

Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire

■ Jean-Pierre MAILLARD

La fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (SCoT), créée en juin 2010, regroupe l'ensemble des structures porteuses de SCoT avec le double objectif de mettre en réseau et capitaliser les expériences des membres et de participer activement aux politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire. Ainsi, la fédération sert de lieu d'échanges et de réflexions, au sein de laquelle tous les porteurs de SCoT sont représentés, que leurs territoires soient urbains, ruraux ou périurbains. Les rencontres nationales des SCoT, largement ouvertes, constituent le rendez-vous annuel donnant une visibilité à l'activité de la fédération. Elles mettent aussi en lumière un document d'urbanisme intermédiaire qui compte dans la gestion réglementaire de l'occupation des sols en France entre les schémas directeurs et autres réglementations de rang supérieur et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).



La dernière édition s'est tenue les 26 et 27 août, à Saint-Malo, sur le thème du passage de la stratégie à l'action. Elle a réuni plus de 330 élus et techniciens du territoire autour de cinq tables rondes et d'une dizaine d'ateliers thématiques. La rencontre 2021 a aussi permis l'intervention par vidéo de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gouraut, qui a souligné l'opérationnalité et la modernisation des SCoT consacrées par la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Par le même moyen, la ministre du Logement, Emmanuelle Wargon, a rappelé les ambitieux objectifs de sobriété foncière et d'opposition à l'artificialisation des sols portés par la loi du 22 août 2021, dite loi "climat et résilience", portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets sur les enjeux de production de logement. Cette manifestation a bien sûr souligné l'importance d'un SCoT, document d'urbanisme charnière, et a fait connaître sa récente évolution.

Le SCoT, créé par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (loi SRU), est un document de planification à l'horizon d'une vingtaine d'années dont le périmètre et le contenu ont été

revus par l'ordonnance du 17 juin 2020 pour être adaptés aux enjeux contemporains. Le SCoT est donc un outil au service de feu le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui, depuis peu, fait place au projet d'aménagement stratégique (PAS).

Le périmètre d'un SCoT est défini à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi, ce dernier critère étant désormais privilégié, avec la prise en compte de la problématique des mobilités. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence aux différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement – biodiversité comprise –, de l'énergie et du climat.

Le SCoT concourt à l'établissement d'un projet de territoire qui anticipe les conséquences du dérèglement climatique et les transitions écologique, énergétique, démographique, numérique nécessaires. Il doit respecter les principes du développement durable :

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ;

- la diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ;
- le respect de l'environnement, comme les corridors écologiques, et de lutte contre l'étalement urbain.

Au 1^{er} janvier 2020, la fédération nationale des SCoT a dénombré 473 documents portés par 447 structures porteuses de SCoT qui concernaient 60,5 millions d'habitants (90 % de la population française), 29 040 communes (83 % des communes françaises) et couvraient 471 348 km² (74 % du territoire national, 84 % du territoire métropolitain, 356 SCoT ayant déjà été approuvés).

Le SCoT intègre les documents de planification supérieurs : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) la déclinaison locale du SDAGE, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) inclus désormais au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) également pris en compte. Pour l'Île-de-France il s'ajoute le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Le SCoT devient ainsi le seul document pivot auxquels les PLU, les PLUi ou les cartes communales se réfèrent désormais,



documents tenus d'être compatibles avec ses orientations. Cette intégration se veut être une réforme juridique simplificatrice qui concerne également les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU) devenus plans de mobilité (PDM) depuis la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019.

Suite à la publication de l'ordonnance du 17 juin 2020, le SCoT se compose depuis avril 2021 de deux documents au lieu de trois :

- le projet d'aménagement stratégique (PAS) qui définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs peuvent être représentés graphiquement. Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages (Art. L. 141-3 du Code de l'urbanisme) ;
- le document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires.

L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la complémentarité entre :

1. les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;

La loi NOTRe du 7 août 2015 répond à trois objectifs : clarifier les compétences des différents échelons territoriaux : régions, départements, intercommunalités et communes, faire des territoires les moteurs du redressement économique du pays, renforcer les solidarités territoriales et humaines.

À ces finalités, elle :

- supprime la clause générale de compétence des régions et des départements qui deviennent ainsi des collectivités spécialisées ;
- renforce les responsabilités de la région dans le domaine économique.

La région se voit ainsi confier :

- les orientations en matière de développement économique,
- la réalisation et le suivi d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires,
- la réalisation d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets,
- à titre principal, la compétence des transports avec le transfert aux départements des transports non urbains réguliers ou, à la demande, du transport scolaire et des gares routières départementales.

La loi recentre les activités du département autour des compétences sociales et de la solidarité territoriale en lui confiant la coréalisation, avec l'État, d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, définissant pour une durée de six ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services ; le département se voit par ailleurs conforter dans sa compétence pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, le développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes, l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Enfin, la loi renforce les communautés de communes et les communautés d'agglomération en fixant un seuil minimal de population de 15 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale avec d'importants transferts de compétence tous devenus effectifs, pour les deux derniers, au 1^{er} janvier 2020, à savoir : la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets, l'accueil des gens du voyage, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'eau et l'assainissement.

2. une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;
3. les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le document d'orientation et d'objectifs peut décliner toute autre orientation

nécessaire à la traduction du projet d'aménagement stratégique, relevant des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Il peut également définir les conditions d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs ainsi que les conditions d'implantation des différentes fonctions urbaines (Art. L. 141-4 du même code).

Les dossiers peuvent comporter des documents graphiques et le SCoT des annexes.

L'initiative de l'élaboration du SCoT appartient aux élus des structures intercommunales compétentes. Ils sont responsables de l'élaboration du document, l'approuvent par délibération de l'établissement public concerné



(syndicat mixte ou établissement public de coopération intercommunale [EPCI]), en assurent son suivi et décident de sa mise en révision.

Au début de l'élaboration du SCoT, les élus délibèrent sur les modalités de concertation associant les habitants pendant toute la durée de la procédure. Les représentants de l'État, du conseil régional, du conseil départemental et des chambres consulaires sont notamment associés à cette élaboration. La durée d'élaboration d'un SCoT varie généralement entre trois et cinq ans. Après validation, il est soumis à l'enquête publique préalablement à son approbation.

L'obligation d'une évaluation du SCoT, au plus tard six ans après son approbation, implique une organisation adaptée : pilotage partenarial, observatoire, indicateurs de suivi. À défaut, le document devient caduc. Le SCoT peut être révisé dans des conditions semblables à son élaboration. Il peut également être modifié par délibération de l'établissement public, après enquête publique.

En l'absence de SCoT applicable, les communes sont soumises à la "règle d'urbanisation limitée" qui empêche l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. Cette disposition incite donc les élus à arrêter un projet de territoire à long terme qui maîtrise l'étalement urbain. Toutefois, une dérogation peut être consentie par le préfet sous conditions, après avis de la commis-

sion départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'avis de l'établissement public en charge du SCoT, lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a réduit le nombre de régions de 22 à 13, a aussi bousculé la validité des SCoT. Des cas de figure multiples se sont présentés, par exemple lors de l'intégration d'une ou plusieurs communautés de communes dans une communauté d'agglomération. Ainsi un SCoT communautaire a pu rester valide dans le nouveau périmètre territorial alors que celui ou ceux préexistants sur la ou les communautés de communes intégrées ont été annulés et "remis sur le métier". Un autre cas est celui d'un SCoT et d'un PLUi qui concernent le même périmètre. Même si le SCoT traduit une réflexion, des orientations générales pendant que le PLUi s'attache à réglementer l'usage des sols, on remarque un double emploi qui ne sert pas la simplification recherchée. L'encadré ci-contre rappelle les changements administratifs produits par la loi NOTRe.

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021, les novations de l'ordonnance du 17 juin 2020 portent sur :

- l'incitation à retenir un périmètre de SCoT proche du bassin d'emploi ou de mobilité, comme mentionné ci-dessus ;
- la possibilité pour l'établissement public porteur d'un SCoT d'associer d'autres organismes à son élaboration ;

- le recentrage du SCoT sur le projet politique arrêté par le PAS aux côtés du DOO défini par l'article L. 141-4 ci-dessus, les éléments constituant le rapport de présentation étant placés en annexe ;

- le regroupement des champs thématiques du DOO d'un SCoT autour de trois grands thèmes :

1. le développement économique, agricole et du commerce,
2. le logement, les mobilités, les équipements et les services,
3. les transitions écologique et énergétique, la préservation des ressources naturelles,

- la possibilité pour un SCoT de faire valoir le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ;

- la possibilité de contenir un programme d'actions pour préparer la mise en œuvre du schéma.

Il convient désormais d'inscrire les SCoT dans ce nouveau cadre.

Depuis des décennies, le droit de l'urbanisme génère de nombreuses dispositions créant, ou supprimant, des structures ou des cadres administratifs qui produisent, puis rendent obsolètes autant de sigles. Ces changements successifs ont pu donner au présent article un côté glossaire inattendu, mais aussi montré que sous chaque sigle opérationnel se cache un sujet susceptible de mériter une présentation. Celle d'aujourd'hui s'est imposée au regard de l'actualité réglementaire affectant le SCoT. ●

Olivier Reis

Ingénieur géomètre-topographe
ENSAI Strasbourg - Diplômé de l'Institut
de traducteurs et d'interprètes (ITI) de Strasbourg
 9, rue des Champs
 F-57200 SARREGUEMINES
 Téléphone / télécopie : 03 87 98 57 04
 Courriel : o.reis@infonie.fr

Reinhard Stölzel

Ingénieur géomètre-topographe
Interprète diplômé de la
Chambre de commerce et d'industrie de Berlin
 Heinrich-Heine-Straße 17, D-10179 BERLIN
 Téléphone : 00 49 30 97 00 52 60
 Télécopie : 00 49 30 97 00 52 61
 Courriel : stoelzel@aol.com

**Pour toutes vos traductions d'allemand
 et d'anglais en français en topographie –
 géodésie – géomatique – GNSS**

**Pour toutes vos traductions de français
 et d'anglais en allemand en géomatique
 – GNSS – infrastructures de transport**

Des topographes traducteurs d'expérience à votre service