les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Lorsqu'ils existent, le SCoT doit notamment intégrer les zones de protection, les aires d'alimentation de captage, les restrictions d'usage et les conditions d'installation de nouvelles activités. Lorsqu'un de ces schémas est approuvé après l'approbation du SCoT, celui-ci doit être rendu compatible dans un délai de 3 ans.

Le SCoT doit s'appuyer sur les Schémas Départementaux d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP), lorsqu'ils existent.

Les diverses prescriptions et recommandations relatives aux schémas de gestion des ressources naturelles (tels que les Schémas Départementaux des Carrières) doivent, lorsqu'ils existent, être intégrés dans l'élaboration des SCoT. Leur ignorance peut conduire le juge à relever une « erreur manifeste d'appréciation », entraînant l'illégalité du document.



Prévenir les pollutions et nuisances

Inclure la qualité de l'environnement et la santé humaine dans la stratégie territoriale

Le SCoT doit «déterminer les conditions permettant d'assurer la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, la prévention des pollutions et des nuisances de toute nature».

Ainsi, le SCoT va intégrer des objectifs de préservation de la qualité de l'environnement (assainissement, déchets, bruits, émissions de particules...) et de la santé humaine dans sa stratégie territoriale.

Divers objectifs peuvent être visés :

- la maîtrise de la qualité de l'eau à travers une stratégie ambitieuse d'assainissement et de gestion des eaux pluviales ;
- l'intégration d'une réflexion sur le traitement et la valorisation (énergétique, agricole, économique...) des déchets en cohérence avec le schéma départemental des déchets ;
- la lutte contre les nuisances sonores en appliquant les prescriptions des Plans de Prévention des Bruits dans l'Environnement (PPBE), du Plan d'Exposition au Bruit (PEB) : inconstructibilité de certains espaces, secteurs à faible densité de construction, maintien de zones de calme... ;
- la préservation de la qualité de l'air en relation avec la stratégie de réduction des émissions de GES.

Les moyens du SCoT

Comme pour les ressources naturelles, le SCoT ne dispose pas d'outils réglementaires obligatoires en matière de pollutions. Il s'assure en revanche, via l'évaluation environnementale, de la bonne prise en compte des enjeux de maîtrise des pollutions et des nuisances et justifie les choix stratégiques réalisés à cet égard.

Dispositifs facultatifs

Le DOO peut cependant agir en définissant des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des performances environnementales renforcées. En fonction des circonstances, il peut imposer la réalisation d'une étude d'impact préalablement à tout projet d'urbanisation d'un secteur nouveau. Dans les Zones d'Aménagement Commercial (ZACom), le DOO peut prévoir que l'implantation des équipements commerciaux est subordonnée au respect de normes environnementales particulières.



Commentaires et recommandations

Les pollutions et les nuisances font déjà l'objet de plans, programmes et schémas, régis pour l'essentiel par le code de l'environnement. Le SCoT doit s'assurer que ses orientations sont cohérentes avec les politiques existantes. En fonction des volontés politiques et des nuisances rencontrées, le SCoT peut fixer, dans certains secteurs, des règles plus ou moins contraignantes aux différents projets d'urbanisation :

- le DOO peut définir des obligations de respect de performances environnementales renforcées par exemple en matière de gestion des eaux pluviales, de limitation de l'imperméabilisation des sols, de mise en place de dispositifs de protection contre le bruit, d'élimination des déchets... ;

12

- il peut contribuer à la maîtrise des pollutions urbaines en fixant des densités maximums par secteur et en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'équipements spécifiques (bassin de rétention des eaux pluviales, station d'épuration ayant des capacités adaptées...).

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Le SCoT doit être compatible avec les orientations fondamentales des SDAGE et des SAGE en matière de qualité des milieux aquatiques et de maîtrise des pollutions. Les Plans d'Exposition au Bruit dans l'Environnement (PPBE), les plans de gêne sonore, et les Plans d'exposition au bruit (PEB) s'appliquant sur le territoire du SCoT sont à intégrer dans la réflexion sur le projet.

Les plans régionaux et les schémas territoriaux (plan régional santé-environnement, plan de la protection de l'atmosphère, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie...) sont également autant de documents de référence devant faire l'objet d'une attention particulière lors de la rédaction des SCoT.



Développer les communications électroniques

Généraliser l'accès aux technologies numériques pour renforcer la solidarité et l'attractivité des territoires

En l'espace d'une trentaine d'année, le numérique a été à l'origine d'une refonte de nos modes de vie. Il a en effet transformé nos façons de nous déplacer, de communiquer et plus généralement de fonctionner. La vitesse de déploiement de nouveaux services permis par les infrastructures spécialisées, la multiplication des objets connectés situés y compris sur l'espace public et la généralisation des usages, entraînent une adaptation constante des territoires. Une nouvelle génération de réseaux est à prévoir à l'horizon 10 - 15 ans. Cet horizon temporel est similaire à celui des SCoT.

Les collectivités sont des acteurs majeurs du déploiement de ces réseaux de nouvelle génération. Il s'agit notamment d'articuler la mise en place de réseaux d'initiative publique avec ceux des opérateurs privés dans une optique de renforcement des services à la population.

Le territoire est impacté par ces évolutions et se doit d'interagir avec le projet d'aménagement numérique. Ces interactions peuvent s'effectuer en réaction pour la réduction des disparités géographiques, économiques comme générationnelles liées au manque d'accès aux communications électroniques (éviter la fracture numérique) mais aussi en opportunité, pour le renforcement de l'attractivité et l'accompagnement du déploiement en cohérence avec le projet de territoire du SCoT. En effet, les politiques d'urbanisme et les choix politiques en termes de démographie, de déplacements, d'emplois et de spatialisation doivent être pensés en lien avec l'évolution sociétale induite par les communications électroniques. Par ailleurs, le déploiement des infrastructures, qui s'effectuera progressivement, doit être pris en compte en ce qu'il impacte les équilibres territoriaux et la stratégie du projet de territoire du SCoT. Il en est de même pour les sites considérés comme stratégiques au sens du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN).

Les moyens prescriptifs du SCoT : le déploiement du numérique comme précurseur au déploiement de l'urbanisation

Dispositifs facultatifs

Le projet peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.



Commentaires et recommandations

Ces exigences renforcées peuvent notamment être mises en œuvre pour servir des intérêts plus globaux comme la garantie d'assurer des services pour des personnes ou établissements dépendants (comme les hôpitaux) ou pour éviter le développement excessif du mitage.

Les articulations à prévoir avec les autres outils de planification

Le SCoT doit intégrer la Stratégie de Cohérence Régionale pour l'Aménagement Numérique (SCORAN) et le Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN).

13

PARTIE

3



Formaliser le SCoT

1 D'un projet de territoire à un document de planification formalisé

La construction du projet de territoire a permis de bâtir un certain nombre d'éléments : un diagnostic et des enjeux, des scénarios, un fil conducteur, des objectifs politiques et des prescriptions, une analyse des incidences prévisibles et, éventuellement, des mesures compensatoires...

Il s'agit ensuite d'organiser ces éléments au sein des pièces formelles du SCoT : **le rapport de présentation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), et le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO).**

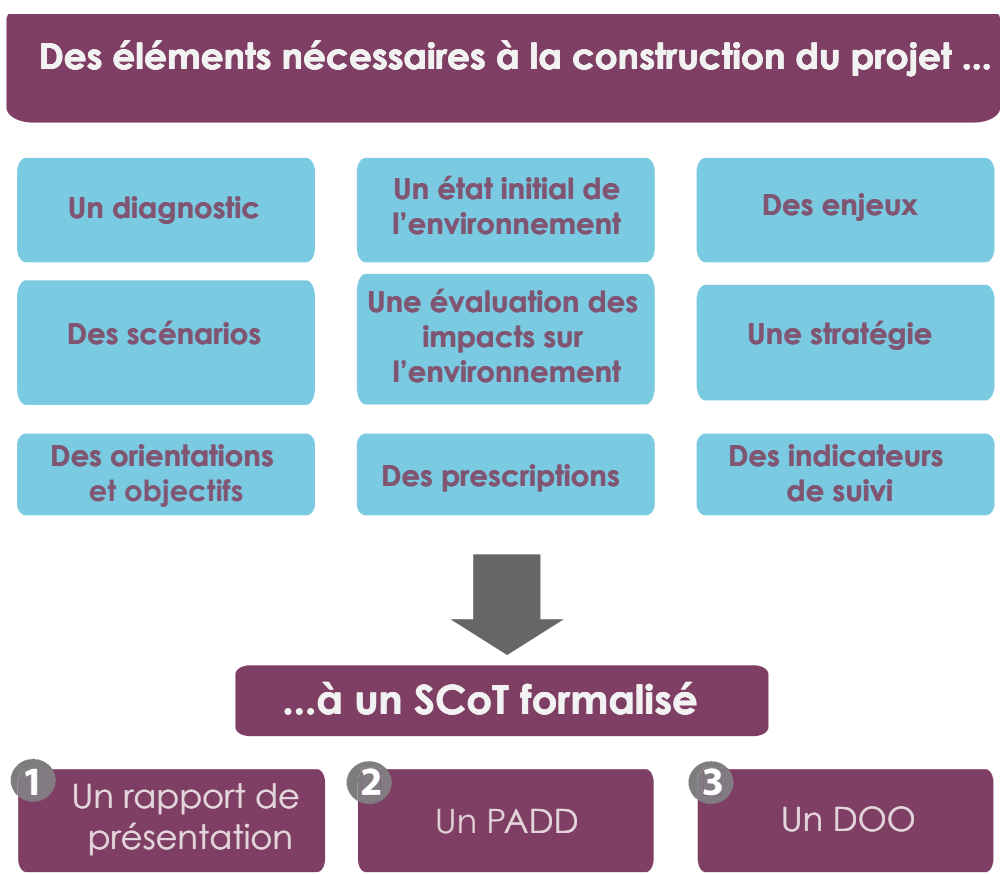


Figure 13 : Du projet de territoire au SCoT formalisé.

2 Des pièces qui se complètent

Chacune des pièces du SCoT a un rôle distinct. Elles ont pour fonction soit de justifier le projet, soit de le décrire, soit d'instaurer le cadre assurant sa mise en œuvre.

1. Le rapport de présentation : le document d'explication et de justification du projet du SCoT

Le rapport de présentation est la première pièce d'un SCoT. Il regroupe l'ensemble des études et analyses permettant d'assurer la connaissance fine du territoire et de son évolution prévisible. Il doit exposer les raisons qui ont présidé aux choix du projet. A sa lecture, les enjeux du territoire doivent être identifiés. Il englobe aussi les réflexions qui ont abouti au dessin des premières esquisses de scénarios. Il intègre l'évaluation environnementale qui a permis de présenter les incidences des scénarios sur l'environnement. Enfin, il doit exposer les raisons qui ont présidé au choix du scénario retenu.

2. Le PADD : le document politique du SCoT

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables détaille les objectifs stratégiques fixés collégialement par les élus du SCoT. A ce titre, c'est le projet politique des élus du SCoT.

3. Le DOO : le document opposable du SCoT

Le DOO est le document opérationnel du SCoT. Il définit, dans le respect du PADD, les prescriptions nécessaires pour assurer l'atteinte des objectifs du document politique du SCoT. Il s'impose, au travers du lien de compatibilité, aux documents et opérations subordonnés au SCoT.

Ce que dit la loi

Article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme

«Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 122-1-2 et L. 122-1-13, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte».



L'ensemble des éléments produits dans les chapitres 2 et 5 de la partie 2 doit se retrouver dans le rapport de présentation.

3 Le contenu des pièces

3.1 Le rapport de présentation

Le rapport de présentation : un recueil des connaissances du territoire

Le rapport de présentation met en lumière tous les éléments de diagnostic qui permettent de comprendre la situation dans laquelle se trouve le territoire. Il donne également une vision prospective et rétrospective qui situe les choix opérés par les élus dans leur contexte socio-économique et environnemental. En conclusion de ces analyses, le rapport de présentation doit faire ressortir les enjeux du territoire hiérarchisés ayant servi de fondations au projet.

Le rapport de présentation : un document mémoire retraçant la construction du projet

Le rapport de présentation justifie les choix retenus pour réaliser le projet. En ce sens, il est un document mémoire exposant les diverses réflexions et scénarios qui ont pu être envisagés tout au long du processus d'élaboration du projet et qui ont conduit à un choix politique. Il apporte des éléments de «contexte» de la démarche de construction du projet.

Il expose dans un chapitre spécifique les raisons pour lesquelles les projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et du patrimoine issus du droit international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées. Il a pour obligation de contenir une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années afin de justifier les objectifs de limitation de la consommation d'espaces qui sont énoncés dans le DOO.

Le rapport de présentation démontre l'articulation du SCoT avec les autres politiques publiques, plans et programmes

Le rapport de présentation facilite la compréhension du SCoT, son intégration et la compatibilité avec les documents de planification de rang supérieur ou inférieur.

Il contient la description de l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 du code de l'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement.



Voir partie 1, chapitre 3 le schéma qui synthétise les liens juridiques entre les différents documents

Le rapport de présentation comprend les éléments produits par l'évaluation environnementale

Les éléments produits par la démarche d'évaluation environnementale constituent une composante importante du rapport de présentation : état initial de l'environnement, consommation d'espaces naturels et agricoles, analyse comparée des scénarios du SCoT, analyses des incidences prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement, mesures de réduction ou de compensation des effets du SCoT, indicateurs et modalités de suivi des résultats de l'application du schéma...

Conformément au code de l'environnement (articles L. 414-4 et R. 414-21), **un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000** est établi dans un chapitre distinct et détaillé de façon à évaluer la bonne prise en compte des enjeux de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire présentes sur le territoire.

Les sources d'informations et les méthodes retenues doivent être décrites dans le «**résumé non technique**». Ce document décrit notamment la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.



Voir Partie 2, chapitre 5 les principes de la démarche d'évaluation environnementale.


En conclusion : le rapport de présentation est un document explicatif et justificatif

Le rapport de présentation est la pièce d'information et d'explication du SCoT : il présente, explique et détaille l'ensemble des réflexions qui ont aidé à construire le PADD et le DOO. Il pose aussi les bases du suivi futur de l'application du projet qui doivent donc être prévues bien avant l'approbation du SCoT. Il comprend, comme le mentionne l'article L.122-14 du code de l'urbanisme, l'ensemble des indicateurs qui serviront de base à l'évaluation du SCoT au terme des 6 années suivant son application et qui permettront d'identifier, à un stade précoce, les effets négatifs imprévus du SCoT afin d'envisager, si nécessaire, des mesures appropriées.

 *Confère partie 4, chapitre 1 «Accompagner la mise en œuvre du SCoT».*

Le rapport de présentation fait le lien entre «l'avant» et «l'après» SCoT en expliquant comment le projet garantit un développement durable du territoire.

Le travail de présentation et de représentation que demande ce document n'est pas à négliger. Son contenu peut être ponctué d'éléments de synthèse facilitant sa lecture afin de le rendre plus pédagogique. Le travail graphique, comprenant à la fois les cartographies et les schémas sont souvent une aide utile pour clarifier et hiérarchiser les messages que souhaite faire passer le SCoT. L'ensemble des documents graphiques visant à illustrer le texte, justifier des choix, expliquer une logique et présenter des grandes caractéristiques du territoire doivent être intégrés au rapport de présentation.

 *Confère partie 2, chapitre 2 : l'exemple du SCoT du Bassin de Thau.*

Pour en savoir plus

L'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme précise les éléments composant le rapport de présentation.



LE RAPPORT DE PRÉSENTATION COMPREND :

- Le diagnostic
- L'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes
- Les enjeux identifiés et hiérarchisés
- Les scénarios envisagés
- L'évaluation environnementale

- L'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution, incluant une analyse de la consommation foncière de ces 10 dernières années
- Les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement
- Une explication des choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durables et le Document d'Orientation et d'Objectifs
- Les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement
- Un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.
- Les modalités d'analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement (indicateurs)

3.2 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables : le document politique du SCoT

Ce que dit la loi

article L 122-1-3 du code de l'urbanisme

«Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays».

Le PADD énonce le fil conducteur du projet

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) réunit l'ensemble des volontés fédérant les élus. Il met en lumière **les grandes orientations dont découleront les prescriptions du DOO**. Il peut parfois pour plus de clarté **détenir un chapitre retraçant l'idée principale constituant la colonne vertébrale du projet** qui se retrouvera dans chacun des grands choix stratégiques du PADD.

Le PADD explicite les objectifs politiques partagés

Le PADD du SCoT permet de prendre connaissance des choix politiques qui ont guidé les auteurs du SCoT.

Ni prescriptif, ni explicatif, il «fixe» les objectifs politiques poursuivis et les décline en grandes orientations. Il doit être concis, clair et spatialisé. Il peut être appuyé d'une ou plusieurs cartographies qui illustrent les principaux choix stratégiques.

Le texte et les éléments graphiques du PADD doivent être élaborés de façon rigoureuse avant l'approbation du document, sans quoi, toute retouche entraîne la révision du SCoT.



Pour en savoir plus

L'article L.122-1-3 du code de l'urbanisme précise ce que doit contenir le PADD

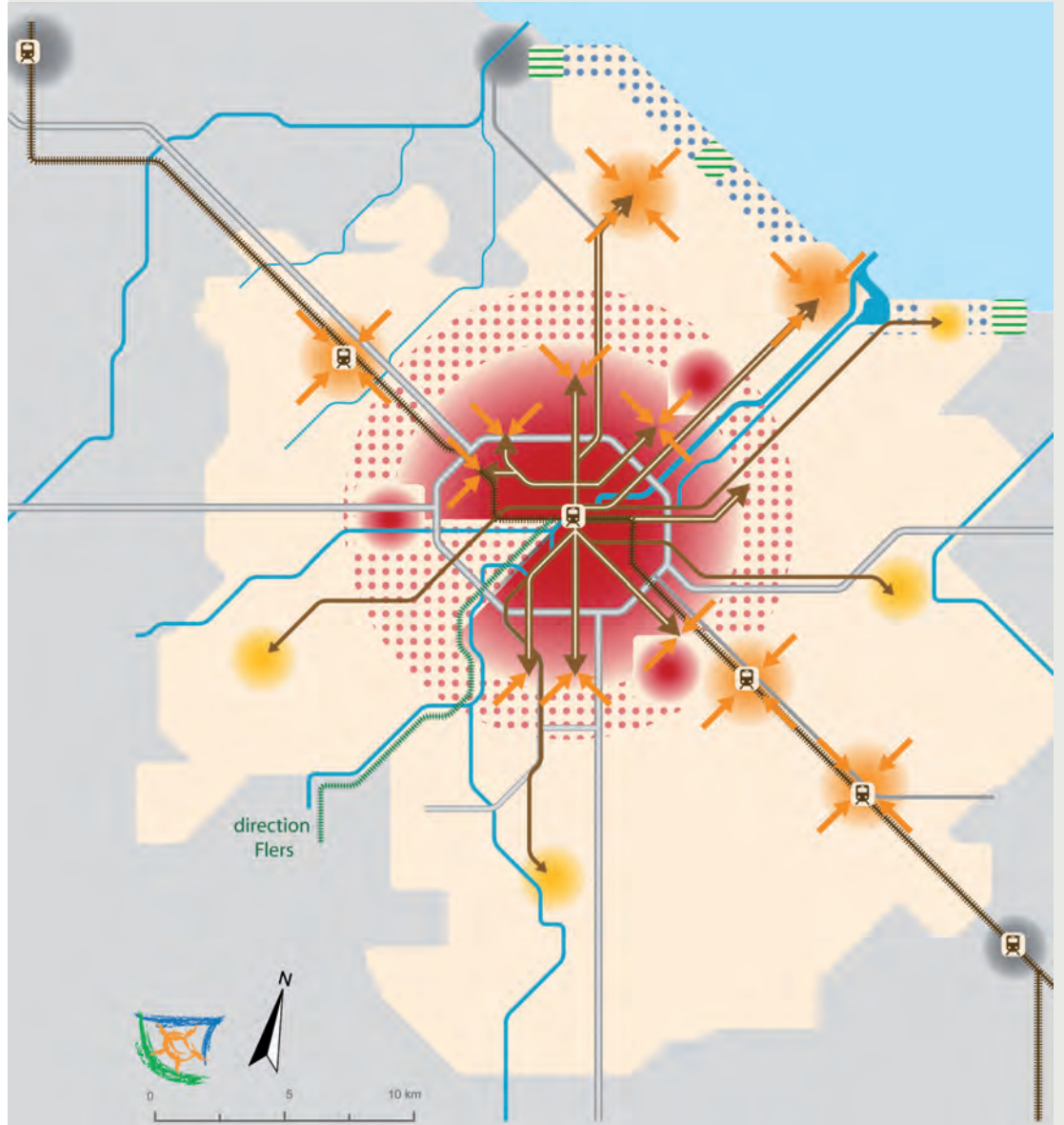


LE PADD COMPREND GÉNÉRALEMENT

- Un fil conducteur
- Une stratégie identifiée déclinée en grandes orientations
- Les représentations graphiques illustrant le projet de territoire.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Orientation thématique n°4 : une nouvelle mobilité pour un nouveau mode de développement



Source : SCoT de Caen Métropole

Un développement polarisé

	Renouvellement urbain	Construction neuve	Développement économique
	fort	accélérée	métropolitain
	faible	maintenue	de proximité
	faible	renforcée	polarisant
	faible	renforcée	de proximité
	faible	maintenue	à vocation touristique et de loisirs
	marginal	limitée	résidentiel

Vers une mobilité durable

	S'appuyer sur l'axe ferroviaire pour structurer le territoire : cadencement, création de nouvelles haltes
	Renforcer et étendre le réseau de transport à haut niveau de service en agglomération et vers les pôles principaux
	Renforcer la desserte en bus des pôles relais
	Organiser le rabattement vers les TC, aux débouchés des axes forts et en entrée d'agglomération
	Conserver le potentiel ferroviaire de la ligne Caen-Flers
	Coupure d'urbanisation inscrites à la DTA

Le projet du SCot de Caen-Métropole montre comment l'urbanisation du territoire peut être coordonnée à la desserte et au développement des modes de transports collectifs. Pour mettre en place cette politique, deux principes généraux ont été déterminés : la polarisation du développement et la hiérarchisation des priorités concernant les déplacements en mettant en avant les transports collectifs (et notamment le chemin de fer).

Le recours à la cartographie, la plus schématique soit-elle, suffit à mettre en lumière les principales orientations voulues par les élus. Pour les questions relevant des transports, le projet du SCot de Caen-Métropole se résume de la façon suivante :

- le centre urbain centralisera la croissance démographique et économique forte sur le territoire. Le renouvellement urbain y est dominant ;
- les secteurs situés le long de la voie ferrée et des grands axes de communication seront des pôles secondaires. Des formes denses et le développement de l'accessibilité seront favorisées à proximité des pôles de desserte (rabattement de la voiture individuelle aux extrémités des réseaux de transport public, centre l'offre en stationnement autour de ces pôles, améliorer la fréquence des passages...);
- le reste des communes du territoire devront contenir leur développement en continuité du bâti.

3.3 Le Document d'Orientation et d'Objectifs : le document opérationnel

Le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) décline les objectifs définis dans le PADD en moyens d'actions et en prescriptions. Il s'agit d'un document opposable s'imposant, au travers du lien de compatibilité, à d'autres documents de planification (PLU, PLUi, cartes communales) ; aux documents de coordination et de programmation des politiques sectorielles (PDU, PLH), à certaines opérations foncières et d'aménagement telles que les Zones d'Aménagement Différé (ZAD), les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), les lotissements de plus de 5000m² de surface de plancher, les réserves foncières de plus de 5 ha (d'un seul tenant) et aux autorisations d'exploitation commerciale. Ce caractère prescriptif invite à porter la plus grande attention au mode rédactionnel et à l'éventuelle représentation graphique. Dans ce document, les représentations graphiques (cartes, schémas avec leur légende) revêtent la même valeur juridique que le texte.

ZOOM SUR...

Les préconisations et recommandations

Le DOO est un document opposable. En cela, il ne devrait contenir que des prescriptions. Tout conseil ou action relevant de bonnes pratiques cités à titre d'indication, de préconisation et de recommandation ne devraient pas figurer dans un document opposable. Leur place se situe, si besoin, au sein du rapport de présentation ou dans un document annexe à vocation pédagogique.

Le DOO décline le PADD en objectifs chiffrés et en moyens d'actions réglementaires

Le code de l'urbanisme détermine les domaines et modalités sur lesquelles le DOO doit intervenir. Le contenu du DOO est défini par les articles L.122-1-4 à L.122-1-10 et R.122-3 du code de l'urbanisme.

 *Les moyens prescriptifs du DOO sont abordés par champ d'intervention dans les fiches thématiques en fin de Partie 2.*

Le DOO doit apporter une réponse à chaque objectif abordé dans le PADD. Il précise les objectifs à quantifier dans les domaines fixés par la loi et dans les conditions définies par celle-ci (consommation d'espaces, objectifs de création d'espaces verts, densité minimale, production et réhabilitation de logements, aires de stationnement, aménagement commercial, capacité d'accueil touristique...). Différents modes de chiffrage existent : détermination d'une superficie minimale/maximale, pourcentage minimum/maximum, effectif à atteindre ou à ne pas dépasser, seuils, plafonds... Les articles L.122-1-4 à L.122-1-10 du code de l'urbanisme précisent les thématiques pour lesquelles le chiffrage peut être ventilé par EPCI, commune ou secteur géographique.

Au-delà des possibilités proposées par le code de l'urbanisme, le DOO peut décliner à volonté les orientations du PADD en prescriptions afin de donner plus de force à son application.

Le DOO clarifie les articulations avec les autres documents de planification

En localisant et en délimitant certains secteurs, le DOO permet aux auteurs des documents de rang inférieur (notamment les cartes communales, PLU ou PLUi) d'identifier clairement le champ d'application territorial de certaines prescriptions. Le travail cartographique prend ici toute son importance. Le code de l'urbanisme mentionne les domaines dans lesquels le DOO doit ou peut faire appel à la spatialisation. Ainsi, il doit :

- déterminer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger qu'il peut soit localiser soit délimiter ;
- délimiter des zones d'aménagement commercial ;
- localiser les unités touristiques nouvelles mentionnées au I de l'article L.145-11 en zone de montagne.

Et il peut :

- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ;
- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter soit des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques ;
- déterminer des secteurs où la densité maximale ne peut être inférieure à un certain seuil ;
- définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

Même si l'usage de la cartographie n'est pas systématiquement imposé, il est vivement conseillé dans la rédaction des orientations de faire appel à ce support. Son élaboration n'est donc pas sans conséquences.

Le nouveau pouvoir du DOO : influencer l'aménagement commercial au travers du Document d'Aménagement Commercial (DAC)

Le DOO joue aujourd'hui un rôle renforcé dans la planification des implantations commerciales. Ce dernier assigne au DOO le soin de préciser «les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandise, de consommation économique de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti». Le DOO détermine les objectifs relatifs à l'équipement commercial et aux localisations préférentielles des commerces.

A cette fin, le DOO comprend un Document d'Aménagement Commercial (DAC) : **il ne s'agit pas d'une pièce autonome, au même titre que le rapport de présentation ou le PADD, mais bien d'une partie du DOO en lui-même.** Ce DAC doit délimiter des Zones d'Aménagement Commercial (ou ZACom). Ces zones sont définies en fonction des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvertes par le schéma.

La délimitation des ZACom ne doit cependant pas être justifiée par une analyse de l'offre commerciale existante, ni par l'analyse des impacts des nouveaux projets commerciaux sur l'offre existante.

L'intérêt des ZACom réside dans le fait qu'à l'intérieur de ces zones, l'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation des territoires (grands centres commerciaux, grandes enseignes spécialisées dans l'équipement de la maison susceptibles de générer des flux de déplacements importants et de modifier les équilibres internes au territoire) pourra être subordonnée au respect de conditions que le DAC fixe avec le DOO et portant, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales.

Les types d'orientation du DOO

Le code de l'urbanisme permet des niveaux de prescription plus ou moins coercitifs. Ils précisent, au travers des notions de «délimitation» et de «localisation / détermination», le niveau de représentation et de précision à la portée du SCoT et, corollairement, les niveaux d'interprétation laissés aux échelons territoriaux inférieurs.

Le SCoT reste cependant un document de planification stratégique, qui ne saurait se substituer à une sorte de «super PLU». La règle générale est la relation de compatibilité. Cette dernière ouvre, par principe, une certaine marge d'interprétation dans l'élaboration du document de rang inférieur.



LE DOO COMPREND GÉNÉRALEMENT

- Des prescriptions
- Des objectifs annoncés
- Un Document d'Aménagement Commercial (DAC)
- Des représentations graphiques (orientations spatialisées)



Pour en savoir plus

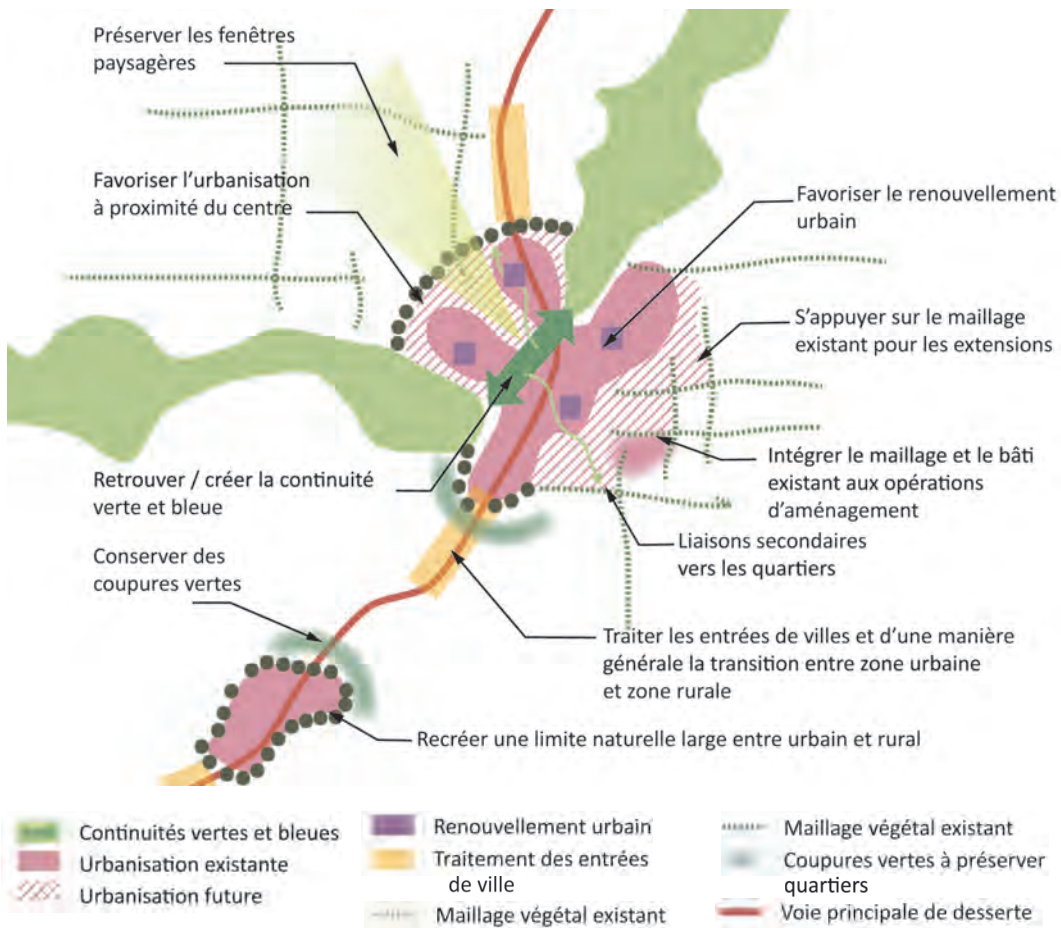
Les articles L.122-1-4 à L.122-4-10 et R.122-3 du code de l'urbanisme présentent en détail les possibilités d'action du DOO.

Trois niveaux de prescriptions sont donc possibles dans le DOO :

1. L'orientation générale s'applique sur l'ensemble du territoire du SCoT. L'identification cartographique n'est donc pas indispensable. L'usage du croquis ou de la photo peut cependant être requis pour expliquer un principe.

Exemple de prescription du type « orientation générale » du pays de Brest concernant les grands principes visant à concilier aménagement urbain et préservation des continuités écologiques

Concilier les continuités vertes et bleues et l'aménagement urbain



Source : SCoT du Pays de Brest.

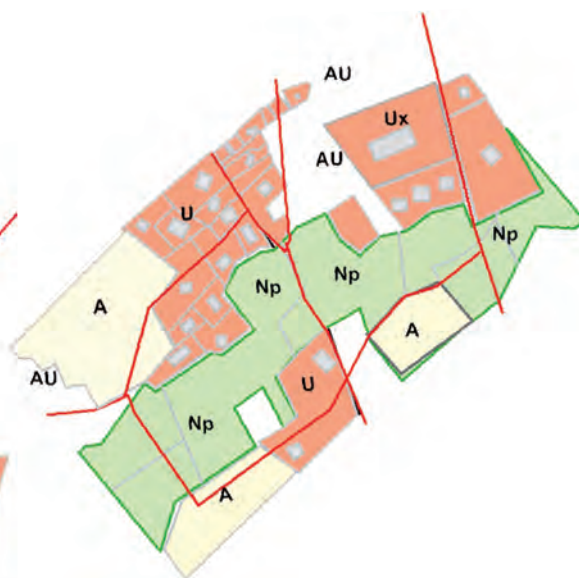
2. La localisation d'un principe correspond à une représentation cartographique qui laisse une marge d'appréciation au rang inférieur. Par exemple, un figuré linéaire dans un SCoT peut symboliser un espace boisé à créer dans un document d'urbanisme local (carte communale,

PLU et PLU intercommunal), un pixel peut représenter une zone urbaine à densifier, un figuré ponctuel peut être interprété par la création d'un grand équipement à proximité d'un secteur précis, une surface hachurée peut refléter un secteur en extension, sans limites précises...

Inscription d'un principe de coulée verte dans la SCoT (1/50 000^{ème})



Transcription parcellaire et zonale en PLU (1/5000^{ème})



Source : SCoT du Bassin Annecien

ZOOM SUR...

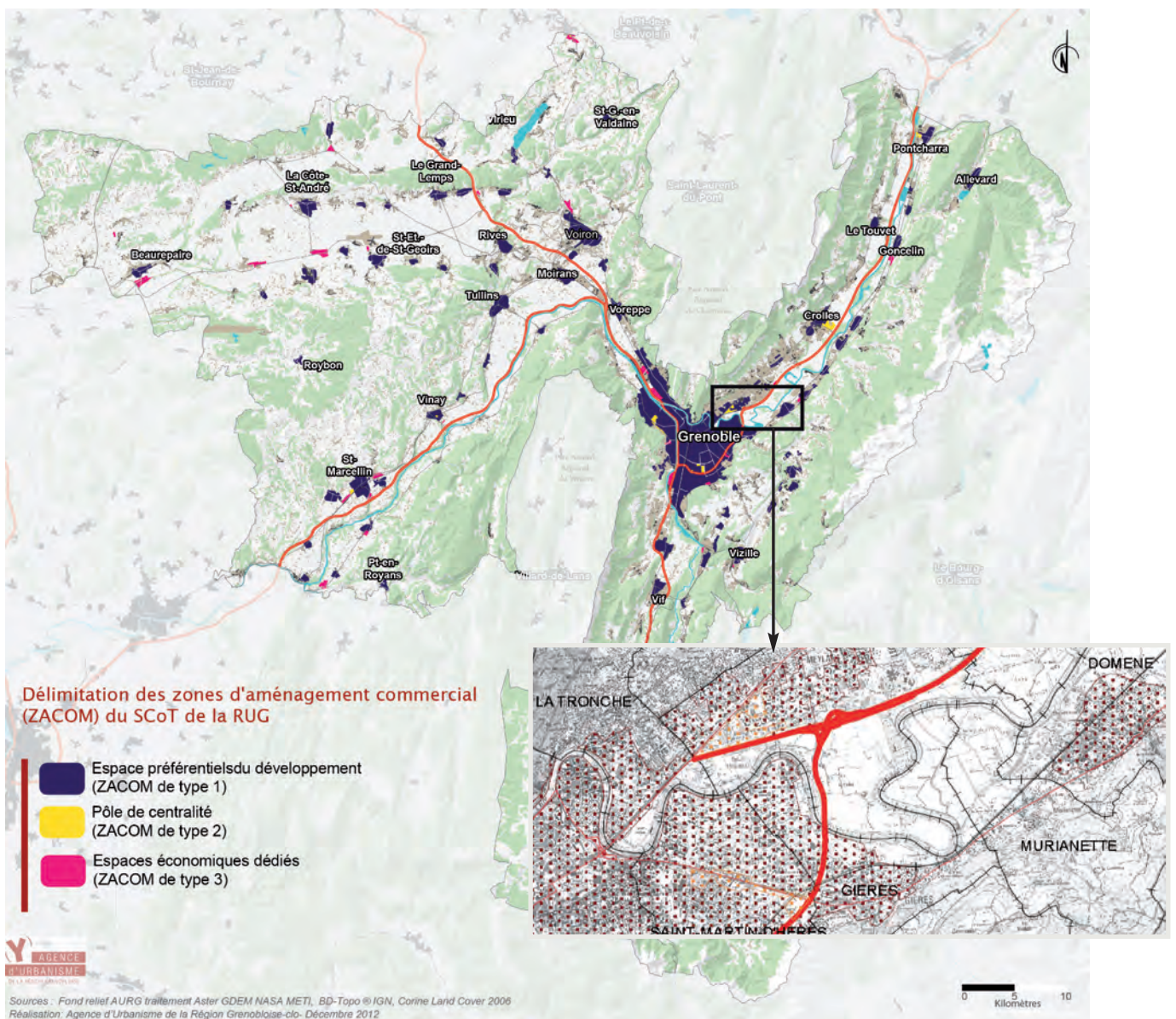
L'importance et la précision du vocabulaire prescriptif

Les termes retenus dans le DOO que ce soit au niveau du texte ou au niveau des légendes cartographiques peuvent avoir un degré de précision variant et donc des impacts différents. Par exemple, «l'urbanisation se fera dans les secteurs desservis par les transports publics» et «l'urbanisation se fera en priorité dans les secteurs desservis par les transports publics» ne signifient pas la même chose. Dans le premier cas, l'urbanisation en dehors des secteurs desservis par les Transports en Commun n'est pas admise, dans le second cas, elle est tolérée.

Le document d'orientation localise une coulée verte, axée sur la rivière. Le PLU en tire les conséquences en manière de déclinaison parcellaire, de zonage et de règlement, selon le principe de compatibilité.

3. La délimitation géographique est le moyen de représentation graphique laissant le moins de marge de manœuvre dans sa traduction puisqu'elle identifie, à une échelle précise, les espaces concernés. Ce mode de représentation est une exception qui s'applique à la délimitation

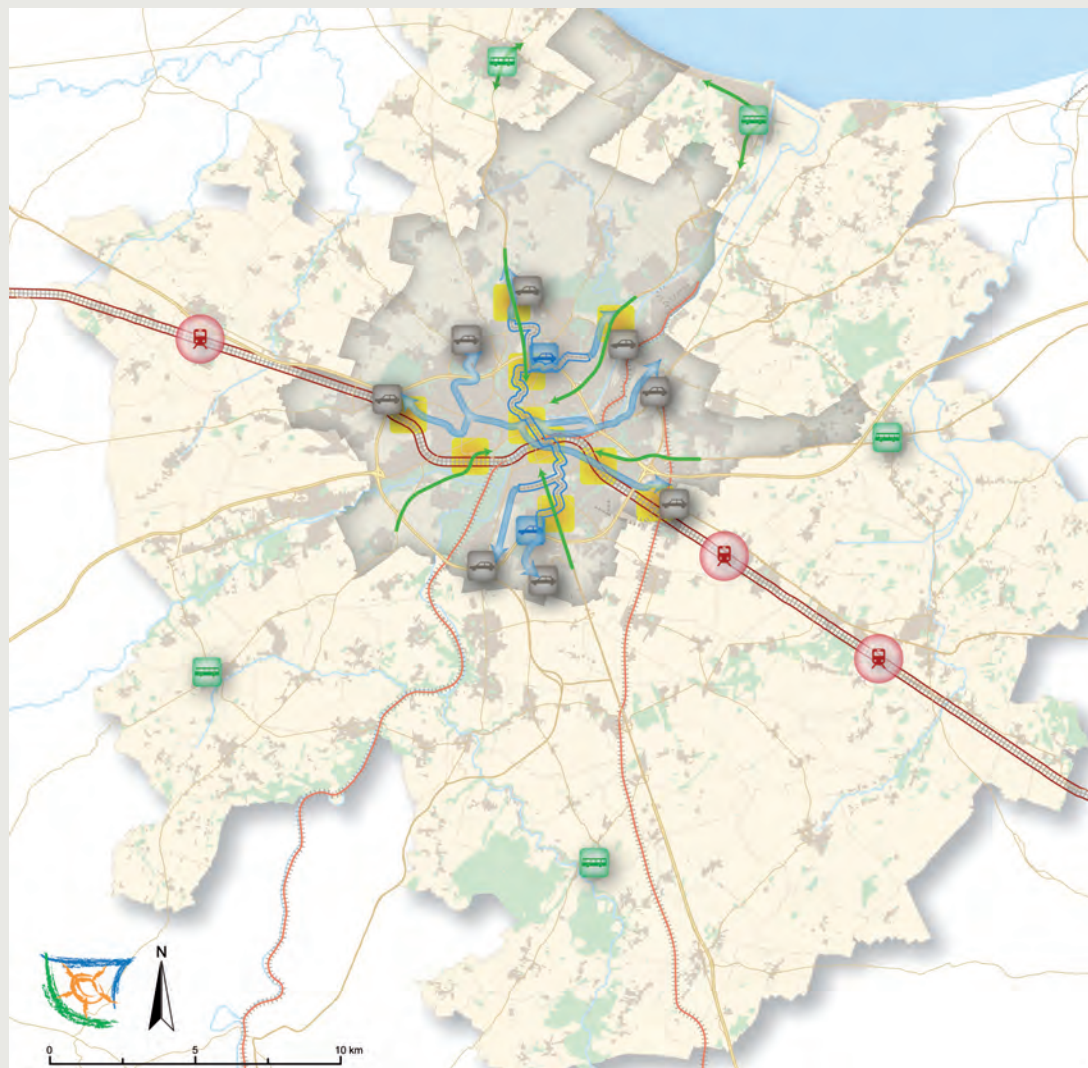
des espaces à protéger et des localisations préférentielles des équipements commerciaux (ZACom).



Exemple de prescription du type «délimitation géographique» du ScoT de la région grenobloise concernant la délimitation des ZACom.








RETOUR D'EXPÉRIENCE

Mettre en œuvre un système de déplacements en appui au développement urbain







Source : SCoT de Caen Métropole

Structurer le réseau de transports collectifs

-  T.C.S.P. existant
-  Tracés de principes de T.C.S.P. à créer
-  Organiser la desserte des pôles non ferroviaires
-  Insertion urbaine des systèmes de transports reliant les pôles
-  Renforcer les haltes ferroviaires et en faire des pôles de centralités
-  Corridor ferroviaire métropolitain Bayeux-Caen-Lisieux
-  Emprises ferroviaires à conserver

Organiser l'intermodalité et la chaîne des transport

-  Principe de rabattement vers les réseaux structurants
-  Pôles d'intermodalité possibles
-  Périmètre d'application du P.D.U.
-  Parcs-relais existants

identifiables. Le tracé du TCSP et des pôles d'intermodalité ne sont pas à négliger car les mesures dictées dans le DOO auront des conséquences sur l'aménagement des zones situées à proximité, à savoir :

- le renouvellement urbain sera préféré à l'urbanisation en extension ;
- les opérations de plus de 1 ha devront respecter des densités minimales ;
- des parcs relais ainsi que des liaisons routières seront créés ou améliorés ;
- un rayon de 500 mètres autour des gares devra être défini. Dans ce corridor, les nouvelles opérations devront répondre à des exigences de densité, de mixité, et de desserte de transport collectif.

Le passage d'une cartographie de PADD à une cartographie du DOO est délicat. Si la première est dénuée d'opposabilité directe, la seconde a, quant à elle, une portée prescriptive importante et sera à la base de la traduction des dispositions dans les documents de rang inférieur au SCoT. Le mode de représentation graphique n'est donc pas identique d'une cartographie à l'autre.

Pour reprendre l'exemple du SCoT de Caen Métropole, si l'on compare la cartographie du PADD (page 102) à celle du DOO ci-contre, on observe un niveau de détail différent. Le tracé est plus précis et les actions à mener sont plus

4 Cas particulier des SCoT littoraux

4.1 la mise en œuvre de la loi littoral

Ce que dit la loi

Article L. 146-2 du code de l'urbanisme

«Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

[...] Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation»

Article L. 146-6 du code de l'urbanisme

«Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.»

Un aménagement équilibré du littoral suppose une application des dispositions de la loi Littoral sur des entités géographiques cohérentes.

Elaboré à l'échelle du bassin de vie, le SCoT permet, au regard des capacités d'accueil du territoire, de bâtir une vision cohérente de l'aménagement du littoral :

- en assurant un développement équilibré orienté vers l'arrière-pays ;
- en limitant l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;
- et en protégeant les espaces remarquables du littoral.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

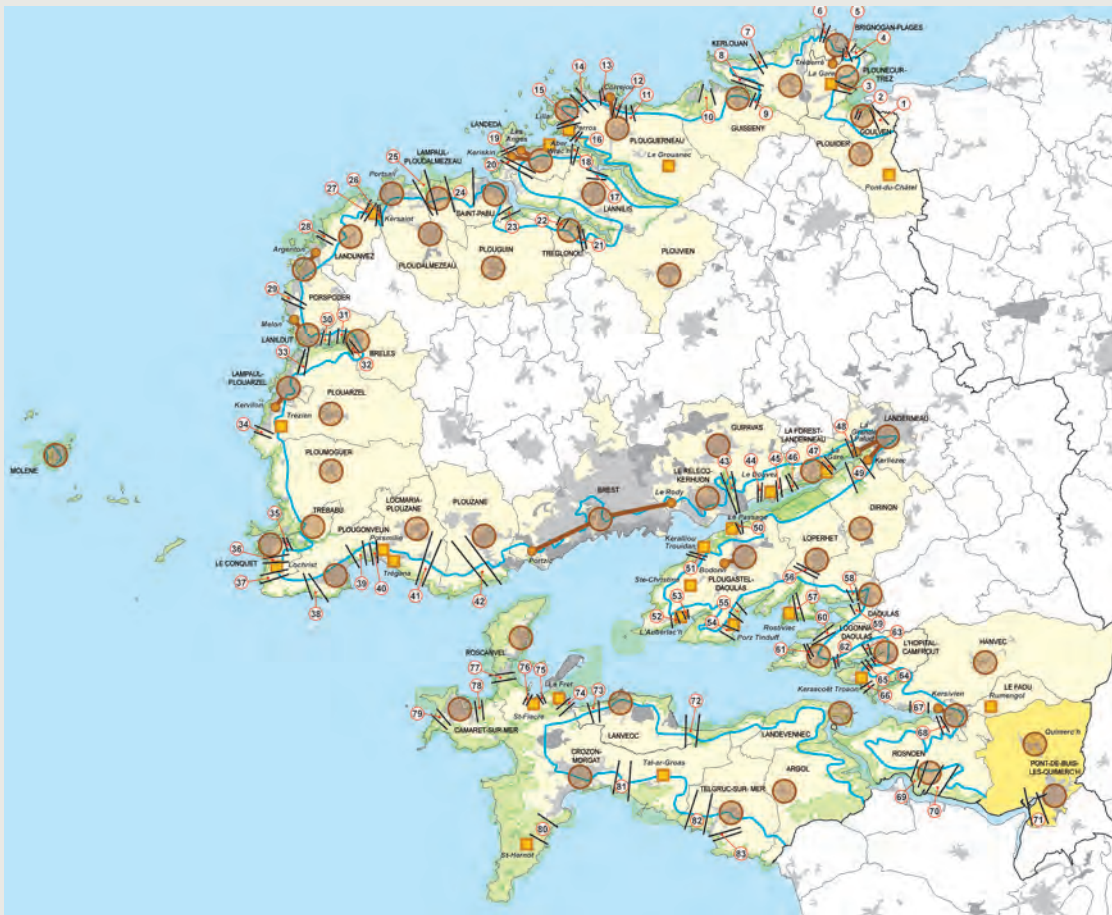
La mise en œuvre de la Loi littoral dans le SCoT du Pays de Brest

Le Pays de Brest considère que le SCoT constitue l'échelon géographique pertinent pour aménager et protéger le littoral. En effet, il permet de dépasser la logique communale, de planifier les projets majeurs pour le développement équilibré du Pays et de faire jouer les solidarités nécessaires à la protection de paysages emblématiques et de vastes ensembles naturels.

Le DOG a ainsi identifié 83 coupures d'urbanisation, délimité les espaces proches du rivage, les espaces remarquables, les zones urbanisées ainsi que les agglomérations et villages.

Le SCoT est l'occasion de concevoir une urbanisation en profondeur associant à la réflexion l'interface terre/mer, la zone côtière et l'arrière-pays. Il peut ainsi prescrire des principes d'aménagement identiques sur des unités territoriales participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux et dépasser une application des dispositions de la loi Littoral limitée aux seules communes riveraines de la mer.

Le SCoT est également l'échelle pertinente pour gérer la problématique des risques littoraux (submersion marine, érosion du trait de côte et migration dunaire).



- 1** Coupures d'urbanisation (Art.L.146-2 de la loi Littoral)
Voir annexe 1 page 107 du DOG
- Commune littorale (Art.2 de la loi Littoral)
- Commune littorale par décret (Décret n°2004-311 du 29 Mars 2004)
- Agglomération
- En continuité de l'agglomération
- Village
- Zones urbanisées
- Espaces remarquables
- Limite indicative des espaces proches du rivage

Source : SCoT du Pays de Brest

4.2 Le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la Mer (SMVM)

Le SCoT se substitue aux SMVM...

Ce que dit la loi

Article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme

«Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre».

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) est introduit par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée notamment par la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Le SMVM détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes. Il est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 fixe les règles relatives au contenu et à l'élaboration des SMVM. En définissant les conditions de la compatibilité des usages entre la terre et la mer, les SMVM visent une cohérence du projet au sein d'une unité géographique pertinente. Une fois approuvé, il s'impose aux documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal) au travers du lien de compatibilité (article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme).

Les SMVM peuvent toutefois être remplacés par le chapitre individualisé du SCoT qui «vaut» SMVM. En cela, plusieurs changements importants sont à noter en matière de gouvernance et de cohérence de projet :

- le chapitre individualisé n'est pas réalisé par l'Etat mais par l'établissement public porteur du SCoT et par les élus du territoire ;
- les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et relatives aux orientations fondamentales de protection du milieu marin, à la gestion du domaine public maritime et aux dispositions qui ne ressortent pas du contenu des schémas de cohérence territoriale tel qu'il est défini par l'article L. 122-1-1 sont soumises pour accord au préfet avant l'arrêt du projet ;
- le chapitre individualisé est une «partie» du projet de territoire du SCoT et respecte ainsi une véritable cohérence avec les autres thématiques du projet. Il aborde les thématiques relatives à l'espace littoral et maritime non traité par ailleurs dans le SCoT.

... mais en garde toutes les prérogatives

Le SCoT contient, au sein de son chapitre individualisé, les éléments composant le SMVM, à savoir :

- il propose un descriptif de la situation existante, notamment l'état de l'environnement et les conditions d'utilisation de l'espace marin et littoral et les principales perspectives d'évolution de ce milieu ;
- il fixe les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre. A cet effet, il détermine la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées. Il définit les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral.

- Il mentionne les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leur caractéristique et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant.
- il précise également les mesures de protection du milieu marin.

L'intégration du chapitre «individualisé» valant SMVM dans les SCoT

Le chapitre individualisé présente un caractère «intégré» à l'image du reste du SCoT. Cette notion d'individualité renvoie donc à une «distinction» particulière au sein des documents produits afin de mieux identifier les éléments relatifs à la protection des espaces littoraux et maritimes. Le chapitre individualisé est intégré aux pièces du SCoT :

- le rapport de présentation décrit la situation actuelle des espaces littoraux et maritime, justifie les choix retenus et évalue les incidences du projet sur l'environnement ;
- le PADD expose les objectifs politiques partagés en la matière ;
- le DOO fixe les orientations et prescriptions relatives aux espaces littoraux et maritime, définit la vocation et les usages de chaque espace et prévoit les aménagements nécessaires.

PAROLES D'ÉLUS



François Commeinhes,
Président du Syndicat Mixte du Bassin de Thau, Maire de Sète (34)

Le SCoT du Bassin de Thau remplacera le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) en vigueur sur notre territoire depuis 1995. C'est donc naturellement que les 14 élus membres du Syndicat Mixte se sont entendus pour intégrer la réalisation d'un chapitre individualisé valant SMVM à la démarche d'élaboration du SCoT.

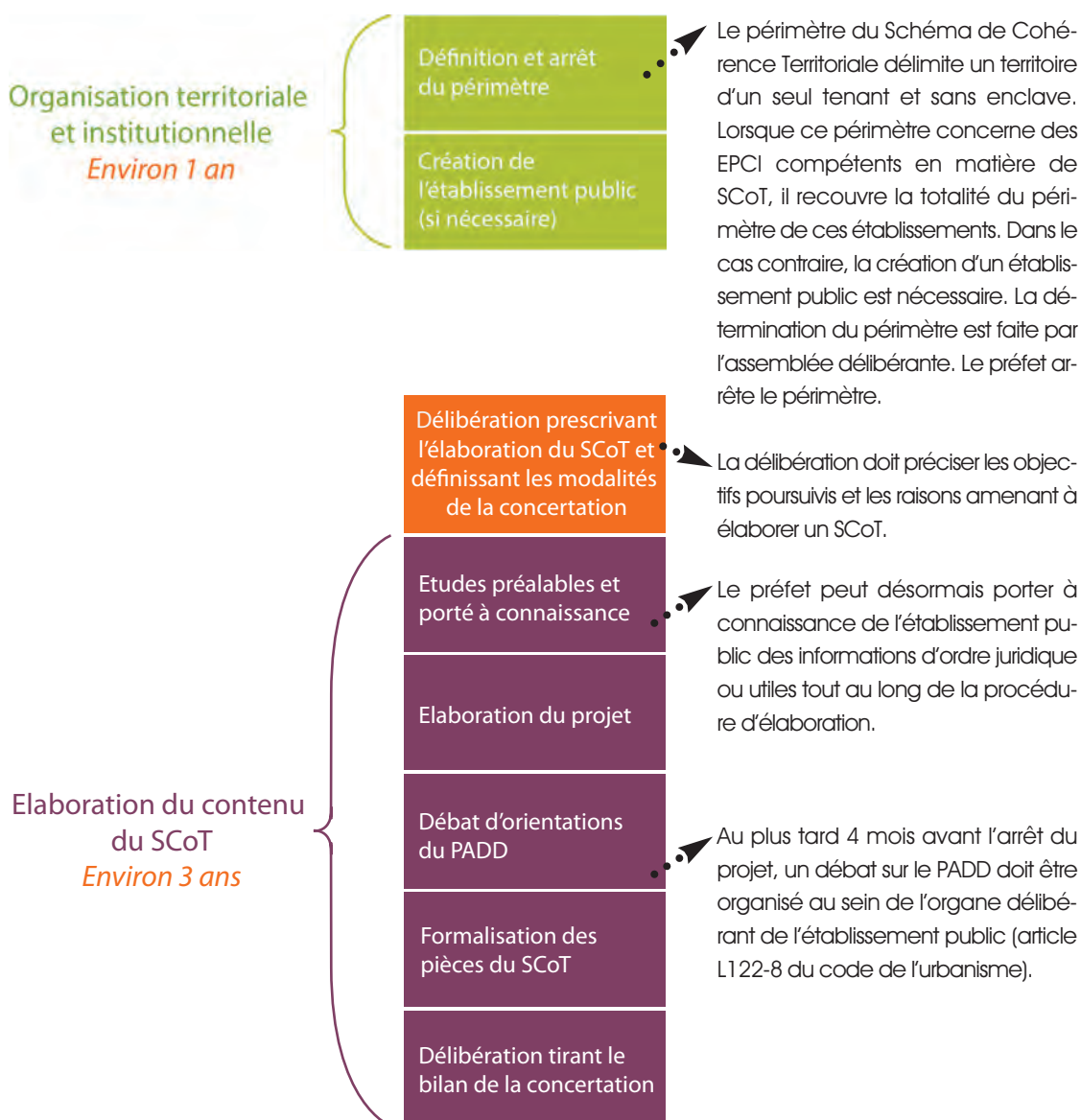
Le Bassin de Thau est marqué par l'empreinte de ses activités traditionnelles que sont la pêche et la conchyliculture. La réalisation d'un chapitre individualisé valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer a donc été l'occasion d'établir un véritable dialogue avec les acteurs de la profession

afin de mettre en place un cadre réglementaire adapté au maintien et au développement de ces filières traditionnelles et au respect des engagements pris en matière de qualité de l'environnement naturel, et en particulier littoral et maritime.

Intégrer un chapitre individualisé valant SMVM au SCoT a été une opportunité de concilier, au sein d'un même document stratégique, les objectifs collectifs de préservation du socle environnemental (et notamment la qualité de l'eau), de limitation des conflits d'usages et des impacts du développement urbain sur les ressources naturelles, essentiels au maintien des activités traditionnelles et de l'image du Bassin de Thau.

5 La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT

La durée de réalisation varie d'un SCoT à l'autre et dépend souvent des études à effectuer, des imprévus liés aux événements politiques et aux blocages juridiques. La procédure d'élaboration d'un SCoT s'effectue donc dans la durée et s'étale le plus souvent sur plusieurs années.



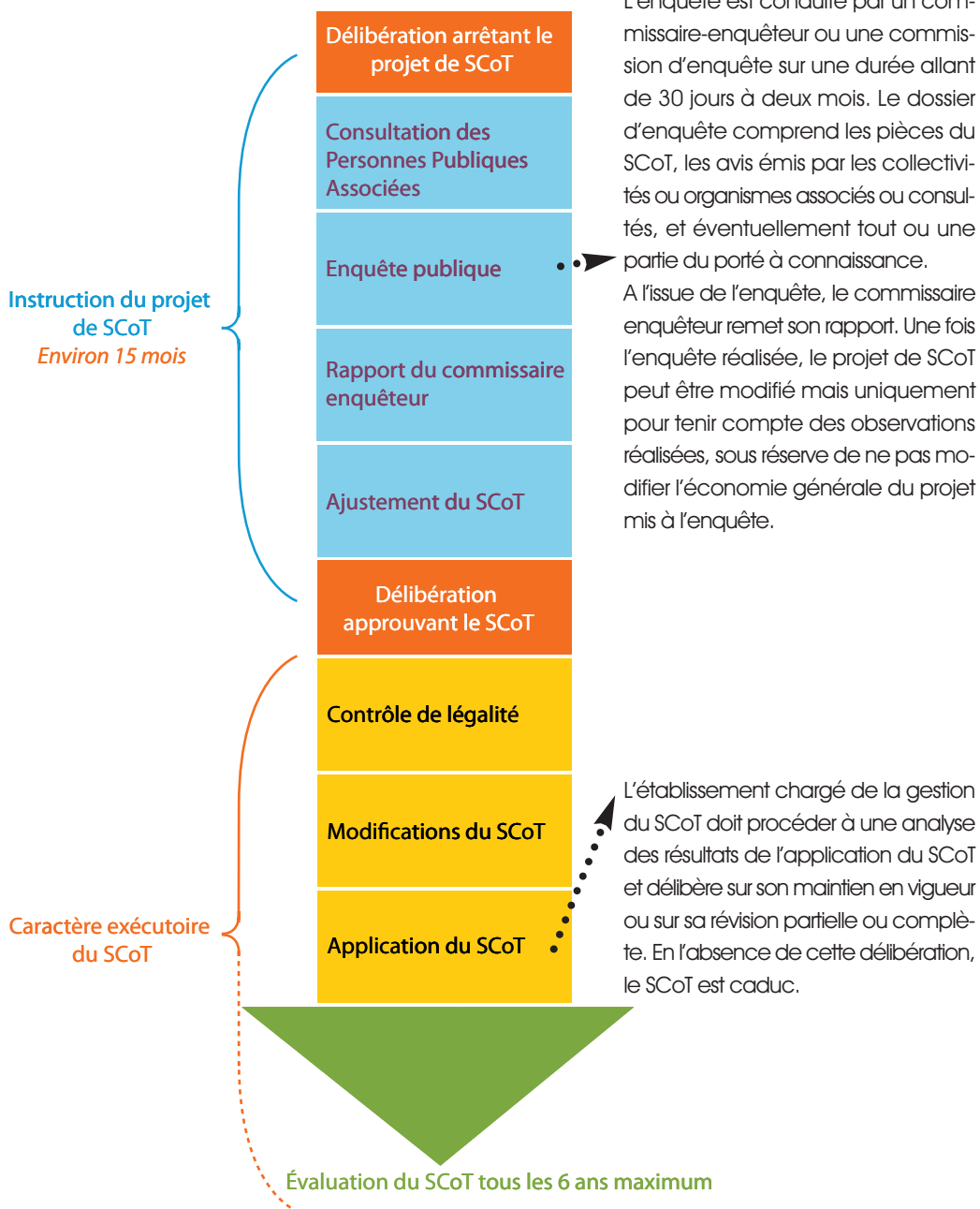


Figure 14 : La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT.

PARTIE

4



Faire vivre le SCoT

1 Décliner les principes du SCoT dans les documents de planification de rang inférieur

L'approbation du SCoT ne représente pas une fin en soi. Bien au contraire, elle est le commencement d'une nouvelle étape : celle de la mise en œuvre du document, notamment au travers de sa déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU et PLU intercommunal) et dans les documents de coordination ou de programmation de politiques sectorielles (Plans de Déplacements Urbains ou Programmes Locaux de l'Habitat). Dorénavant, le rôle du maître d'ouvrage du SCoT est d'accompagner l'application et le suivi du document qu'il a produit.

Un rôle essentiel d'accompagnement de la mise en œuvre du SCoT et de sensibilisation

Ce que dit la loi

Article L. 121-4 du code de l'urbanisme

III. — Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, sont également associés, dans les mêmes conditions :

- 1° Les syndicats d'agglomération nouvelle ;
- 2° L'établissement public chargé de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma ;
- 3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale».

Afin de sensibiliser au mieux les élus et les acteurs du territoire sur les ambitions du SCoT, le travail d'animation et d'accompagnement instauré en phase d'élaboration par l'établissement public doit être poursuivi durant la mise en œuvre. En effet, l'approbation du SCoT constitue l'aboutissement d'un travail de production de savoir et de formulation d'ambitions orientant la politique du territoire environ pour les deux décennies à venir. La mise en œuvre, elle, consiste à intégrer dans les démarches

de planification (PLU, PLUi, PDU...) et de programmation (PLH) les messages produits au cours de l'élaboration du SCoT. Le rôle de l'établissement public est primordial dans la diffusion de ces messages. Il doit «faire vivre l'esprit» du projet et impulser une dynamique de mise en compatibilité de l'ensemble des documents de planification avec le SCoT.

L'établissement public du SCoT est aujourd'hui identifié comme une personne publique associée de plein droit pour l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. Ce nouveau rôle place les établissements publics porteurs des SCoT dans le paysage institutionnel local et devrait ainsi conforter son rôle dans sa mission de suivi.

Les services de l'Etat peuvent également être des partenaires complémentaires pouvant aider les porteurs de SCoT à propager l'esprit du document auprès des acteurs locaux.

Sensibiliser les publics sur les objectifs et ambitions du SCoT

En tant que Personne Publique Associée dans l'élaboration de documents d'urbanisme de rang inférieur, les porteurs de projet SCoT doivent faire preuve de pédagogie afin d'aider les élus locaux à comprendre et intégrer la portée juridique des orientations du SCoT. Au delà des réunions d'association des Personnes Publiques Associées auxquelles ils sont conviés, divers supports peuvent être utilisés pour mieux appréhender les orientations du SCoT : site internet, fiches par thématiques, ambitions ou secteurs géographiques... Des guides pédagogiques peuvent être réalisés à destination des élus et techniciens des collectivités en charge des documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLUi) ou sectoriels (PLH, PDU) afin d'explicitier les modalités d'application des règles du DOO.

Les divers indicateurs produits dans le SCoT permettant de suivre ses évolutions (voir chapitre suivant) sont autant d'occasions pour produire des lettres d'information à destination des élus, des

techniciens, des services de l'Etat ou bien encore de la population locale et de mettre en évidence l'apport du SCoT dans l'organisation du territoire.

De façon plus approfondie, le SCoT est une échelle souvent adaptée pour la réalisation d'observatoires calqués sur le périmètre de bassins de vie. La structuration de ces observatoires au sein des établissements porteurs des SCoT sont des outils utiles pour la production de données et la réalisation d'analyses pouvant être ré-exploitées sur l'ensemble du territoire, et notamment lors de l'évaluation du SCoT.

Faciliter la traduction des orientations du SCoT au sein des documents de rang inférieur

- **L'articulation entre le DOO et les documents de coordination et de programmation de politiques sectorielles (PLH, PDU)**

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) sont des documents de coordination et de programmation de politiques sectorielles. Ils détaillent les objectifs, actions et moyens à mettre en œuvre pour répondre de manière équilibrée et diversifiée, aux besoins en mobilité pour l'un, et aux besoins en logements pour l'autre. Tous deux viennent compléter, traduire et préciser les orientations générales inscrites au SCoT selon le principe de compatibilité.

Le PDU définit les principes de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre ainsi que le calendrier des décisions et réalisations (d'après l'article 28 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs).

Le PLH définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti... Il indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés (d'après l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation).

La portée juridique du SCoT sur les PLH et PDU entraîne une obligation de mise en compatibilité de ces documents dans un délai de 3 ans suivant l'approbation du SCoT. Les articulations avec les PLH et les PDU doivent donc être facilitées afin de rendre la mise en compatibilité aisée.

A leur tour, les PDU et PLH doivent être traduits dans les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal).

- **L'articulation entre le DOO et les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal)**

Une fois le SCoT approuvé, les communes ou EPCI ont 3 ans pour mettre leurs documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal) en compatibilité. Pour éviter les erreurs d'appréciation et faciliter cette mise en compatibilité, l'écriture des orientations doit être aussi claire que possible. Des objectifs chiffrés, mais laissant des marges de manœuvre, et la localisation cartographique facilitent la traduction du DOO dans les documents d'urbanisme de rang inférieur, notamment au travers des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) du PLU.

La délimitation d'espaces naturels à préserver par les SCoT peut se traduire dans les PLU, soit de façon directe par l'identification d'éléments du patrimoine naturel en classant par exemple des espaces boisés, soit indirecte par la maîtrise de l'étalement urbain en privilégiant en priorité la densification des espaces disponibles des secteurs agglomérés avant toute extension d'urbanisation.

L'identification d'enveloppes maximales de zones d'extensions peut aussi éviter toute dispersion de l'habitat dans des secteurs naturels sensibles et impose, de fait, une conception plus durable des formes urbaines afin d'user au mieux du foncier disponible.

D'autres leviers existent pour éviter le gaspillage de foncier. La fixation de seuil minimum de densité dans certains secteurs peut amener les PLU à revoir les coefficients d'occupation du sol (COS) et à modifier les règles de gabarit des constructions.

Les Schémas de Secteur : un outil précisant les orientations du SCoT sur un territoire particulier

Pour faciliter l'application du Schéma ou préciser certaines orientations spécifiques sur une partie du territoire d'un SCoT, le code de l'urbanisme met à disposition des porteurs de SCoT, des communes et des EPCI qui le souhaitent, l'outil «Schéma de Secteur» permettant de décliner un ensemble d'orientations avancées dans le SCoT sur un espa-

ce plus restreint que celui du périmètre du SCoT. Cet outil est en réalité un document stratégique qui fixe, comme un SCoT, les objectifs et orientations à long terme (15-20 ans) pour l'aménagement du territoire. Le schéma de secteur doit rester cohérent avec les orientations du SCoT. Il s'impose aux documents de planification de rang inférieur. Cet outil est généralement utilisé pour compléter et préciser le contenu des choix retenus du SCoT en approfondissant certaines thématiques sur une portion de territoire. C'est en quelque sorte un zoom du SCoT qui facilite la traduction du projet politique de territoire global avec les documents de planification locaux.

Les étapes d'élaboration d'un Schéma de Secteur ainsi que sa composition sont identiques à celles d'un SCoT. Il contient donc un rapport de présentation, un PADD et un DOO pouvant être assorti de documents graphiques. Le Schéma de Secteur est aussi soumis à évaluation environnementale et à enquête publique.

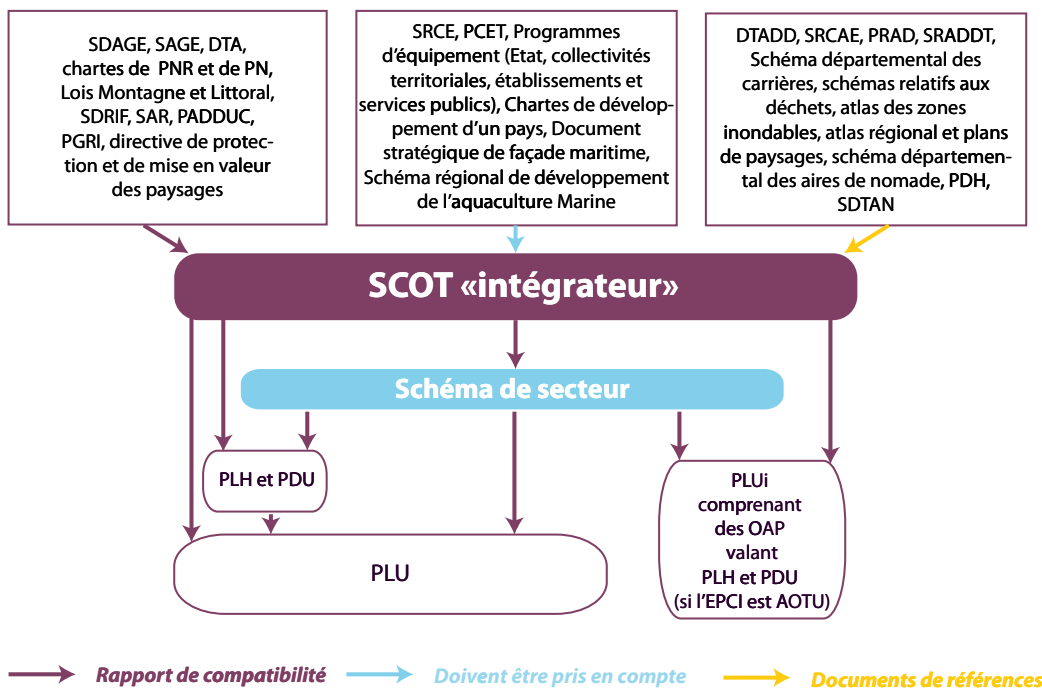


Figure 15 : Ordonnement du Schéma de Secteur avec les autres plans et programmes.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le Schéma de secteur de la CARENE, SCOT de la Métropole Nantes - Saint Nazaire



Source : schéma de secteur de la CARENE

Délimitation des coupures paysagères (communes de Saint-Nazaire, Trignac et Montoir-de-Bretagne) et d'une coupure d'urbanisation liée à la loi du littoral à Montoir ouest.

La Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) a réalisé un schéma de secteur, correspondant au périmètre de l'EPCI. L'objectif de ce schéma est de définir de grandes orientations relatives au développement social, économique et environnemental. Cinq défis ont été déterminés par les élus de l'agglomération. Parmi eux, celui concernant l'ambition du développement démographique (l'agglomération vise un objectif de 135 000 habitants d'ici 2020 / 2025) et celui visant à économiser et préserver certains espaces pour inscrire le développement de l'agglomération dans un cadre de vie exceptionnel, marqué par la richesse et la fragilité de ses espaces naturels et agricoles. Pour arriver à concilier ces deux défis, le DOG décline des objectifs et orientations fortes dont la portée est de :

- limiter l'étalement urbain dans la partie nord de l'agglomération

(au nord de la Route Nationale 171/RD 213) ;

- organiser dans la partie sud de l'agglomération, un développement urbain dense et resserré sur un axe est/ouest, dans un continuum littoral ;
- concentrer l'urbanisation autour des centres de communes et des polarités urbaines.

Un travail fin de délimitation des coupures d'urbanisation et d'identification des villages et agglomérations a été effectué par l'établissement public afin de faciliter l'application des objectifs du SCOT au sein des communes. Les cartographies présentées soulignent les espaces à forts enjeux paysagers et urbains et aident les communes dans la traduction de la loi littoral sur le territoire.

2 Suivre et évaluer les acquis du SCoT

Les SCoT doivent procéder à une analyse des résultats au plus tard six années après leur approbation dans l'objectif de mesurer les résultats de l'application du schéma. A la suite de cette analyse, l'établissement porteur du SCoT délibère sur le maintien en vigueur du document ou sur sa révision partielle ou complète. L'importance du travail d'évaluation du SCoT n'est pas à négliger puisqu'il est à la base de la définition des besoins d'évolution du schéma. Cette évaluation n'est possible qu'au travers des indicateurs précisés dans le rapport de présentation.

Ce que dit la loi

Article L 122-14 du code de l'urbanisme

Au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale (.....) l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme procède à une analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Le dispositif de suivi à mettre en place

• Le suivi en continu et l'évaluation au terme des 6 années

Différents types d'indicateurs sont à déterminer dès la phase d'élaboration du SCoT. Pendant que certains permettront de suivre «en continu» les actions du SCoT (évaluation annuelle conseillée), d'autres se feront dans le cadre du bilan obligatoire du SCoT, une fois tous les 6 ans maximum.

Les indicateurs de suivi en continu sont souvent considérés comme nécessaires pour juger de l'efficacité de la traduction du SCoT dans les PLU et PLUi. Ils permettent ainsi de «ré-interroger» le contenu du DOO si jamais des difficultés d'interprétation se font ressentir.

Le bilan obligatoire du SCoT au bout de 6 ans suivant l'approbation du document a pour objectif,

quant à lui, d'évaluer l'efficacité des orientations proposées. Il permet d'estimer les impacts induits par le SCoT (qu'ils soient positifs ou négatifs) afin d'ajuster la stratégie territoriale à mettre en place : poursuivre les objectifs actuels du SCoT ou réviser le document pour les retravailler. Les indicateurs de suivi annuels peuvent être utilisés pour effectuer l'analyse des résultats du document au terme des 6 premières années suivant son approbation.

ZOOM SUR...

Les indicateurs couramment utilisés

Les indicateurs mobilisés sont présentés le plus souvent à partir du cadre du DOO, et de «tendances» que l'on souhaite suivre. Les «entrées» sur le développement urbain, la protection des espaces naturels et la cohérence urbanisme/déplacements, sont souvent analysées au travers de :

- l'habitat : nombre (et nature) de logements construits en extension et en renouvellement urbain à l'hectare, densité, taille des parcelles bâties ;
- la démographie : nombre de ménages accueillis/perdus ;
- l'occupation des sols : état et consommation des sols (habitat, activités...), superficie des espaces agricoles et naturels perdus, protégés, hectare consommé par nouvel habitant... ;
- le développement économique : inventaire des zones d'activités créées, nombre d'emplois gagnés... ;
- les déplacements : kilomètres de voies créées, nombre de places de parking supprimées, part modale des transports collectifs... ;
- l'environnement : superficie de zones inconstructibles et corridors écologiques, superficie d'espaces agricoles et naturels, superficie de milieux naturels restaurés, volume des extractions de ressources, niveaux de pollution, de rejet de GES... ;
- les risques : nombre d'habitants et/ou d'emplois exposés à l'aléa...

• **Des indicateurs pour contrôler l'efficacité du SCoT**

Des indicateurs de contrôle sont à prévoir au sein du SCoT visant à vérifier si les objectifs issus du DOO sont atteints. Ces derniers varient d'un territoire à l'autre et dépendent des ambitions et objectifs de chaque territoire. Ils peuvent par exemple mettre en lumière des évolutions en matière de développement résidentiel, de développement économique et social, de transports, de consommation d'espace, de réduction des émissions de gaz à effet de serre... Les indicateurs «environnementaux» issus pour la plupart de l'évaluation environnementale peuvent être notamment exploités dans ce cadre afin de traduire les possibles «pressions» que subit le territoire.

• **Une évaluation quantitative et qualitative**

Évaluer ne signifie pas seulement «apprécier à l'aide de mesures quantitatives». Le bilan du SCoT ne se réduit pas qu'au chiffrage. Les expériences connues à ce jour révèlent que des indicateurs qualitatifs peuvent participer à évaluer un SCoT. Par exemple, des observations photographiques paysagères ou le suivi qualitatif de secteurs à enjeux du projet urbain et de tranches d'urbanisation peuvent être effectuées...

Une ingénierie nécessaire pour réaliser le suivi et la mise en œuvre du SCoT

Il est possible de réaliser en régie ou de confier à un prestataire la mise en place et la gestion des indicateurs de suivi. Il peut également s'avérer opportun de faire appel aux compétences d'organismes extérieurs en matière de veille territoriale (agences d'urbanisme, départements...) afin de mutualiser les outils d'observation du territoire.

Néanmoins, pour que le suivi du projet du SCoT soit pertinent et approprié par les élus, il est préférable que les mêmes acteurs (avec les mêmes méthodes) puissent accompagner le SCoT dans la durée. Effectuer la maîtrise d'œuvre du suivi en interne ou avec l'aide des agences d'urbanisme (qui ont une mission plus générale d'observation territoriale) apparaît donc être la meilleure solution.

Il est donc fortement recommandé de conserver, voire compléter, l'ingénierie mise en place pour l'élaboration du SCoT, qui peut également jouer un rôle précieux de conseil auprès des communes et des structures intercommunales pour mettre les PLU en compatibilité, et initier des opérations d'aménagement.

ZOOM SUR...

Le décryptage du SCoT : une méthode pour rendre lisible le projet du SCoT

La méthode de décryptage consiste à identifier clairement les éléments de projet qui orientent significativement l'urbanisation. Par une lecture attentive et spécifique des documents du SCoT, cette méthode permet de classer les dispositions du SCoT ni trop floues, ni trop ponctuelles, suivant une typologie simple :

- développer ou étendre ;
- organiser, structurer ou polariser ;
- freiner, ralentir, limiter ;
- interdire, préserver, protéger.

Le décryptage d'un SCoT permet de mesurer sa portée réelle, de faciliter son suivi et sa mise en œuvre, et de mesurer son degré de volontarisme.

Cette méthode a été développée par le Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) de Lyon.

PAROLES D'ÉLUS



Jean-Marc Ayrault,
Président du syndicat mixte du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, octobre 2008

La mise en œuvre du SCoT : des études préalables pour des projets urbains

«L'adoption du SCoT n'est pas une fin en soi. Nous devons rester attentifs aux évolutions économiques et sociales, nous adapter en permanence dans un monde où les mutations sont rapides. Nous devons ainsi faire vivre les règles que nous nous sommes fixées, en engageant des réflexions et des projets cohérents avec les objectifs de notre projet d'aménage-

ment et de développement durable. Cette volonté politique se traduira, dans les années qui viennent, par l'engagement des «Chantiers du SCoT». Cette démarche vise à apporter un appui aux collectivités membres, à mobiliser l'ensemble des acteurs autour de ces projets et à partager une culture commune avec les SCoT et intercommunalités voisins. Dès la fin de l'année 2007, le syndicat mixte a engagé une réflexion partenariale pour l'étude et la mise au point de projets urbains ambitieux dans les quatre pôles, principalement autour des gares existantes ou en projet».



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Exemple du SCoT du Pays de Rennes

Dans le cas du SCoT du pays de Rennes, un tableau de bord de suivi a été défini dans une première étape à partir du recensement des orientations du Document d'Orientations Générales (75 orientations), et décliné en prescriptions, donnant lieu à une centaine d'indicateurs. Ce tableau de bord est un «outil de pilotage» qui sera utile pour mettre en place si nécessaire des actions correctives, voire pour une aide à la révision du SCoT.

Par la suite, une sélection d'une vingtaine d'indicateurs, priorisés à partir des enjeux principaux du SCoT a été effectuée. Ces indicateurs ont permis une lecture simple et représentative de l'efficacité du DOG et ont aidé au débat par l'apport de commentaires concis sur les actions achevées, en cours ou à venir.

En parallèle, une commission spécifique à «l'aménagement et au suivi du SCoT» a été instituée. Cette commission présente les résultats de suivi du SCoT auprès des techniciens et des élus, ce qui facilite le processus d'appropriation des enseignements du DOG.

PAROLES D'ÉLUS



Christophe Moralès,
Vice-président de la Communauté d'Agglomération de Montpellier,
Président délégué de la commission Urbanisme et Politique Foncière.

Etabli à l'issue d'une démarche originale ayant mobilisé les acteurs du territoire et les compétences d'équipes d'architectes-urbanistes chevronnés, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier a défini, en 2006, les lignes directrices d'un véritable projet urbain d'agglomération.

Son élaboration a été l'occasion, dès 2003, de mettre en place une ingénierie opérationnelle au service d'une politique de maîtrise publique des développements urbains articulant les échelles communales et intercommunales. C'est ainsi qu'ont été engagées, avec le concours technique et financier de l'Agglomération, des études urbaines sur les sites d'extension potentielle identifiés au SCoT. Ces études préalables à la mise en œuvre de projets urbains ont vocation à définir des principes d'aménagement et des hypothèses de programmation aptes à alimenter les orientations des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) communaux et à susciter des processus opérationnels adaptés, notamment dans le cadre de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Parallèlement, une action foncière anticipatrice a été engagée sur ces mêmes sites de projets afin de contenir les phénomènes spéculatifs et de permettre la constitution de réserves foncières publiques. Cela s'est notamment traduit, dans le cadre de partenariats

entre Agglomération et Communes, par la mise en place de Zones d'Aménagement Différé (ZAD) et de dispositifs d'intervention foncière (délégation du droit de préemption) ; dispositifs complétés par une convention nouée, en 2011, avec l'Établissement Public Foncier Languedoc-Roussillon.

Dans ce même esprit de compatibilité «active» entre les PLU et le SCoT, l'Agglomération a mis en place un accompagnement technique et financier des études d'élaboration de PLU ; accompagnement formalisé dans le cadre de conventions entre Agglomération et Communes et fixant des objectifs renforcés en matière de densification des formes urbaines et de mixité sociale des programmations résidentielles. Prenant appui sur le guide des PLU établi dans le cadre du cahier de recommandations du SCoT, cet accompagnement vise notamment à faire prévaloir la notion de projet et une approche contextuelle des formes urbaines dans une logique de densification raisonnée.

De cette démarche expérimentale émane la conviction selon laquelle, quel que soit son périmètre, il est essentiel qu'un projet, à l'échelle du «grand territoire», intègre les modalités de sa propre ingénierie opérationnelle, non pas comme fonction annexe, mais comme élément à part entière de la démarche de conception. La planification stratégique doit également servir à «faire».

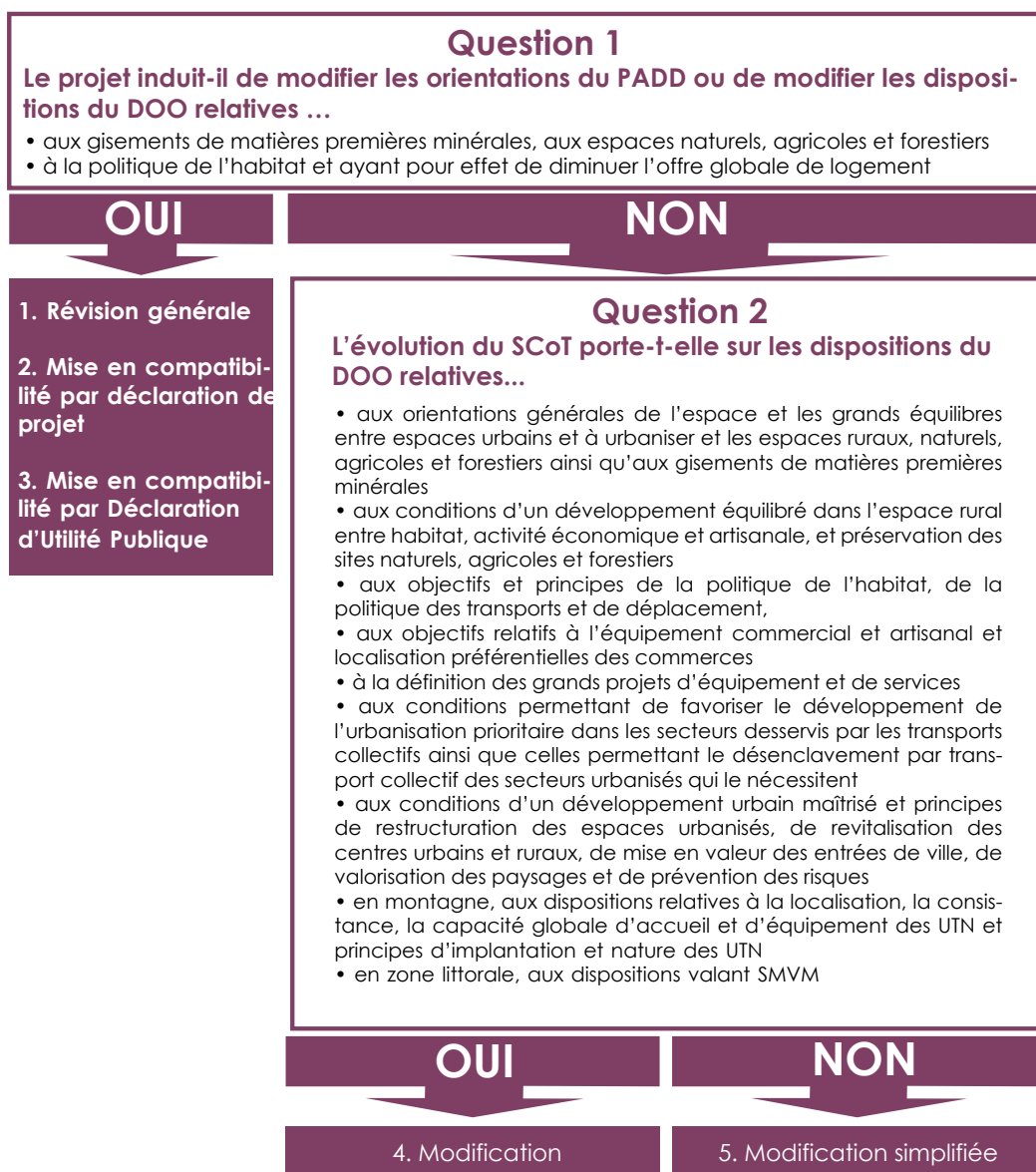
3 Permettre les évolutions du SCoT

Le SCoT n'est pas un document immuable, il peut et doit évoluer. Son périmètre et son contenu peuvent changer, en fonction des évolutions juridiques, économiques, démographiques, de l'émergence de projets d'aménagement non prévus au moment de l'approbation du SCoT.

Le SCoT peut évoluer par la mise en œuvre de l'une des 5 procédures prévues aux articles L.122-14 et L.122-15 du code de l'urbanisme.

Les procédures susceptibles d'être mises en œuvre sont : la révision générale, la modification, la modification simplifiée et la mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet. Les conditions de recours à l'une ou l'autre de ces procédures sont précisées aux articles précités.

Le schéma ci-après restitue le raisonnement à mettre en œuvre pour déterminer la procédure adaptée.



Les cinq procédures possibles se distinguent les unes par rapport aux autres en fonction de : l'exigence ou non d'une concertation, d'une enquête publique, de l'identité de la personne publique susceptible de la mettre en œuvre...

Le tableau ci-dessous permet de comparer chacune des procédures.

Caractéristiques principales des des procédures d'évolution du SCoT					
	Durée théorique	Initiative de la procédure	Pilotage de la procédure	Concertation et/ou enquête publique ?	Observations
1. révision générale	2 ans	Etablissement public en charge de l'élaboration du SCoT		Concertation et enquête publique	
2. Déclaration de projet portant mise en compatibilité	12 mois	Autorité se prononçant sur l'intérêt général du projet		Enquête publique	Mise en œuvre si aucune DUP n'est requise. L'établissement public compétent en matière de SCoT devra délibérer pour approuver la mise en compatibilité. En cas de désaccord, possibilité d'arbitrage du préfet. Lorsque la déclaration de projet est portée par l'Etat, l'EP compétent en matière de SCoT émet un avis sur la mise en compatibilité.
3. Déclaration d'utilité publique portant mise en compatibilité	16 mois	Collectivité à l'initiative du projet dont l'utilité publique est demandée	Préfet	Enquête publique	Procédure dont la mise en œuvre suppose d'avoir besoin d'exproprier. Elle permet à la collectivité compétente pour réaliser le projet de faire évoluer le SCoT sans être nécessairement compétente en la matière.
4. Modification	6 mois	Établissement public en charge de l'élaboration du SCoT		Enquête publique	
5. Modification simplifiée	2-3 mois	Établissement public en charge de l'élaboration du SCoT		Ni concertation, ni enquête publique. Simple «mise à disposition» du dossier (pas de commissaire enquêteur)	

Comment prendre en compte la loi ENE pour les SCoT «SRU» déjà approuvés ?

Les principales obligations nouvelles à prendre en compte sont les suivantes :

- la mesure de la consommation d'espace : le SCoT doit analyser la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma, et fixer des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace ;
- les objectifs d'amélioration des performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;
- les objectifs de développement des communications électroniques ;
- les objectifs de diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs ;
- la préservation de la biodiversité, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Néanmoins, si certaines de ces thématiques étaient déjà abordées dans le SCoT, il s'agira alors de les approfondir dans des limites raisonnables.

Il n'est pas obligatoire de commander des études spécifiques sur tous ces sujets : des éléments de connaissance réunis pour l'élaboration d'autres plans ou schémas peuvent être ré-utilisés, s'ils sont utilisables à l'échelle du SCoT.

Par quelle procédure y parvenir : révision ou modification ?

Cela dépend du degré de prise en compte de ces thématiques, alors qu'elles n'étaient pas obligatoires dans les SCoT «SRU». Depuis l'application de l'ordonnance du 5 janvier 2012, la révision est obligatoire lorsque sont envisagés notamment des changements portant sur les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Comme la plupart des SCoT «SRU» n'en comportaient pas, c'est donc la révision qui est la procédure générale.



Pour en savoir plus

Les articles L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-3, L. 122-15 et L. 122-16-1 du code de l'urbanisme précisent les procédures d'évolution du SCoT.

4 Les démarches inter-SCoT

Le périmètre du SCoT, même sur un large bassin de vie ou une aire urbaine, n'est pas forcément pertinent pour coordonner de grands projets ou planifier et gérer des politiques publiques sur une vaste échelle.

Bien que le code de l'urbanisme n'aborde pas le sujet de la coordination entre les SCoT, de plus en plus d'élus ont compris la nécessité d'articuler les projets d'aménagement sur plusieurs échelles.

Des démarches souvent très «souples» voient donc le jour, facilitant les échanges et les réflexions sans formalisme, permettant aussi de mutualiser études, observatoires et moyens.

Ainsi, l'aire urbaine de Toulouse est-elle planifiée par 4 SCoT avec une coordination organisée par un groupement d'intérêt public (GIP) auquel ont choisi d'adhérer les établissements publics des SCoT, appuyé par les compétences techniques de l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Toulouse, et soutenu par les services de l'État.

Dans la métropole lyonnaise, ce sont aujourd'hui 13 SCoT qui mènent une réflexion commune sur l'évolution de leurs territoires, avec l'appui de l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

Dans le Nord – Pas-de-Calais, l'InterScot «Terres du Nord» regroupe 4 SCoT autour, notamment, d'une convention de partenariat et un programme d'actions commun. Une chargée de mission assure l'animation de cet inter-SCoT.

InterScot
Terres du Nord

SCOT de la Région d'Arras | SCOT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin | SCOT du Grand Douaisis | SCOT de la Région d'Artois

lettre d'information n°1 - Mai 2010

Edito

Les défis auxquels doivent faire face les SCoT sont nombreux : préserver l'environnement, construire de nouveaux logements diversifiés, rendre le territoire plus attractif, consommer le foncier de manière raisonnée, etc. En bref, rendre le développement territorial plus harmonieux, plus durable.

Nos 4 territoires se sont lancés dans l'aventure SCoT. Pour certains approuvés, pour d'autres en cours d'élaboration, nous nous interrogeons sans cesse sur la vie de notre outil SCoT et sur les échanges permanents qu'entretiennent nos bassins de vie.

Nous avons donc choisi de travailler ensemble dans le cadre d'une coopération territoriale élargie pour assurer la mise en œuvre de nos SCoT et ouvrir des pistes de réflexion à une nouvelle échelle.

Comment nos voisins déclinent-ils leur SCoT ? Comment encadrent-ils le développement urbain ?

À l'heure des Grenelles et du SRADT permanent, cette démarche nous semble être une opportunité pour éviter les contradictions et fabriquer de la complémentarité entre les territoires, pour aller vers un véritable supplément de cohérence pour nos projets.

L'InterScot Terres du Nord regroupe 4 SCoT - le SCoT de l'Artois, le SCoT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin, le SCoT du Grand Douaisis, et le SCoT de la Région d'Arras. Il ne correspond pas à la création d'une nouvelle structure, mais à un support pour faire vivre et grandir les échanges existants entre les 4 SCoT. Depuis leur mise en place, un partenariat informel technique existe entre les structures. Les élus ont choisi de faire entrer ce partenariat dans une nouvelle phase et de formaliser cette coopération.

L'InterScot Terres du Nord aujourd'hui c'est :

- une **convention de partenariat** co-signée par les présidents,
- un **mi-temps mis à disposition** pour animer la démarche,
- un **copilotage commun** par les 4 structures,
- des **comités techniques** rassemblant les directeurs,
- des **comités de pilotage** rassemblant les présidents,
- un **programme de travail et d'actions**.

Vous avez dit InterScot ?

Un InterScot, c'est une démarche partenariale entre SCoT, volontaire, non encadrée par la loi qui répond à un constat - les relations entre territoires se complexifient et les interdépendances grandissent.

Chacun adapte le cadre souple de cet outil en fonction de ses besoins, de son échelle et de ses objectifs. La démarche la plus aboutie est celle de l'InterScot Lyonnais qui regroupe 10 SCoT autour du cœur de la métropole.

Il existe assez peu de démarches InterScot.

Index



Liste des abréviations (Sigles)

AOT	Autorité Organisatrice des Transports	PADDUC	Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse
AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains	PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles et Naturels
AVAP	Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine	PCET	Plan Climat Energie Territorial
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial	PDH	Plan Départemental de l'Habitat
CDCEA	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles	PDU	Plan de Déplacements Urbains
DAC	Document d'Aménagement Commercial	PEB	Plan d'Exposition au Bruit
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs	PGRI	Plan de Gestion des Risques d'Inondation
DDT	Direction Départementale des territoires	PIG	Projet d'Intérêt Général
DDTM	Direction Départementale des territoires et de la Mer	PLH	Programme Local de l'Habitat
DOG	Document d'Orientations Générales	PLU	Plan Local d'Urbanisme
DOO	Document d'Orientation et d'Objectifs	PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement	PNA	Plan National d'Actions
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement	PNR	Parc Naturel Régional
DTADD	Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable	PNRQAD	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale	POS	Plan d'Occupation des Sols
GES	Gaz à Effet de Serre	PPA	Personne Publique Associée
INAO	Institut National de l'Origine et de la Qualité	PPBE	Plan de Prévention des Bruits dans l'Environnement
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation	PPRIF	Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat	PPRI	Plan de Prévention des Risques d'Inondation
ORU	Opération de Renouvellement Urbain	PPRN	Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables	PRAD	Plan Régional de l'Agriculture Durable
		SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux



SAR	Schéma d'Aménagement Régional
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDRIF	Schéma Directeur Régional d'île de France
SDTAN	Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SRAN	Schéma Régional d'Aménagement Numérique
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
SRDE	Schéma régional de développement économique
TVB	Trame Verte et Bleue
UTN	Unité Touristique Nouvelle
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZACOM	Zone d'Aménagement Commercial
ZAD	Zone d'Aménagement Différée
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

Bibliographie

Ouvrages

ADEME

- Retour d'expériences sur la concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux, ADEME, 2011.

AGENCE DE L'EAU DE L'ADOUR GARONNE

- L'eau dans les documents d'urbanisme - Guide méthodologique & Fiches de cas, Agence de l'Eau Adour Garonne, 2010.

ARPE

- SCoT et développement durable - Guide Méthodologique, ARPE, 2010.

CERTU

- Comprendre l'économie des territoires, CERTU, 2012.
- SCoT et développement économique des territoires - État des lieux et perspectives, CERTU, ETD, 2012.
- L'aménagement commercial dans les SCoT, CERTU, 2010.
- Les déplacements dans les SCoT, CERTU, 2008.

CGDD

- Premiers éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable, MEDDTL, 2012.
- Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, Coll. «La Revue du CGDD», CGDD, 2012.
- L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Le guide, Coll. «Références», CGDD, 2011.

DGALN

- Les déplacements dans les SCoT, CERTU, 2008
- Le Schéma de cohérence territoriale SCoT, CERTU, 2004.
- Le Schéma de cohérence territoriale SCoT - Contenu et méthodes, CERTU, 2003.

FNAU

- KaléidoSCoT, CERTU, 2008.

PAUL Gwendoline,

- Collectivités territoriales : relever le défi de la loi Grenelle II, Guadino, 2011.

TERRES EN VILLES

- L'agriculture dans les SCoT, CERTU, 2012
- Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCOT, CERTU, 2009.

Notes de synthèse, rapports, fiches

Une partie de ces documents est téléchargeable sur le site du CERTU www.certu-catalogue.fr

ADEME, CERTU, CETE

- Évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans les Schémas de Cohérence Territoriale, 2010.

ADEME

- Émissions de Gaz à Effet de Serre et SCoT - Outil GES SCoT, 2012.

CERTU, ETD, FEDESCOT, FNAU

- La mise en œuvre d'un SCoT, 2012.

CERTU, Etd

- La contribution des SCoT aux enjeux de développement économique des territoires - États des lieux et perspectives, 2011.
- Décryptage Grenelle 2 bâtiments et urbanisme - Verdissement et renforcement du Plan Local d'Urbanisme, 2011.
- Décryptage Grenelle 2 bâtiments et urbanisme - Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale, 2011.

CERTU

- SCoT Grenelle - SCoT et Eau - Synthèse des entretiens Scot Grenelle, 2012.
- SCoT Grenelle - Les déplacements dans les 12 SCoT Grenelle, 2011.
- SCoT Grenelle - SCoT et Biodiversité, 2011.
- SCoT Grenelle - Prise en compte de la biodiversité et de la nature dans les 12 SCoT Grenelle, Synthèse des entretiens Scot Grenelle, 2011
- SCoT Grenelle - Énergie et climat dans les 12 SCoT Grenelle, 2010.
- Énergie et Climat dans les 12 SCoT Grenelle, Mars 2010.

Une partie de ces documents est téléchargeable sur les sites suivants :

- www.territoires.gouv.fr ;
- www.fedescot.org ; www.gridauh.fr ;
- www.projetdeterritoire.com

CETE de L'ouest

- L'aménagement numérique des Territoires dans les SCoT, 2010.

ETD

- Intégrer les questions énergétiques et la lutte contre le changement climatique dans les SCoT, 2012.
- La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT, 2009.

FEDESCOT

- Annuaire des SCoT, 2011.
- Principales modifications apportées au SCoT (outil et procédure) par la loi ENE, 2011

GRIDAUH

- SCoT et équipement commercial, Écriture du SCoT, 2012.

METL

- Le SCoT et le projet d'aménagement durable (projet urbain, écocité, écoquartier, ZAC...), Note de problématique, 2012.
- La prise en compte de la mobilité durable dans les SCoT, Note de problématique, 2011.
- La prise en compte de l'eau dans les SCoT, 2011.
- La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT, Note de problématique, 2010.
- La prise en compte de la biodiversité et de la nature dans les SCoT Note de problématique, 2010.
- La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCoT, Note de problématique 2009.

Autres

FNAU

- <http://www.fnau.org>

CAUE


- <http://www.fncaue.fr/>

ADEME

- <http://www2.ademe.fr>

La liste des SCoT utilisés

- **SCoT 2030 Agglomération Lyonnaise,**
SEPAL – Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, approuvé en décembre 2010.
- **SCoT Boucle du Rhône en Dauphiné,**
SYMBORD, approuvé en décembre 2007, révision en cours.
- **SCoT de Caen Métropole,**
Syndicat Mixte du SCoT de Caen Métropole, approuvé en octobre 2011.
- **SCoT de Carcassonne Agglo,**
Carcassonne Agglo, approuvé en décembre 2012.
- **SCoT de Cergy-Pontoise,**
Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise, approuvé en mars 2011
- **SCoT de l'Agglomération de la Rochelle,**
Communauté d'Agglomération de la Rochelle, approuvé en avril 2011.
- **SCoT de l'Agglomération de Montpellier,**
Communauté d'Agglomération de Montpellier, approuvé en février 2006.
- **SCoT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise,**
SYSDAU, révision du SD en cours.
- **SCoT de la Communauté d'Agglomération du Choletais,**
Communauté d'Agglomération du Choletais, approuvé en janvier 2008.
- **SCoT de la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis,**
Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis, approuvé en mai 2008.
- **SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine,**
SMEAT, approuvé en mars 2012 et complété en juin 2012.
- **SCoT de la Métropole de Nantes Saint-Nazaire,**
Syndicat Mixte du SCoT de la Métropole de Nantes Saint-Nazaire, approuvé en mars 2007.
- **SCoT de la Montagne du Haut Languedoc,**
Communauté de Communes de la Montagne du Haut-Languedoc, approuvé en août 2001.
- **SCoT de Pays de la Provence Verte,**
Syndicat Mixte du Pays de la Provence Verte, arrêté en juin 2013.
- **SCoT de la Région Grenobloise,**
Établissement Public du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble, approuvé en décembre 2012.
- **SCoT de Marne Brosse et Gondoire,**
Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation du secteur III de Marne-la-Vallée, approuvé en février 2013.
- **SCoT des Lacs Médocains,**
Communauté de Communes des Lacs Médocains, approuvé en avril 2012.
- **SCoT des Rives du Rhône,**
Syndicat Mixte des Rives du Rhône, approuvé en mars 2012.
- **SCoT du Bassin d'Arcachon Val d'Eyre,**
SYBARVAL, projet du SCoT arrêté en juillet 2012.
- **SCoT du Bassin de Thau,**
Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT), arrêté en février 2013.
- **SCoT du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient,**
Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient, en cours.
- **SCoT du Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais,**
Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais, approuvé en décembre 2011.

- 
- **SCoT du Pays de Brest,**
pôle métropolitain du Pays de Brest,
approuvé en novembre 2011.
 - **SCoT du Pays de Lorient,**
Syndicat Mixte pour le SCoT du Pays de Lorient,
approuvé en décembre 2006.
 - **SCoT du Pays de Montbéliard,**
Communauté d'agglomération du Pays
de Montbéliard, approuvé en mai 2006.
 - **SCoT du Pays de Rennes,**
Syndicat mixte du SCoT du pays de Rennes,
approuvé en décembre 2007, révision en cours.
 - **SCoT du Pays des Portes de Gascogne
et Pays d'Auch,**
Pays des Portes de Gascogne et Pays d'Auch,
en cours.
 - **SCoT du Pays Dieppois – Terroir de Caux,**
Syndicat Mixte du Pays Dieppois –
Terroir de Caux, en cours.
 - **SCoT du Pays du Bocage Mayennais,**
Communauté de Communes du Bocage
Mayennais, en cours.
 - **SCoT du Pays Voconces,**
Communauté de Communes Pays
Vaison Ventoux, approuvé en juillet 2010.
 - **SCoT du Pic-Saint-Loup – Haute Vallée
de l'Hérault,**
Communautés de communes
Grand Pic-Saint-Loup – Haute Vallée
de l'Hérault, arrêté en juin 2012.
 - **SCoT du Piémont des Vosges,**
Syndicat Mixte du Piémont des Vosges,
approuvé en juin 2007.
 - **SCoT du Sud 54,**
Syndicat Mixte du SCoT Sud Meurthe-et-Moselle,
arrêté en février 2013.
 - **SCoT du vignoble Nantais,**
Syndicat Mixte du SCoT
et du Pays du Vignoble Nantais,
approuvé en février 2008, révision en cours.
 - **SCoT Lille-Métropole,**
Syndicat Mixte du SCoT Lille-Métropole,
révision du SD en cours.
 - **SCoT Ouest Alpes Maritimes,**
Syndicat Mixte du SCoT Ouest, en cours.
 - **SCoT Uzège-Pont-du-Gard,**
Syndicat Mixte du SCoT Uzège Pont du Gard,
approuvé en février 2008.

La liste des figures

Figure 1	Démarche et contenu du SCoT	5
Figure 2	Structure du guide	7
Figure 3	La place du SCoT dans l'ordonnancement juridique	22
Figure 4	Les temps du SCoT	23
Figure 5	La construction du projet de territoire	30
Figure 6	Le processus de construction d'un diagnostic de SCoT	31
Figure 7	Du projet de territoire aux pièces du SCoT	38
Figure 8	Le projet de territoire	39
Figure 9	Les thèmes à aborder dans le projet de territoire	41
Figure 10	Vue d'ensemble des outils disponibles	48
Figure 11	Principes de l'évaluation environnementale	51
Figure 12	Contenu de la démarche d'évaluation environnementale	53
Figure 13	Du projet de territoire au SCoT formalisé	97
Figure 14	La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT	117
Figure 15	Ordonnancement du Schéma de Secteur avec les autres plans et programmes	123

Table des matières détaillée

1. Qu'est-ce qu'un SCoT ?	5
2. Pourquoi un nouveau guide des SCoT ?	6
2.1 Pour sensibiliser les élus et encourager la réalisation de nouveaux SCoT	6
2.2 Pour faire connaître les évolutions de la Loi	6
2.3 Pour valoriser l'expérience du terrain	6
2.4 Pour accompagner l'évolution des SCoT de première génération	6
3. Le guide : mode d'emploi	7
Partie 1 : La planification stratégique au service des territoires	10
1. Le SCoT : une opportunité pour vos territoires	12
1.1 Répondre collectivement aux enjeux de développement durable	12
1.2 Faire face aux grands défis environnementaux de la société	13
2. La gouvernance : les clefs de la réussite	15
2.1 Les élus au cœur du processus	15
2.2 Une ingénierie spécifique au service du projet politique	15
2.3 Des partenaires institutionnels étroitement associés	15
2.4 Une société civile concernée par les choix politiques du SCoT	16
3. Equilibre, cohérence et anticipation : les maîtres mots du SCoT	17
3.1 Les trois notions clefs du SCoT	17
3.2 Construire un territoire équilibré	18
3.3 Mettre en cohérence les politiques publiques dans le territoire	22
3.4 Anticiper et préparer l'avenir : les temps du SCoT	23
4. Le périmètre du SCoT: le juste dosage entre la politique et la géographie	24
4.1 Rechercher la cohérence géographique et socio-économique	24
4.2 Identifier le « bon » périmètre politique	26
4.3 L'élargissement et le renforcement du rôle de préfet dans la détermination du périmètre des SCoT	26
Partie 2 : Construire le projet : du diagnostic aux orientations et objectifs	28
1. Le SCoT : un document de planification nourri par un projet de territoire	30
Construire le SCoT comme un projet de territoire	30
2. Comprendre le territoire à l'aide du diagnostic	31
2.1 Un diagnostic construit pour servir le projet	31
2.2 Un diagnostic à plusieurs facettes	32
Conclusion : un diagnostic à façonner de mille façons	34
3. Elaborer le projet de territoire	38
3.1 Un projet avant tout stratégique	38
3.2 Comment construire efficacement le projet ?	38
3.3 Les champs d'intervention du projet du SCoT	41
4. Construire le projet avec les acteurs et les citoyens	44
4.1 Le portage du SCoT : donner une assise large au pilotage politique du SCoT	44
4.2 Mettre en place une ingénierie adaptée	45
4.3 Réussir l'association des partenaires institutionnels : la co-construction du SCoT	46
4.4 Faire participer la société civile, les habitants, et les associations	47

5. Conduire l'évaluation environnementale	50
5.1 Les attendus de la démarche d'évaluation : un guide pour l'élaboration du projet	50
5.2 Les principes clefs de la démarche	50
5.3 Déroulement et contenu de l'évaluation	51
5.4 Le rôle de l'évaluation environnementale au regard des trois principaux chantiers environnementaux	54
Les fiches thématiques	58
Partie 3 : Formaliser le SCoT	94
1. D'un projet de territoire à un document de planification formalisé	97
2. Des pièces qui se complètent	98
3. Le contenu des pièces	99
3.1 Le rapport de présentation	99
3.2 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables : le document politique du SCoT	101
3.3 Le Document d'Orientation et d'Objectifs ; le document opérationnel	104
4. Cas particulier des SCoT littoraux	112
4.1 La mise en œuvre de la loi littoral	112
4.2 Le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la Mer (SMVM)	114
5. La procédure d'élaboration et d'approbation d'un SCoT	116
Partie 4 : Faire vivre le SCoT	118
1. Décliner les principes du SCoT dans les documents de planification de rang inférieur	121
2. Suivre et évaluer les acquis du SCoT	125
3. Permettre les évolutions du SCoT	129
4. La démarche inter-SCoT	132
Liste des abréviations (Sigles)	136
Bibliographie	138
Liste des SCoT utilisés	140
Liste des figures	142
Table des matières détaillée	143

Cet ouvrage est issu d'une mission commanditée par le bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, sous-direction de la qualité du cadre de vie, au sein de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

La rédaction de cet ouvrage a été encadrée par Pierre MIQUEL, responsable du pôle «planification territoriale stratégique».

La réalisation du guide a été confiée au groupement de bureaux d'études SCE Urbanisme & Paysage (Mandataire), CREATER, SCET, ayant pour mission d'assurer la collecte des références au niveau national, de concevoir et de produire les contenus pédagogiques et d'assurer la rédaction et la mise en page finale.

Les auteurs

Conception, rédaction et réalisation des schémas

Sébastien RAMORA, Urbaniste (SCE Urbanisme & Paysage)

Katherine BROOMBERG, Urbaniste OPQU (CREATER)

Jean-Philippe MOLINIER, Urbaniste (SCE Urbanisme & Paysage)

Les experts

Maud JOALLAND, Architecte Urbaniste OPQU (SCE Urbanisme & Paysage)

Christoph VON FISCHER, Géographe Urbaniste (SCE Urbanisme & Paysage)

Laurent LECORRE, Juriste (SCET)

La conception et réalisation graphique

Christoph MEIER, Graphiste

Les bureaux d'études

SCE Urbanisme & Paysage

Agence de Montpellier - 128 avenue de Fès - Les Belvédères, bât. B - 34080 Montpellier - <http://www.sce.fr>

CREATER

85 avenue Clément Ader - 34170 Castelnau-Le-Lez
<http://www.creater.fr>

SCET, Groupe caisse des Dépôts

Agence de Nantes - Avenue Carnot - BP 71407 - 44014 NANTES Cedex 01
<http://www.scet.fr>

Agence Christophe Meier Graphic-Design

7 rue abbé Fabre - 30250 Sommières
<http://www.christophemeier.com>

Le comité de pilotage et de relecture

La rédaction de cet ouvrage a été suivie par un comité de pilotage et de relecture. La pertinence de leurs remarques et de leurs observations a largement contribué à son amélioration.

Pierre MIQUEL (METL/DGALN/DHUP/QV3)

Jean-Philippe STREBLER (Directeur de la Fédération nationale des SCoT)

Dominique MORAU (CETE Ouest)

Francis LALBA (DREAL Région Centre)

Christopher DE LABURTHE (ETD)

Dominique MORENO (CCI de Paris)

Carole LENGRAND (DREAL Champagne Ardennes)

Frédéric LAFFONT (MAAPRAT/BFB)

Eric SBRAVA (DDT 69)

Laure LETESSIER (MEDDE/DEB/EN2)

Dominique MUSSLIN (FNAU)

Isabelle RICHARD (AGU2 /FNAU)

Chahoul GAFFAR (CERTU)

Philippe SENNA (CGDD)

Dominique MASSON (MCC/sous direction des monuments historiques et des espaces protégés)

Les personnes suivantes ont également contribué aux réflexions sur la conception de ce guide.

François AMIOT puis Dominique PETIGAS-HUET (METL)

Alain VANDERVORST (METL)

Nathalie DENIS-GRETT (METL)

Emilie CHAUFFAUX (METL)

Sandrine FOURNIS (MEDDE/CGDD / SEIDD / bureau des territoires)

Jean-Louis PONS (MEDDE/CGDD)

Laurent HEITZ (CETE Ouest)

Charlotte DE FONTAINES (AMF)

Olivier LAIGNEAU (MIOMCTI/DGCL)

Frédérique LONCHAMBON (CCI France)

Michael RESTIER (APFP)

Agnès BOUAZIZ (DREAL Poitou Charente)

Yseline CUZIN (Ministère des Affaires sociales et de la Santé)

Carole ROBERT (APCA)

Benoit LEMOZIT (ADEME)

Gaëlle SANTARROMANA (DDTM Pas-de-Calais)

Marina LAGUNE (DGITM / DST/ FCD1)

Bénédicte ROLLAND (EHESP DGS)

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est à la fois une démarche concertée de construction d'un projet territorial et un outil de maîtrise des grandes dynamiques d'aménagement du territoire à l'œuvre dans son périmètre. C'est un instrument d'anticipation qui offre aux élus l'opportunité de dessiner ensemble une vision commune de leur avenir territorial, pour ne pas subir des évolutions qui peuvent sembler inéluctables. C'est également un outil qui doit être animé et piloté dans sa phase de mise en œuvre afin de rester fidèle aux ambitions initiales.

Ainsi, la gouvernance du SCoT est l'une des clefs de la réussite de la démarche, et les élus sont au cœur de ce dispositif.

Le ministère en charge de l'urbanisme a souhaité, à travers ce guide, sensibiliser et accompagner les élus afin de favoriser la construction de «bons SCoT», des SCoT utiles pour les territoires, leurs acteurs et leurs habitants. Il cherche à convaincre les élus de s'emparer de cet outil en le mettant au service de leur politique de développement territorial durable. Pour ce faire, il est essentiel qu'ils en connaissent mieux les forces, les exigences et les marges de manoeuvre.

La première partie du guide vise à éclairer les décideurs, de manière synthétique, sur le rôle, l'utilité et la philosophie du SCoT (les défis environnementaux auxquels il permet de répondre, les enjeux de la gouvernance, les ambitions du SCoT, les questions de périmètre...).

Une seconde partie, le cœur de l'ouvrage, précise la démarche, les éléments de contenu et de méthodes pour construire le projet de territoire. En effet, le SCoT est avant tout une démarche de construction collective d'un projet de développement territorial. Il doit comprendre un diagnostic partagé, une stratégie commune de développement et d'aménagement (notamment spatiale) et des règles du jeu à respecter. Le tout, s'intégrant dans une gouvernance locale au service du projet et de l'intérêt général.

La troisième partie précise la manière dont les différents éléments produits au cours de la construction du projet doivent être présentés et assemblés formellement, conformément au code de l'urbanisme. Elle rappelle les étapes incontournables et la procédure formelle à suivre.

Enfin, la dernière partie du guide révèle l'importance du travail d'animation et de suivi de la mise en œuvre du SCoT après son approbation. Elle aborde la question de l'articulation et de la traduction du SCoT dans les autres documents de planification (notamment les PLU). Elle traite le sujet essentiel du suivi et de l'évaluation du document d'urbanisme au terme des 6 années suivant son application et présente, pour finir, les modalités d'évolution possible d'un SCoT approuvé.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (METL)
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
Sous-direction de la Qualité du cadre de vie (QV)
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (QV3)

Arche sud
92055 La Défense cedex

Tél 01 40 81 97 85
qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

www.territoires.gouv.fr

