direction générale
de l'Urbanisme,
de l'Habitat et
de la Construction

Certu

DGUHC / Certu

références

37

Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT

Contenu et méthodes

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ministère de l'Équipement des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT

Contenu et méthodes

juin 2003

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ministère de l'Équipement des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

Collection Références

Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Le Certu publie aussi les collections : débats, dossiers, rapports d'étude, enquêtes et analyses.
Catalogue des publications disponible sur http://www.certu.fr

Les auteurs

La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction a souhaité par cet ouvrage apporter des éléments de méthodes et de contenu pour aider les différents acteurs qui auront en charge l'élaboration des SCoT.

Afin de prendre en compte le mieux possible les attentes des praticiens locaux, elle a conduit ce travail en collaboration avec des agences d'urbanisme et leur fédération (la FNAU), avec le concours du réseau scientifique et technique du ministère (le CERTU et les CETE), ainsi que ses services régionaux et départementaux.

Sommaire

Introduction 9

PREMIÈRE PARTIE

Vers le schéma de cohérence territoriale : les questions préalables, les étapes de la procédure 11

1. *Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomération* **13**
1.1. Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ? 13
1.2. Des SDAU aux SCoT 14
2. *Le SCoT : la procédure et les acteurs* **16**
2.1. Qu'est-ce qu'un SCoT ? 16
2.2. Comment déterminer le périmètre ? 23
2.3. Les étapes de la procédure 27
3. *Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre* **29**
3.1. Les collectivités locales maîtres d'ouvrage 29
3.2. La maîtrise d'œuvre 30
3.3. Les agences d'urbanisme 31

DEUXIÈME PARTIE

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet 35

1. *Le diagnostic* **38**
1.1. L'intérêt du diagnostic 38
1.2. Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clés 40
1.3. La méthode 43
1.4. L'état initial de l'environnement 48
2. *Le projet d'aménagement et de développement durable* **50**
2.1. Qu'est-ce qu'un PADD ? 50
2.2. La logique du PADD 50

2.3. La présentation des objectifs
selon les principaux thèmes à aborder 52
2.4. La formalisation du PADD 58
3. *Les incidences prévisibles sur l'environnement* **60**

TROISIÈME PARTIE

Le document d'orientation **63**
1. *Ce que dit le décret* **66**
2. *La nature du document d'orientation* **67**
2.1. La compatibilité 67
2.2. L'expression des orientations 67
2.3. Les types d'orientations 71
2.4. Illustration des trois types 73
3. *Les dix domaines traités dans le document d'orientation* **75**
3.1. Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés 75
3.2. Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation 77
3.3. Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers 80
3.4. Les objectifs relatifs à la cohérence entre l'urbanisation et la construction de logements sociaux 84
3.5. Les objectifs relatifs à la cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs 86
3.6. Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques 89
3.7. Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de ville 92
3.8. Les objectifs relatifs à la prévention des risques 94

3.9. Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs 95
3.10. Les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma 98

Index des sigles cités 101

Annexe 103

Introduction

Le schéma de cohérence territoriale remplace le schéma directeur avec pour principaux objectifs de rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques d'une part, et de mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, d'autre part, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé.

Au-delà du rappel et du commentaire des textes, le travail présenté dans cet ouvrage met en évidence des éléments sur les méthodes susceptibles d'être utilisées pour réaliser ces nouveaux documents.

Cet éclairage sur la démarche dans son ensemble traite chacune des étapes de façon globale. Pour des thèmes plus spécifiques (environnement, déplacements...), d'autres documents feront l'objet de publications ultérieures.

Cet ouvrage est organisé autour de trois grandes parties :

- la première partie, après un bref exposé du contexte, définit le SCoT au regard des textes et des acteurs ;
- la deuxième partie est consacrée au rapport de présentation composé en particulier du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et du PADD ;
- la troisième partie aborde le document d'orientation, c'est-à-dire les éléments du projet qui s'imposeront au territoire couvert par le SCoT, principalement au travers des différents documents sectoriels : plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, plans locaux d'urbanisme.

Les exemples proposés ne sauraient être des modèles et encore moins des normes. En effet, ce sont d'abord les caractéristiques du territoire, dans son contexte historique et géographique, qui doivent guider les décisions, dans le respect des lois et règlements.

Nouvel instrument de planification, le SCoT reste donc largement à inventer.

PREMIÈRE PARTIE

Vers le schéma de cohérence territoriale : les questions

Une harmonisation n cessaire des politiques d agglom ration

1.1. Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ?

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le concept de ville ne prêtait guère à confusion. En effet, clairement identifiables, les villes étaient encore très largement inscrites dans leurs limites héritées du 19e siècle et de la révolution industrielle. Elles regroupaient alors un peu plus d'un Français sur deux : 57,3 % de la population métropolitaine en 1954 contre 52,9 % en 1936. Les communes urbanisées recouvraient environ 7,5 % du territoire, contre 6,7 % en 1936 (source INSEE).

Jusqu'à la fin des années 1950, alors que le «baby boom» et l'exode rural alimentaient fortement la population urbaine, les surfaces urbanisées, elles, augmentaient peu. La densification des villes s'est poursuivie et les tout premiers grands ensembles d'habitat social ont été construits à proximité des centres anciens. Aujourd'hui, le mode de vie urbain concerne trois Français sur quatre, dont une partie vit dans des communes et agglomérations de taille modeste, ou réside en milieu périurbain ou rural, au sein d'un même bassin de vie.

En 1990, les aires urbaines recouvraient 16,5 % du territoire, soit environ 90 000 km^2 ; en 1999, elles recouvraient 18,4 % du territoire, soit 10 000 km^2 supplémentaires. De 1992 à 2000, l'extension des surfaces urbanisées s'est même accélérée : 65 000 hectares par an (source FNSAFER [1]), soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans.

La ville contemporaine est également marquée par une distinction plus forte qu'autrefois entre les lieux de vie et les lieux de travail, entre les lieux de chalandise et les lieux de loisirs. Expression d'une contrainte ou facteur de liberté, la mobilité se développe au travers de déplacements plus nombreux et sur de plus longues distances.

Avec l'expansion urbaine, les nouvelles formes d'habitat, les grands ensembles ou les lotissements de maisons individuelles, les centres commerciaux ou les zones d'activités périurbains, sont devenus les nouveaux visages d'une ville de plus en plus fragmentée en territoires spécialisés. Dans le même temps, certains territoires sont pris dans une spirale de dégradation, alors que d'autres vivent en îlots protégés et le modèle de la ville à deux vitesses, agissant comme caisse de résonance des inégalités sociales les plus marquées, a gagné du terrain.

Sans pour autant cultiver la nostalgie de la ville traditionnelle, il s'agit toutefois de prendre la mesure des risques que comporterait la poursuite des logiques actuellement à l'œuvre à l'échelle des aires urbaines :

- une extension mal maîtrisée de l'urbanisation, générant gaspillage d'espaces naturels et ruraux, dégradation des sites et des paysages périurbains, dépérissement de certains quartiers existants et augmentation des coûts d'infrastructures ;
- une croissance continue des déplacements motorisés individuels contribuant à dégrader la qualité de l'air et à augmenter l'émission de gaz à effet de serre ;
- un approfondissement des inégalités sociales au sein d'une ségrégation spatiale qui pourrait conduire à remettre en cause le lien social.

L'enjeu, aujourd'hui, n'est pas de vouloir empêcher les agglomérations de s'étendre. Il s'agit plutôt

1 Le rapport d'orientation 2001 de la FNSAFER signale qu'au cours de la période 1992-2000, l'extension des zones urbanisées s'est accélérée. Les sols «artificialisés» (parkings, routes, etc.) ont progressé de 10 % et les surfaces bâties de 15 %, ce qui représente une surface totale de 65 000 hectares par an. Corrélativement, le rapport précise qu'au cours de cette même période, les zones sous influence urbaines ont progressé rapidement et que 23 % des exploitations agricoles sont concernées.

de mieux gérer, maîtriser et organiser l'expansion et le développement des territoires des aires urbaines, en intégrant la préservation de l'environnement, dans la perspective d'un développement durable.
De même, l'espace destiné aux activités agricoles et forestières doit être préservé. Les espaces naturels, les paysages et le patrimoine architectural rural, éléments essentiels du cadre de vie, doivent être mieux pris en compte dans les territoires soumis au phénomène de « rurbanisation ».

Par ailleurs, dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires et les agglomérations, il s'agit d'accorder, dans la planification, une attention particulière aux enjeux économiques liés à l'attractivité des territoires, en alliant accessibilité, performance des infrastructures, qualité du cadre de vie, qualité de l'offre culturelle, de formation et de services de haut niveau. Il s'agit ainsi de faire émerger, dans un cadre intercommunal élargi, un projet global et équilibré.
L'élaboration des SCoT doit favoriser l'appréhension des enjeux et la définition d'orientations et objectifs d'aménagement et de développement à une échelle intercommunale large. Elle doit permettre également de relier plus étroitement habitat, urbanisme et déplacements, au service de stratégies globales sur les aires urbaines.

1.2. Des SDAU aux SCoT

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

Ils ont été mis en place par la L.O.F. dans une logique bien différente de celle des SCoT. Ils devaient avant tout assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation des équipements indispensables.

Ils étaient marqués par le contexte économique et social de l'époque : la conviction d'un progrès économique continu, une emprise forte de l'État en matière d'aménagement des territoires, la croyance d'un schéma idéal valable pour tous et partout et donc peu concerté. Le SDAU déterminait l'avenir à moyen et long termes des agglomérations. Il s'inscrivait dans la logique fonctionnaliste du zonage, même si les textes permettaient d'autres visions. La « carte de destination générale des sols » affectait l'espace aux différents usages : zones d'activités, zones d'habitat, zones de loisirs, zones agricoles, environnement protégé... Les prévisions de consommation d'espaces agricoles et naturels étaient souvent importantes. Les infrastructures routières structuraient le développement de l'urbanisation.

L'échelle du SDAU, le plus souvent 1/50 000e, ne devait pas permettre de dire le droit à la parcelle. Cette fonction était assurée par le POS qui devait lui-même être compatible avec le SDAU.

Le SDAU a souvent rempli sa mission au regard des politiques publiques de l'époque, mais s'avère mal adapté aux réalités urbaines d'aujourd'hui. Le SDAU était un document obligatoire pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants, mais il n'a pas toujours été réalisé, ou a été quelque peu oublié 10 ou 20 ans après son approbation.

L'évolution du contexte

Les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont donné la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme aux collectivités locales. Les SDAU ont été dénommés Schémas Directeurs sans que leur contenu change. Parallèlement, de nouveaux textes voient le jour sous l'impulsion de la communauté internationale, en particulier en matière d'environnement, et le concept de développement durable devient peu à peu incontournable (1987 : rapport Bruntland aux Nations Unies).

Ainsi, la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992 recommande un mode de développement intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales.

De la LOF à la loi SRU, du SDAU au SCoT, les éléments majeurs apportés par les textes successifs

Le SD restant trop focalisé sur l'occupation du sol, il s'est trouvé concurrencé par les nouveaux documents sectoriels (plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, schémas d'équipement commercial,...) qui correspondaient mieux à l'évolution des politiques publiques. Toutefois, les textes correspondants (voir le détail en annexe), mettant en place des outils parfois facultatifs, n'ont pas toujours été mis en œuvre, ou l'ont été de manière limitée et inégale.

Ils n'avaient pas de lien entre eux et l'ensemble perdait de sa clarté, d'autant que les territoires d'application étaient différents les uns des autres.

Le schéma de cohérence territoriale a donc été créé afin de relier entre elles les diverses thématiques de l'urbanisme.

Les outils sectoriels sont affirmés dans leur rôle de documents spécialisés et de mise en œuvre. Ils devront suivre la règle de la compatibilité avec le SCoT qui devient «chef de file» des divers documents sectoriels.

Le SCoT : la proc dure et les acteurs

2.1. Qu'est-ce qu'un SCoT ?

Le schéma de cohérence territoriale, créé par la loi SRU, est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. Il oriente l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement.

Le schéma est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace… Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU), et des plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales établis au niveau communal.

Ce que dit la loi [2]

L'article L. 121-1 définit des principes communs à tous les documents d'urbanisme, qui précisent en matière d'urbanisme la notion de développement durable.

2 Cette rédaction intègre les modifications introduites par la loi Urbanisme et Habitat.

«Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales.»

«Art. L. 121-1. – Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

Principe d'équilibre

«1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

Principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale

«2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, 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, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

Principe de respect de l'environnement

«3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.»

«Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1.»

L'article L. 122-1 définit le contenu des SCoT.

«Art. L. 122-1. – Les schémas de cohérence territoriale exposent le 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.

Le diagnostic

«Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, du développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Le PADD

«Pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.

Le SCoT fixe les orientations générales et détermine les grands équilibres

«À ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.

«Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.

Le SCoT détermine les espaces et sites à protéger

«Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.

Urbanisation et transports collectifs

«Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux.

«Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

Les schémas de secteur

«Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.»

La compatibilité des outils sectoriels ou locaux

Ces éléments sont précisés dans la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

1 – Le rapport de présentation
- le diagnostic
- l'état initial de l'environnement
- le PADD
- les principales phases de réalisation (le cas échéant)
- les incidences sur l'environnement

«Art. *R. 122-1. – Le schéma de cohérence territoriale, après un rapport de présentation, comprend un document d'orientation assorti de documents graphiques.
«Les dispositions du document d'orientation et des documents graphiques constituent des prescriptions opposables dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 122-1.
«Art. *R. 122-2. – Le rapport de présentation :
«1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;
«2° Analyse l'état initial de l'environnement ;
«3° Présente le projet d'aménagement et de développement durable et expose les choix retenus au regard des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 et des dispositions mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;
«4° Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées ;
«5° Évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et expose la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.»

2 – Le document d'orientation
(prescriptions opposables)
- les orientations générales
- les espaces et sites naturels
- les grands équilibres
- les objectifs : l'habitat, les transports en commun, l'équipement commercial et artisanal, les paysages, les risques
- l'urbanisation et les transports collectifs

«Art. *R. 122-3. – Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :
«1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;
«2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;
«3° Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;
«4° Les objectifs relatifs, notamment :
«a) À l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;
«b) À la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
«c) À l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;
«d) À la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;
«e) À la prévention des risques ;
«5° Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.
« Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma.

«Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.
«En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles.
«Art. *R. 122-4. – Les schémas de secteur comprennent tout ou partie des éléments mentionnés aux articles R. 122-2 et R. 122-3.
«Art. *R. 122-5. – Les opérations foncières et les opérations d'aménagement mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 122-1 sont :
«1° Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ;
«2° Les zones d'aménagement concerté ;
«3° Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface hors œuvre nette de plus de 5 000 mètres carrés ;
«4° La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant.»

- les unités touristiques nouvelles (UTN)
- les schémas de secteur
- les opérations foncières :
ZAD,
ZAC,
AFU,
les réserves foncières

Le décret établit ainsi une distinction claire entre le rapport de présentation et le document d'orientation.

Le présent guide, et notamment les parties 2 et 3, est construit en fonction de cette distinction.

Le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement, présente les enjeux et les choix, en évalue les incidences sur l'environnement : c'est un document d'explication, non opposable.

Le document d'orientation explicite ces choix de manière prescriptive : son contenu s'impose aux autres documents (PLU, PDU, PLH, schéma de développement commercial, cartes communales, etc.), ainsi qu'à certaines autorisations ou opérations d'aménagement, par des liens de compatibilité.

L'instrument de la cohérence

Les objectifs de développement durable, explicités dans les principes d'équilibre, de mixité sociale et de respect de l'environnement, ne peuvent être atteints que si les politiques publiques concernant l'aménagement des territoires, notamment dans les domaines clairement cités par la loi : planification spatiale, habitat, déplacements, urbanisme commercial, sont mises en cohérence sur un territoire suffisamment pertinent au regard des enjeux identifiés.

On peut notamment identifier six enjeux essentiels et récurrents pour beaucoup de territoires, qui correspondent à l'échelle des SCoT :

La protection des espaces naturels et agricoles

L organisation des d placements.

d int r t supra communal

Ils constituent parmi d'autres, les bornes possibles d'un encadrement de l'expansion urbaine périphérique.
Il faut souligner également que le SCoT doit assurer les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, et les espaces naturels et agricoles ou forestiers (art. R. 122-3).

Le renouvellement urbain

Il répond à un triple souci : offrir une alternative à des extensions périphériques nécessaires, requalifier le cadre urbain en particulier pour des populations souvent défavorisées qui habitent les zones urbaines délaissées, produire de la mixité de fonctions, économique et résidentielle.

L organisation de l urbanisation en fonction du niveau de service et d quipement et des contraintes des diff rentes parties du territoire

L'existence ou le projet d'un réseau de transports en commun est, en l'occurrence, un élément essentiel pour orienter et organiser l'expansion urbaine. Rappelons que le SCoT peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles à la création d'un réseau de desserte de transports en commun (art. R. 122-3).

Dans le domaine des déplacements, le SCoT doit répondre à un triple objectif :

- il doit définir une politique de déplacements à l'échelle du territoire concerné et prévoir les actions correspondantes (les nouvelles infrastructures et celles dont les caractéristiques doivent changer, la politique globale de développement des transports collectifs et de modes «doux», la politique de stationnement, le développement des lieux d'échanges intermodaux, ...) ;
- il doit répondre à l'objectif de «maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile» formulé dans l'article L. 121-1 et, plus généralement, décliner à l'échelle du territoire et de manière globale, les objectifs contenus dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, pour les plans de déplacements urbains ;
- enfin, et surtout, il doit veiller à ce que cette politique de déplacements soit cohérente avec le développement envisagé du territoire.

La r gulation de l offre commerciale, qu il s agisse de la grande distribution ou de grands quipements de loisirs

Ces deux types d'activité correspondent à une évolution des modes de consommation, mais qui

reste complémentaire d'une offre plus traditionnelle de proximité. Implantés préférentiellement en périphérie des grandes agglomérations, à proximité des grandes infrastructures routières pour capter un maximum de consommateurs, ces équipements commerciaux ont notamment des incidences majeures sur les déplacements en voiture particulière qui doivent être pris en compte.

La diversification et la qualit de l offre d habitat

Il s'agit à la fois de réduire les disparités socio-spatiales au sein de l'aire du SCoT et de répondre aux besoins, en offrant une capacité de choix résidentiels, notamment aux ménages à revenus moyens et modestes.

L'objet du SCoT, au travers d'une réflexion sur l'organisation spatiale, est d'établir les liens entre les différents enjeux. Les conséquences pratiques pour l'élaboration du SCoT sont nombreuses. Il conviendra en particulier de mettre en place des méthodes de travail qui favorisent les réflexions croisées : par exemple, des commissions thématiques sur les enjeux transversaux et non pas seulement sur des politiques sectorielles (habitat, commerce...), comme c'était souvent le cas pour les anciens SDAU et les schémas directeurs.

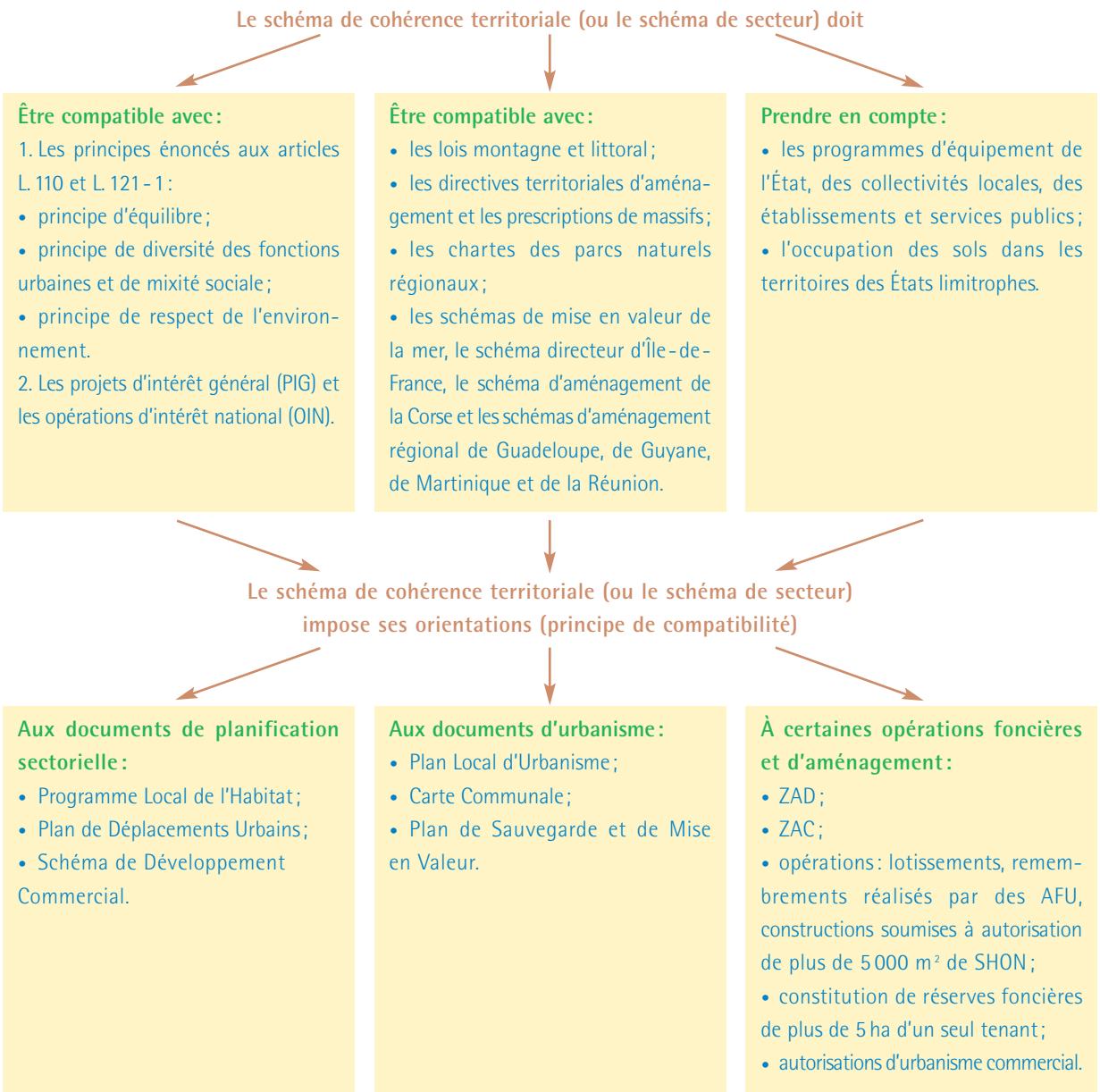
SCoT et schémas de secteur

L'article L. 122-1 prévoit que pour leur exécution, les SCoT peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. Le schéma de secteur comprend en fonction des éléments à compléter ou à préciser, en application de l'article R. 122-4 «tout ou partie des éléments mentionnés aux articles R. 122-2 et R. 122-3» et donc un rapport de présentation et un document d'orientation plus ou moins détaillés, assortis de documents graphiques.

Le schéma de cohérence territoriale ne peut pas renvoyer à différents schémas de secteur la réalisation de l'ensemble des éléments prescriptifs. Il doit définir, même de façon générale, les orientations applicables sur l'ensemble du périmètre.

L'article L. 122-17 précise que les dispositions du présent chapitre (les articles L. 122-1 et L. 122-19) s'appliquent aux schémas de secteur. Ils suivent donc la même procédure d'élaboration que les SCoT. Il résulte de ces dispositions que le syndicat mixte ou l'EPCI qui élabore, approuve et, ultérieurement, gère le schéma de cohérence territoriale est compétent pour approuver les schémas de secteurs, même si ses statuts sont muets sur ce point, sous la seule réserve figurant dans la seconde phrase de l'article, c'est-à-dire dans le cas où un schéma de secteur ne concernerait qu'une seule commune ou qu'un seul EPCI compétent en matière de SCoT. Dans ce cas, c'est la commune ou l'EPCI qui exerce les compétences de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4.

Il n'est pas nécessaire d'attendre l'approbation du schéma de cohérence territoriale pour lancer la


Le schéma de cohérence territoriale (ou le schéma de secteur) doit
Être compatible avec :
1. Les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 :
• principe d'équilibre ;
• principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ;
• principe de respect de l'environnement.
2. Les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN).
Être compatible avec :
• les lois montagne et littoral ;
• les directives territoriales d'aménagement et les prescriptions de massifs ;
• les chartes des parcs naturels régionaux ;
• les schémas de mise en valeur de la mer, le schéma directeur d'Île-de-France, le schéma d'aménagement de la Corse et les schémas d'aménagement régional de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.
Prendre en compte :
• les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales, des établissements et services publics ;
• l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes.
Le schéma de cohérence territoriale (ou le schéma de secteur) impose ses orientations (principe de compatibilité)
Aux documents de planification sectorielle :
• Programme Local de l'Habitat ;
• Plan de Déplacements Urbains ;
• Schéma de Développement Commercial.
Aux documents d'urbanisme :
• Plan Local d'Urbanisme ;
• Carte Communale ;
• Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur.
À certaines opérations foncières et d'aménagement :
• ZAD ;
• ZAC ;
• opérations : lotissements, remembrements réalisés par des AFU, constructions soumises à autorisation de plus de 5 000 m² de SHON ;
• constitution de réserves foncières de plus de 5 ha d'un seul tenant ;
• autorisations d'urbanisme commercial.

procédure d'élaboration du schéma de secteur. Ce dernier ne peut pas en revanche être approuvé tant que le SCoT ne l'a pas lui-même été.

La place du SCoT dans l'ordonnancement juridique

Les orientations figurant dans le schéma de cohérence territoriale

Cette rédaction 3 intègre les modifications introduites par le projet de loi urbanisme et habitat connu au moment de la rédaction le 15 mai 2003.

Art. L. 122-3

«II. – Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. (L. n° 2002-276 du 27 février 2002, art. 154) «Toutefois, lorsque le périmètre d'un de ces établissements n'est pas d'un seul tenant, le périmètre du schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet établissement à condition de comprendre la totalité de la partie ou des parties d'un seul tenant qui le concerne.»

D'un seul tenant et sans enclave
La totalité des EPCI compétents

Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.

Tient compte des périmètres des autres outils existants

III. – Un projet de périmètre est déterminé, selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière de SCoT, la majorité doit comprendre, dans chaque cas, au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les EPCI comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

IV. - Le projet de périmètre est communiqué au préfet. Ce dernier recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés. Cet avis est réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois. Le préfet publie par arrêté le périmètre du SCoT après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.»

Proposé par les communes et l'EPCI à la majorité qualifiée, et publié par le préfet

Extension du périmètre

«Art. L. 122-5. – Lorsque le périmètre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 est étendu, dans les conditions définies par le Code général des collectivités territoriales, à une ou plusieurs communes, ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, la décision d'extension emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

Réduction du périmètre

«Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale se retire de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale.»

Urbanisation limitée à moins de 15 km d'une agglomération et du rivage

Art. L. 122-2 – Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un SCoT applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.

Dans les communes mentionnées au premier alinéa et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et Habitat n° ..-.... du .. .., il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application des 1° à 6° et du 8° du I de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

Il peut être dérogé aux dispositions des deux alinéas précédents soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture soit, lorsque le périmètre d'un SCoT incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricole sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan.

Le préfet peut, par arrêté motivé après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants.

«Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Île-de-France prévu par l'article L. 141-1 et le schéma d'aménagement de la Corse prévu par l'article L. 141-1 ont valeur de schéma de cohérence territoriale.

Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er juillet 2002.»

doivent tenir compte des normes juridiques supérieures, ainsi que des principes fondamentaux définis par l'article L. 121-1. Le SCoT oriente à son tour les documents de planification sectorielle, les documents d'urbanisme locaux et certaines opérations foncières et d'aménagement.

2.2. Comment déterminer le périmètre ?

La détermination du périmètre est un moment important de la procédure. L'espace retenu sera en effet déterminant dans l'adoption du projet et de sa mise en œuvre.

Ce que dit la loi [3]

Les principes et les acteurs

L initiative appartient aux communes et aux EPCI

En application de l'article L. 122-3, l'initiative de l'élaboration appartient aux communes ou à leurs groupements compétents.

Le p rim tre est publi par le pr fet

Le projet de périmètre est communiqué au préfet. Ce dernier recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés. Le préfet de département, ou les préfets des départements si le schéma de cohérence territoriale couvre plusieurs départements, publie par arrêté le périmètre après avoir vérifié que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Les principes respecter lors de la d limitation du p rim tre

La loi a prévu des critères de fond qui s'imposent aux communes. L'article L. 122-3 prévoit deux types de critères différents :

- des critères objectifs :
  - le périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave,
  - lorsque le périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements, sous réserve toutefois de cas particuliers visés par l'article L. 122-3-II-4 du Code de l'urbanisme.

Le non respect d'une de ces deux conditions entache le périmètre d'illégalité ;

- des critères appréciatifs :
  - le périmètre tient compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des PLH et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement,
  - il prend en compte les déplacements,

notamment les déplacements domicile-travail, les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisir, et la zone de chalandise des commerces.

L'extension ou la réduction du périmètre :

La loi prévoit que lorsqu'une commune, dans les conditions définies par le CGCT, entre dans le périmètre de l'établissement public qui gère le schéma, le périmètre du schéma est automatiquement étendu à cette commune. Inversement, quand une commune quitte le périmètre de cet établissement public, le périmètre du schéma de cohérence territoriale est automatiquement réduit, les dispositions de celui-ci pour la commune étant abrogées sans autre formalité.

Une commune ou un groupement de communes peut exercer un droit de retrait, dans les conditions prévues par les articles L. 122-9 et L. 122-12, lorsque l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du schéma en lui imposant des nuisances ou des contraintes excessives.

Le périmètre du SCoT et ceux des autres documents de planification

■ Le cas des pays et des parcs naturels régionaux

Les limites géographiques arrêtées pour le pays doivent permettre d'assurer la cohérence entre toutes les actions. Si ces limites ne le permettent pas, il ne sera pas judicieux de les reprendre pour le SCoT avec le seul motif que le pays existe.
Les périmètres des parcs naturels régionaux, à quelques exceptions près, sont beaucoup plus vastes que ne le sont ceux des actuels schémas directeurs et même que ne le seront sans doute les futurs périmètres de schémas de cohérence territoriale. La loi a maintenu l'obligation, pour les schémas, d'être compatibles avec les chartes des parcs, qui seront dorénavant approuvées après enquête publique comme les documents d'urbanisme. Par ailleurs, l'organisme de gestion du parc fait désormais partie des personnes publiques associées à l'élaboration du schéma.
Une concertation entre les communes et l'organisme de gestion du parc devra bien sûr avoir lieu, lors de la délimitation de ces périmètres.

■ La place des documents sectoriels dans le choix du périmètre

La loi énumère quatre documents de planification sectorielle dont il convient de tenir compte lorsque leurs périmètres ont été définis avant

celui du schéma de cohérence territoriale :

• **les plans de déplacements urbains (PDU)**. Compte tenu de sa vocation, il semble peu pertinent qu'un PDU puisse être scindé en deux par un schéma de cohérence territoriale. Ce serait la preuve manifeste de l'inadéquation d'un des deux périmètres. Par ailleurs, les études conduites pour l'élaboration des PDU ont souvent porté sur des périmètres plus larges que ces documents. Leur contenu pourra également alimenter utilement la réflexion ;

• **les programmes locaux de l'habitat (PLH)**. Cette nécessité de prise en compte des PLH aura un effet limité dans la mesure où bon nombre d'entre eux n'ont pas une dimension intercommunale. Il faudra de plus tenir compte de la durée de vie de ces documents établis pour une période de cinq ans. Cependant, lorsqu'un PLH a été élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et que son contenu traduit de réelles solidarités, il serait incongru qu'il ne se retrouve que partiellement couvert par le périmètre d'un futur schéma de cohérence territoriale ;

• **les schémas de développement commercial (SDC)**. Institués par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, ils sont élaborés à partir des données collectées par les observatoires départementaux d'équipement commercial. Le décret d'application du 20 novembre 2002 étant très récent, aucun schéma n'a pu être approuvé à ce jour. Cependant, dans plusieurs régions, des études ont parfois abouti à des conclusions qui pourront judicieusement alimenter la réflexion sur les périmètres des SCoT, notamment sur les 31 sites expérimentaux qui ont déjà rendu leur rapport.

La réalité du fonctionnement des territoires

Les principales étapes de l'élaboration d'un SCoT

Les étapes		Les acteurs
1. Les études et contacts préalables 2. L'initiative du SCoT et la définition du périmètre		Collectivités locales et leurs groupements EPCI
3. La publication du périmètre 4. Création de l'Établissement Public (EP) gérant le SCoT (EPCI ou syndicat mixte) 5. Le porter à connaissance		État
6. Délibérations fixant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation		EP
7. Le diagnostic 8. L'état initial de l'environnement 9. Le projet d'aménagement et de développement durable Les incidences sur l'environnement	**Le rapport de présentation**	EP EP
Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'approbation du SCoT		
10. Les orientations et les grands équilibres Les objectifs : habitat, transport, équipement commercial, paysages, entrée de villes, risques, espaces à protéger	**Le document d'orientation**	EP
11. Bilan de la concertation : délibération 12. Arrêt du projet de schéma rapport de présentation - document d'orientation 13. Consultations		EP
	Saisine éventuelle du Préfet Commission de conciliation	Commune ou EP
14. Enquête publique sur le projet de schéma et avis des collectivités publiques		EP
15. Approbation après modifications éventuelles		EP
16. Contrôle de légalité projet exécutoire 2 mois après sa transmission au Préfet		État
17. Retrait éventuel d'une collectivité		Collectivité
18. Mise en révision analyse et délibérations sur le maintien du SCoT ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum		EP

Ma trise d ouvrage et ma trise d oeuvre

Les données provenant de l'observation permettront d'appréhender cette réalité, qu'elles soient fournies par l'INSEE ou qu'elles proviennent des études réalisées localement, notamment par les DDE, les agences d'urbanisme, les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres des métiers. Certains découpages seront particulièrement utiles : zones d'emploi, bassins d'habitat, zonages issus de l'inventaire communal…

La notion d'aire urbaine présente un intérêt particulier pour l'approche du périmètre du SCoT. Elle a été en effet conçue à partir des déplacements domicile - travail.

D'autres zonages émanant d'autres administrations, mais aussi des études générales réalisées localement contribueront à alimenter la réflexion. De même que les enquêtes ménages déplacements. Durant ces vingt dernières années, de nombreuses grandes agglomérations ont été couvertes par de telles enquêtes, certaines disposant de deux, voire trois enquêtes. Essentiellement destinées à analyser l'évolution de la mobilité, elles permettent de recueillir des données sur les déplacements urbains hebdomadaires liés au travail, aux achats, aux loisirs, aux activités culturelles… Leur existence permet de compenser la moindre pertinence des résultats liés à l'exploitation de l'inventaire communal INSEE sur les grandes aires urbaines.

2.3. Les étapes de la procédure

Les étapes de la procédure sont développées dans le guide prévu à cet effet : « Le SCoT : éléments de procédure ».
Elles sont résumées dans le tableau page suivante.

Nouveau : la loi sur l'Urbanisme et l'Habitat permet désormais de **modifier** le SCoT, comme pour le PLU, si cette modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD (voir nouvelle rédaction de l'article L. 122 - 13 du Code de l'urbanisme).

Un réseau [4] rassemblant les principaux maîtres d'ouvrage de SCoT s'est constitué. Son intérêt est de pouvoir partager les questions propres à la maîtrise d'ouvrage : administration générale (délibérations, budget, procédure,…), pilotage du SCoT, concertation, communication… On trouvera toute information utile à l'adresse suivante : http://www.scoters.org/club

3.1. Les collectivités locales maîtres d'ouvrage

La procédure d'élaboration du SCoT confirme la place essentielle des communes et de leurs groupements depuis l'initiative jusqu'à l'approbation. Ils ont l'initiative dès l'élaboration du périmètre, ils sont responsables de l'élaboration du document, ils l'approuvent par délibération de l'Établissement Public, décident de sa révision... (art. L. 122-4) et en assurent le suivi[4]. L'obligation d'un réexamen du SCoT avant 10 ans implique une organisation adaptée pour le maître d'ouvrage. L'évaluation nécessaire suppose un recueil permanent de données et de disposer pour cela de techniciens qui en soient chargés dans le cadre de l'EP, ou sous forme de contrats particuliers. Cette nouvelle approche de la planification est beaucoup plus active et mieux gérée que celle pratiquée par les Schémas Directeurs. Le principe de subsidiarité est bien respecté : les décisions concernant l'agglomération sont prises au niveau de l'agglomération. En l'occurrence, l'EPCI ou le syndicat mixte, formé pour élaborer le SCoT a en charge de nouvelles fonctions : former, informer, faciliter la traduction du SCoT dans les documents d'urbanisme, gérer les révisions, observer l'évolution des données qui fondent le document, le réexaminer au plus tard dans les 10 ans. Il peut souhaiter également, en liaison avec les communes et les EPCI, susciter des projets dans le cadre de la mise en œuvre du document.

Il doit satisfaire aux exigences de l'association avec les différents partenaires et à celles de la concertation avec les habitants.

Il est à signaler que la loi Urbanisme et Habitat modifie la rédaction de l'article L. 122-4 pour préciser clairement que le syndicat mixte est exclusivement constitué des communes et des EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma.

Un dispositif de communication à mettre en place

Les documents produits tout au long de l'élaboration du SCoT, en particulier les documents graphiques, les diagnostics et la prospective avec leurs évaluations chiffrées et leurs modèles, doivent se prêter à la communication ou à la concertation. Il est de ce point de vue utile de distinguer ce qui est vecteur de la communication et ce qui est support de la concertation. Généralement un dispositif de communication est mis en place reposant sur des publications. Les documents techniques doivent régulièrement les alimenter.

Il en ressort la recherche d'une démocratie participative fondée sur des échanges aux différentes étapes du processus et à travers différents modes d'expression possibles :

- « lettres du SCoT » sur les finalités et le déroulement de la démarche ;
- site internet avec un espace d'échanges avec les citoyens et un espace d'information sur la démarche ;
- enquête d'opinion pour connaître les attentes et préoccupations des habitants, le positionnement des acteurs sur les enjeux identifiés ;
- contributions écrites d'un groupe représentatif de la population ;
- contributions d'experts sur des thématiques données à l'occasion de débats ;
- organisation de plates-formes d'échanges avec la population (débat public, ateliers itinérants dans les quartiers).

L'approche par territoires : un vecteur de dialogue

«Art. L. 121-4. – 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 et des chambres de métiers».

CCI
Chambres de métiers

«Art. L. 121-7. – Les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification des documents d'urbanisme.»

CAUE

«Art. L. 121-7. – Les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'État dans les conditions définies aux articles L. 1614-2 et L. 1614-3 du Code général des collectivités territoriales.»

Les dépenses d'études

Toutefois, les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.»

Les services extérieurs de l'État dans le cadre de la mise à disposition

L'approche par territoires est un vecteur de dialogue et de concertation avec la population. Ce travail de zoom permet de mettre en relation les enjeux puis les objectifs généraux du projet d'aménagement, qui peuvent apparaître comme théoriques et abstraits, avec leur traduction concrète sur un territoire vécu par la population.

«Art. L. 121-3. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés "agences d'urbanisme". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public...»

De ce point de vue, il est intéressant de rappeler l'importance de la représentation spatiale de la réflexion dès l'engagement des études :

- elle offre une image du territoire et une inscription des enjeux sur le terrain qui facilitent souvent la compréhension et la communication ;
- elle constitue un langage commun aux différentes politiques d'aménagement ; la spatialisation est l'un des creusets de la synthèse nécessaire au PADD et c'est un mode d'expression aisément communicable.

Elle constitue un travail pédagogique permettant d'échanger avec la société civile et de recueillir les avis du public de façon plus facile qu'à partir de grandes orientations non spatialisées qui demeurent trop souvent conceptuelles.

Une expression adaptée à l'enquête publique

L'article R. 122-10 du Code de l'urbanisme prévoit une enquête publique à l'issue de la procédure d'élaboration ou de révision d'un schéma de cohérence territoriale.

Cette nouvelle donne entraîne deux types de préoccupations :

- le contenu du document doit être facilement lisible et compréhensible par la population. Cela renvoie à une conception et une mise en forme pédagogiques du document. Il ne faut pas sous-évaluer l'effort nécessaire pour appréhender le contenu de documents qui traitent de l'aménagement prospectif du territoire : la forme et le contenu du document doivent être adaptés à la perception par les habitants ;
- les documents, doivent être élaborés spécifiquement pour cette étape-clé de la démarche. L'un des enjeux majeurs, et l'un des moins aisés à mettre en pratique, est de présenter et d'expliquer les principes fondateurs du SCoT.

Parmi les différentes expressions d'un SCoT, la déclinaison par territoires constitue une expression « parlante » et efficace lors de l'enquête publique. La déclinaison des objectifs du PADD et des prescriptions du document d'orientation à une échelle plus « proche du terrain » a des vertus pédagogiques réelles. Il sera souvent nécessaire d'illustrer les objectifs du PADD par des schémas explicatifs. Rappelons que, placés dans le rapport de présentation, ils ne constitueront pas des prescriptions opposables, à la différence des éléments graphiques du document d'orientation.

3.2. La maîtrise d'œuvre

Le SCoT, chargé d'assurer la cohérence des outils sectoriels de l'urbanisme, est un outil complexe. Son élaboration demande en effet une bonne connaissance de chacun des domaines : habitat, déplacements,... mais aussi une capacité de synthèse, de mise en synergie de ces domaines. Le maître d'œuvre doit également en assurer la traduction territoriale.

Ce que dit la loi

3.3. Les agences d'urbanisme

Ce que dit la loi

Les agences d'urbanisme se positionnent à l'échelle de l'aire urbaine, associant agglomération et périphérie, ce qui les différencie d'autres structures, notamment des services d'études et de réflexion des collectivités locales ou de leurs groupements. Dans le cas particulier des SCoT, ce positionnement des agences d'urbanisme est particulièrement précieux dans la mesure où cette démarche de planification a vocation à organiser la cohérence d'aménagement à des échelles plus larges que celle des intercommunalités centres.

Enfin, il est rappelé que les collectivités publiques ayant compétence en matière de document de planification ou de programmation ne confient ni ne délèguent à l'agence d'urbanisme l'élaboration de ces documents. Elles proposent que l'agence mène les observations, réflexions ou études contribuant à leur élaboration. L'autorité compétente reste pleinement responsable des documents qu'elle approuve souverainement.

L'élaboration d'un SCoT a un coût

Bien évidemment, la procédure d'élaboration d'un SCoT est un exercice long et complexe qui a un coût (études, modalités de concertation, frais matériels et de reproduction, expositions,...). Selon les dimensions, les problématiques et les enjeux d'un territoire, le niveau préalable de connaissance de ses enjeux, la durée d'élaboration de SCoT peut être en moyenne de l'ordre de 3 à 4 ans, avec des procédures plus longues pour les territoires les plus complexes ou les plus vastes de 5 ans ou plus après l'arrêté du périmètre.
Le coût afférent varie donc de manière considérable selon le niveau préalable de connaissance, l'existence ou non d'une structure d'études interne à l'EP, la pré-existence d'un schéma directeur, la taille de l'agglomération, le niveau d'exigence de la commande publique.

On peut avancer un coût moyen de 750 000 € pour le SCoT d'une agglomération comprenant de 40 à 80 communes représentant entre 80 à 150 000 habitants. Pour les plus grandes agglomérations, ce coût peut atteindre 3 millions d'euros alors qu'il ne serait que de 150 000 € pour un SCoT sur une (ou plusieurs) communautés de communes à dominante rurale. La moyenne générale par habitant se situe autour de 5,50 €, mais avec des écarts variant de 1 à 4, selon que certaines prestations sont réalisées en régie ou non. Les coûts sont à la charge des Établissements Publics compétents pour mener la démarche d'élaboration ou de révision. L'État peut y participer pour partie dans le cadre de la dotation générale de décentralisation relative aux documents d'urbanisme.

DEUXIÈME PARTIE

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet

Le rapport de présentation est le premier document important du SCoT. Conformément au décret du 27 mars 2001 (art. R. 122-2), il se structure en quatre parties, qui successivement présentent :

- le diagnostic ;
- l'état initial de l'environnement ;
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les choix retenus avec, le cas échéant, les principales phases de réalisation ;
- les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement.

Le document distingue l'environnement des autres champs d'analyse. L'état initial de l'environnement, tout comme les incidences du projet sur l'environnement, devront faire l'objet d'une écriture distincte dans le rapport de présentation. Cette présentation est conforme à la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'environnement est néanmoins un élément à part entière du diagnostic comme du projet d'aménagement et de développement durable.

Par ailleurs, le rapport de présentation ne comportera pas obligatoirement de partie consacrée aux « principales phases de réalisation ». Elle pourra contribuer néanmoins à la compréhension du projet d'aménagement et de développement durable et à sa mise en œuvre.

Le diagnostic

Le diagnostic est un élément incontournable de toute démarche thématique ou territoriale de planification (PLH, PDU, charte de pays, etc.).

Il participe à une démarche qui doit assurer la cohérence du projet. Cette démarche doit faire prévaloir l'analyse transversale des thèmes et la participation active d'un plus grand nombre d'acteurs.

1.1. L'intérêt du diagnostic

Le diagnostic est une analyse du territoire permettant de dégager les enjeux stratégiques conduisant au PADD.
Son intérêt dépend de la capacité à dépasser l'effet «catalogue», pour dégager les points forts et les points faibles du territoire, les dysfonctionnements et les opportunités.
Le diagnostic ainsi établi au regard des prévisions économiques et démographiques, permettra de construire et justifier le projet d'aménagement et de développement durable. Cette justification, indispensable dans le cadre d'une concertation élargie, doit tenir compte des tendances constatées, mais aussi des évolutions envisageables, souhaitées ou non.
Elle permet de se dégager des préoccupations à court terme et d'identifier les futurs possibles.

Une liaison forte avec le contexte local

La réalisation du diagnostic nécessite d'apprécier «en amont» les particularités du contexte local : degré de cohésion des acteurs du territoire concerné, niveau de connaissance du territoire, capacité de formuler une vision stratégique de ce territoire...

Le diagnostic porte le plus souvent sur un nouveau territoire, celui retenu pour le périmètre du SCoT. Il sera plus ou moins familier en terme de géographie, d'évolution sociale, d'acteurs... selon que le périmètre coïncide avec celui d'un pays, d'une communauté etc. Dans tous les cas, l'esprit même du diagnostic doit s'adapter aux caractéristiques de l'outil SCoT : stratégique, prospectif, partagé...
Le niveau de connaissance dépend de l'existence et de la qualité des plans, diagnostics, études, rapports préexistants,... sur tout ou partie du territoire. Il dépend aussi de la diffusion de cette connaissance entre les acteurs et de la «complexité» du territoire. Le diagnostic permet une «mise à niveau» des acteurs. Dans ce cadre, le bilan du document précédent (par exemple, un schéma directeur) permet d'apprécier le degré de réalisation des objectifs affichés.
Un travail documentaire permet de dresser une liste des travaux, études, plans disponibles sur le périmètre du SCoT afin d'établir l'état préalable de la connaissance du territoire et son actualité. Il complètera les éléments fournis par le porter à connaissance effectué par l'État. **Il ne s'agit pas de viser à l'exhaustivité en ce domaine mais de travailler sur les aspects stratégiques et notamment ceux cités par la loi et le décret**.
Des fiches de lecture peuvent être établies en vue de permettre une prise de connaissance rapide des éléments d'ores et déjà disponibles. Ce recueil permet de repérer très tôt les principaux manques dans les domaines jugés importants (informations inexistantes ou trop anciennes).

Synthétisé et diffusé sous forme de tableau, cet état de la connaissance devrait être actualisé en continu pendant la procédure. Il facilite alors l'accès à l'information pour les acteurs. Les acteurs seront amenés à exprimer collectivement leur «vision stratégique» du territoire, ou, pour le moins, l'expression d'intérêts particuliers ou le rejet de tel ou tel développement. Si cette vision préexiste, elle permet d'en juger le bien fondé, de cerner les analyses à mener et d'engager plus rapidement le débat sur les objectifs et les enjeux.
La vision stratégique des acteurs a pu s'exprimer au travers de divers documents et procédures. Même si un projet d'agglomération, un contrat de plan, une charte de pays... dépendent de législations ou de réglementations autres que celles du Code de l'urbanisme, ils sont autant d'expressions possibles d'un futur envisagé.

Un document de références communes et partagées

Le diagnostic constitue une **référence continue** au cours de la procédure d'élaboration du SCoT. Il est une «lecture vivante» du territoire et permet d'aboutir à la formulation cohérente des objectifs et des enjeux du projet de développement.

Le PADD visera à répondre aux questions soulevées dans le diagnostic, et le document d'orientation à mettre le projet en œuvre. Le diagnostic est donc un préalable essentiel au document. Il prépare enfin la phase de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du SCoT, en identifiant les indicateurs, les données statistiques et les ressources mobilisées qui ont permis sa rédaction.
Il s'enrichira du diagnostic des autres procédures mises en place (PLH, PDU...) si elles lui sont antérieures ou menées en parallèle.

Tenir compte des différentes échelles

Si la procédure d'élaboration du SCoT est menée pour un périmètre déterminé, institutionnel, le diagnostic doit s'affranchir de ce territoire pour s'adapter au périmètre englobant la totalité des thèmes abordés.

Certaines observations nécessitent un regard élargi, qui déborde les limites du SCoT, afin d'être appréhendé à la «bonne échelle»: bassin versant, département, etc. Il en est ainsi pour la gestion des eaux, la collecte et le traitement des déchets industriels banaux, la gestion des flux de circulation d'échange et de transit. À l'inverse, des analyses «infra-SCoT» peuvent se justifier par exemple lorsque le périmètre SCoT couvre plusieurs bassins de vie ou périmètres de transports urbains.

En s'affranchissant du périmètre contraint du SCoT, le diagnostic permet par ailleurs d'affiner l'analyse des territoires à enjeux, évitant une logique d'observation sous l'angle du «plus petit dénominateur commun».

Les territoires frontaliers nécessitent de porter un regard attentif aux évolutions constatées «par delà la frontière». Le Syndicat mixte chargé de la révision du schéma directeur de la région strasbourgeoise a ainsi engagé un état des lieux qui prend en compte 51 communes allemandes.

La temporalité est également importante. Des évolutions récentes peuvent être en contradiction avec des tendances de long terme. Les besoins et les prévisions seront très différents selon que l'on privilégie les premières ou les secondes.

Hiérarchiser et débattre des enjeux avec les acteurs

Les objectifs et les enjeux, issus du diagnostic, doivent être hiérarchisés, en vue de préparer la concertation avec les habitants, les associations locales et l'ensemble des acteurs.

Rechercher le débat

La concertation avec l'ensemble des partenaires, et notamment de la population, dès la phase de diagnostic est l'une des clés de réussite de leur adhésion au projet de développement.
Tout diagnostic naît de la confrontation des analyses. Il doit servir d'outil de dialogue entre les acteurs locaux (techniques et institutionnels, économiques et associatifs, etc.). Il est ainsi tout à la fois un temps d'écoute et de pédagogie.

La participation des acteurs à la conception et à la construction des hypothèses accroît la pertinence des données et des choix. Elle favorise l'expression de nouveaux enjeux et conduit ces acteurs à reconsidérer l'ensemble de leur démarche. Il est important pour cela de définir leurs modalités d'expression.

Pour être accepté, le diagnostic devrait être débattu. Son acceptation peut être uniquement technique, reposer sur un accord de fond, ou résulter d'une forte adhésion politique. Les oppositions constituent, tout autant que les accords, des sources d'enrichissement et d'enseignements utiles au diagnostic.

Afin d'organiser ce débat, il importe d'alimenter les partenaires en éléments de connaissance, par la mise en commun des documents existants, et d'assurer un mode de transmission efficace de l'information.

1.2. Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clés

Quelle approche pour le diagnostic?

Ce que dit la loi (article L.122-1- 1)

« Le diagnostic est 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. »

Rompant avec les approches uniquement sectorielles, le diagnostic cherche à comprendre les évolutions urbaines et sociales, à établir les liens entre les différents enjeux, à repérer les difficultés rencontrées à la satisfaction des besoins, etc. [5]

5 Il peut être fructueux de combiner une approche « inductive », consistant à formuler à partir de méthodes appropriées (cf. ci-après paragraphe 1.3.) les principaux enjeux de diagnostic, et une approche systémique et « déductive » consistant à observer l'ensemble des données statistiques disponibles pour en déduire des éléments de diagnostic. Il faudra aussi s'assurer que des éléments sectoriels déterminants n'échappent pas au diagnostic.

Le diagnostic prendra également la forme d'un bilan des politiques publiques menées antérieurement dans le périmètre du SCoT. En référence au souci de cohérence, il mettra à jour les logiques contradictoires du territoire.

La formulation des enjeux

Le diagnostic pourra décliner pour chaque enjeu un contenu qui fera référence :

- à des données quantitatives et des données qualitatives ;
- à une ou des analyses et à des propositions d'actions.

Il est nécessaire de veiller en outre à ce que la représentation du territoire ne soit pas statique, qu'elle intègre bien les évolutions. Pour chacun des enjeux identifiés (un rayonnement métropolitain à développer, les modifications de la répartition spatiale des fonctions urbaines, la transformation du système économique, l'environnement menacé,...), il décline :

- les tendances ;
- les conséquences ;
- les objectifs qui ressortent ;
- les moyens envisageables.

Prévoir la suite du diagnostic

Le diagnostic engage la mise en œuvre du SCoT. Il doit donc prévoir les modalités du suivi et de l'évaluation en précisant les indicateurs de référence et les critères d'évaluation des enjeux identifiés et déclinés en objectifs..
Il faut pour cela :

- garantir le portage politique des conclusions du diagnostic, en veillant à leur réelle appropriation par les élus, et non uniquement par les techniciens ;
- recenser dans le diagnostic les actions menées ou envisagées sur le territoire par les différents acteurs publics et privés pour mettre en évidence les carences éventuelles des politiques territoriales et inciter les partenaires à « passer à l'action » ;
- formuler les enjeux en termes d'opportunités et de menaces, de freins et de moteurs pour renforcer le caractère évolutif des éléments du diagnostic et souligner l'urgence d'agir.

Bien entendu, les outils et les indicateurs (bases de données, observatoires) doivent être partagés si l'on veut que les bases soient alimentées par tous les partenaires.

Le diagnostic de certains thèmes clés

Les thèmes cités dans la loi (L. 122 - 1) doivent faire l'objet d'analyses identifiées pour eux - mêmes compte tenu de leur caractère déterminant dans la vie de l'agglomération mais aussi en relation les uns avec les autres.

Citons trois de ces domaines : l'habitat, les déplacements et le marché foncier.

Quelles analyses mener en matière d'habitat ?

Le diagnostic doit traiter de la situation du logement dans son ensemble et dans les différents segments du marché, et mettre en

exergue les besoins et les déséquilibres. L'échelle du SCoT est normalement bien adaptée pour cela, dans la mesure où elle couvre un bassin d'habitat avec toutes ses composantes. Les déséquilibres s'analysent du point de vue de la composition du parc. Le diagnostic doit également être mené à l'échelle des différents secteurs géographiques de l'aire du SCoT. Une attention particulière doit être portée sur la place du logement social et sa répartition spatiale, notamment en regard de l'exigence de la mixité sociale.

Le diagnostic doit, bien entendu, assurer les croisements indispensables avec les autres politiques comme par exemple l'identification du niveau de services des quartiers d'habitat en termes d'accessibilité, de commerces…

Les analyses de composition du parc et de répartition géographique doivent mettre en évidence les évolutions dans le passé, des décisions prises et l'évolution prévisible. Le SCoT en tirera les conséquences sur les orientations à adopter et leur mise en œuvre, dans le PLH notamment.

Les études faites au titre de la politique de la ville seront bien entendu exploitées dans ce but.

Quelles analyses mener en matière de déplacements ?

Elles conjugueront différentes approches (mobilité des personnes, flux de déplacements, modes de transport, accessibilité des territoires…) en liaison avec celles portant sur l'aménagement et l'urbanisation. L'organisation des flux est en effet totalement dépendante de la structure de l'espace, de la localisation des zones d'emplois et d'habitat, des équipements… ou encore de l'évolution des modes de vie. Ces approches renvoient à des interrogations différentes.

Sous l'angle de la mobilité des personnes, le questionnement renvoie à l'équité sociale. Le système de transport permet-il de réaliser ces besoins en déplacements? L'évolution récente des réseaux et de la structure urbaine a-t-elle amélioré ou non la réalisation de ce «droit au transport»?

Par ailleurs, une étude globale des différents réseaux de transport (entre modes, mais aussi au sein d'un même mode) peut faire apparaître les faiblesses de l'organisation existante et permet d'identifier des synergies entre collectivités compétentes et/ou opérateurs (concurrence et complémentarité des réseaux, cohérence des investissements…).

Enfin, l'accessibilité des territoires est à rechercher en temps de parcours mais aussi en offre de transport.

Pour cela, différentes sources sont mobilisables, notamment statistiques: les données de l'INSEE, issues du recensement de la population (population, emploi, migrations alternantes, mobilité résidentielle…) ou de l'inventaire communal (aire d'influence des équipements…). Des études spécifiques existent souvent. À défaut d'une enquête «ménages-déplacements», les enquêtes «origine-destination» sur le réseau routier ou encore celles menées à l'initiative des opérateurs (SNCF, réseau transport en commun…) peuvent contribuer à une lecture de l'existant. L'usage d'un SIG permet une représentation comparative des données et des réseaux, tandis que le recours à des modélisations (trafic, pollution…) permet de tester différentes hypothèses

6 Extrait du document à paraître sur SCoT et déplacements (Certu).

de développement[6].

Quelles analyses mener en matière de foncier?

L'observation foncière est nécessaire à la compréhension des évolutions sociales, urbaines et environnementales au sein des aires urbaines. Cette connaissance doit permettre à l'EPCI ou au Syndicat mixte chargé du SCoT, non seulement de définir le projet d'aménagement et de développement durable, mais aussi d'accompagner la mise en œuvre du schéma. En effet, la maîtrise du foncier est l'un des principaux leviers pour s'assurer de la cohérence des projets, notamment en matière d'habitat et d'activités économiques. Par ailleurs, l'identification d'indicateurs de suivi en ce domaine (consommation d'espaces, localisation des permis de construire,...) doit permettre de s'assurer du respect des orientations et des grands équilibres définis par le SCoT.

La connaissance du marché, ainsi que celle du foncier disponible ou mutable, permettra dans le cadre du PADD :

- de préciser les objectifs visant à favoriser la construction de logements sociaux dans certains secteurs, ainsi que ceux visant à promouvoir la mixité des fonctions... ;
- de s'assurer d'un développement maîtrisé, autour des sites urbains en mutation ou de points d'appui du développement en périphérie, par l'adaptation de l'offre à la demande... ;
- de protéger les espaces, notamment ceux à vocation agricole et naturelle, fragilisés par l'extension de l'urbanisation, ainsi que les zones soumises aux risques naturels et technologiques... ;
- de permettre la réalisation des équipements nécessaires à la satisfaction de besoins de la population, des réseaux de déplacements... ;
- de déterminer les zones destinées à l'exploitation des matériaux du sous-sol conformément au schéma départemental des carrières...

Cette observation foncière s'appuie sur trois volets distincts mais complémentaires :

- la compréhension et l'évolution du marché foncier (mutations des biens bâtis et non bâtis, localisation des permis de construire,...) ;
- le droit des sols pour une connaissance qualitative et quantitative des réserves foncières du territoire (base de données des zones d'urbanisation, existantes ou futures,...) ;
- l'occupation des sols, notamment pour l'identification et l'analyse des territoires mutables ou en mutation (friches existantes ou potentielles, grandes propriétés publiques ou privées, sites urbains bien desservis par les transports en commun...).

1.3. La méthode

Tout en ne perdant pas de vue la diversité naturelle des diagnostics, on peut proposer divers outils méthodologiques.

Les outils utilisables : la mobilisation des données

Il est recommandé de fonder le diagnostic sur une double recherche :

- la recherche de données quantitatives (statistiques) se fera le plus souvent en mobilisant des organismes ressources ;
- la recherche de données qualitatives fera appel à des personnes ressources (acteurs, professionnels locaux) à consulter.

Certains organismes ressources seront systématiquement sollicités car couvrant des champs à traiter nécessairement lors du diagnostic territorial. Il s'agit d'une part des structures territoriales aux différentes échelles (villes, communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines, conseil général ou régional, préfectures), et d'autre part des organismes techniques spécialisés tels que l'INSEE, l'IGN, les agences de l'Eau, l'ADEME. L'État (DDE, DDAF, DIREN...) possède de nombreuses données sur les thèmes à aborder et dispose d'une connaissance homogène sur le territoire élargi, au-delà du périmètre retenu.

Par ailleurs, les services de l'État élaborent de nombreux documents à portée territoriale qu'il conviendra d'exploiter : les Directives Territoriales d'Aménagement, les projets territoriaux de l'État, les documents d'orientation préalables aux contrats de plan, les documents uniques de programmation réalisés dans le cadre de la programmation des fonds structurels, les diagnostics territoriaux réalisés en préparation des contrats de villes, de pays ou d'agglomération... etc.

En outre, le milieu universitaire ou encore les agences d'urbanisme peuvent constituer des centres de ressources riches.

Des indicateurs sur les données de cadrage général issues de l'INSEE, sur leurs sources et sur les principaux documents d'étude et de programmation sont indiqués à titre d'exemple.

Données de cadrage général issues de l'INSEE (RGP, DADS, ERE, SIRENE, Inventaire communal)

Population et société

- Densité : – densité de population
- Population : – population communale et évolution
  – solde naturel/solde migratoire
- Âge : – évolution de la population par tranche d'âge
- Formation : – population scolarisée
  – population active résidente selon le niveau du dernier diplôme obtenu
- Migrations : – origine géographique de la population
  – âge de la population arrivée après 1982, 1990 ou 1999
- Ménages : – structure des ménages par taille
- Revenus : – salaires perçus par les résidents

Habitat

- Logements : – types de résidences principales
  – part de logements locatifs sociaux publics/privés
  – âge du parc de logements
  – évolution du parc de logements
  – logements vacants
  – résidences secondaires

Emploi

- Emplois : – nombre d'emplois et évolution
  – population active par âge et par sexe
- Actifs : – taux d'activité
  – évolution de la population active
- Chômage : – taux de chômage et évolution
- Mobilité : – migrations alternantes
  – actifs travaillant dans leur commune de résidence

Systèmes productifs

- Établissements : – nombre d'établissements par secteur et tranche d'effectifs
  – création d'établissement

Équipement et réseaux

- Équipements : – dénombrement des principaux équipements
  – communes et équipements les plus fréquentés (hors travail)

Les différentes méthodes de diagnostic

La démarche de construction du diagnostic doit être distinguée du rendu qui en sera fait dans le rapport de présentation du SCoT. Ce dernier doit mettre l'accent sur le contenu imposé par le code de l'Urbanisme, mais il pourra aussi tirer tous les enseignements de la démarche.

Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Françoise Rouxel, Dominique Rist, p. 95 de l'ouvrage Certu, 2000.

Le territoire vu sous l angle du d veloppement durable

Une méthode spécifique de diagnostic territorial[7], qui intègre les exigences de développement durable, a été développée. Il est possible de l'appliquer au SCoT. Elle permet dès l'amont de la démarche de planification :

- de dresser un état des lieux stratégique en mettant en regard les objectifs de la démarche et les spécificités du territoire ;
- de privilégier une vision d'ensemble du territoire dégageant atouts, carences, handicaps en s'affranchissant des thématiques sectorielles ordinaires ;
- d'encadrer la collecte et l'analyse des données par un questionnement initial, afin d'éviter une recherche descriptive trop abondante.

Deux niveaux d'analyse peuvent être distingués en passant de l'un à l'autre par allers et retours :

- le niveau informatif doit permettre de répondre aux questions principales. Il consiste au recueil, au traitement et à l'interprétation :
  - des thèmes retenus,
  - d'indicateurs, fournissant précisément les renseignements quantitatifs et qualitatifs en relation avec ces thèmes ;
- le niveau stratégique permet d'établir les attendus du diagnostic à engager. Pour cela, sont identifiés ou à identifier :
  - les objectifs du développement durable et les attentes de la démarche, qui, dans le cadre du SCoT, sont à examiner au regard des principes que doit respecter le SCoT (L. 121-1),
  - les spécificités du territoire, dégagées par la connaissance du terrain, des entretiens avec les acteurs locaux et un recueil d'informations générales concernant le territoire,
  - le choix de questions principales guidées par les spécificités du territoire et les objectifs de développement durable, en s'assurant qu'aucun champ important n'est absent du questionnement.

Exemple d'articulation entre les objectifs et les questions principales

- **assurer la diversité de l'occupation des territoires :**
  - diversité du logement et du peuplement : la typologie du parc de logement permet-elle la mixité sociale ?
  - mixité des fonctions : les activités, services et commerces sont-ils intégrés dans le tissu urbain ?
  - mutation des territoires : des parties du territoire sont-elles frappées d'obsolescence ?
  - maintien de la biodiversité : les espaces naturels et les milieux sensibles font-ils l'objet de protections ?
- **faciliter l'intégration urbaine des populations :**
  - fonctionnement des services urbains : les populations bénéficient-elles d'un égal accès aux services ?
  - continuité et ruptures physiques : existent-ils des quartiers enclavés ou difficilement accessibles ?
  - qualité des espaces publics : les espaces publics existants satisfont-ils aux besoins

8 *Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies*, DATAR, Emploi, Équipement, 1997.

des populations ?

- **valoriser le patrimoine :**
  - identité collective : sur quels éléments physiques et symboliques se fonde l'identité locale ?
  - développement touristique : certains secteurs sont-ils soumis à des pressions touristiques ?

Un diagnostic pr d fini par les acteurs

Le Comité de liaison des comités de bassins d'emploi (CLCBE), la DATAR, le ministère de l'Emploi et de la solidarité et le ministère de l'Équipement ont entrepris de concrétiser, par la publication d'un document méthodologique commun [8], les réflexions sur le développement territorial menées depuis plusieurs années.

Les principaux apports ont été de proposer un « algorithme de diagnostic territorial » relativement souple et pratique, dans la mesure où il combine approches « inductives » et approches » d é d u c t i v e s » :

- ce sont les intuitions des acteurs quant aux « enjeux à maîtriser » et aux « projets fédérateurs » du contrat à venir qui guident les premières investigations du diagnostic ;
- le diagnostic sert principalement alors à vérifier, préciser et surtout hiérarchiser et sélectionner ces « enjeux à maîtriser » et ces « projets fédérateurs ».

La méthode proposée s'appuie sur les questionnements des acteurs. La recherche et l'interprétation des données viennent dans un second temps.

Le diagnostic à produire découlera précisément de ce questionnement. Il va porter sur quelques « enjeux à maîtriser » et « projets fédérateurs » qu'il s'agit d'identifier, de choisir puis de traiter.

Il permet la mobilisation progressive des acteurs suivant les 3 étapes :

- consulter les acteurs pour repérer les enjeux et projets fédérateurs : la consultation ne peut se limiter à l'envoi de questionnaires. Elle nécessite de rencontrer les acteurs choisis, sur la base d'un guide de questions soigneusement préparées. Le questionnement sera plutôt qualitatif. Son but est de recueillir les attentes, questions et projets des acteurs, leurs aspirations, leurs désaccords ;
- hiérarchiser les enjeux et projets fédérateurs : le matériau issu de la consultation sera probablement riche et varié, mêlant intérêts particuliers et éléments fédérateurs. Il doit être analysé puis sélectionné par le comité technique pour dégager deux éléments essentiels sur lesquels portera le diagnostic : les « enjeux à maîtriser » et les « projets fédérateurs ». La sélection et la hiérarchisation de ces enjeux et projets seront ensuite discutées avec les acteurs lors d'un temps de restitution puis validées par le comité de pilotage. Cette confrontation est indispensable car, une fois validée, cette liste d'enjeux et de projets deviendra la base du cahier des charges du diagnostic. L'expérience montre qu'une liste d'une dizaine d'enjeux ou projets suffit amplement ;
- confronter les acteurs aux conclusions du diagnostic : la « confrontation » autour des conclusions du diagnostic est organisée avec le plus grand nombre d'acteurs locaux et de décideurs des autres niveaux. Son objectif est triple :

9 En matière de diagnostic, on pourra se référer également à la méthode d'approche des territoires par la sociologie des organisations proposée dans le cadre de la démarche du Certu : *Diagnostic du territoire et système d'acteurs* (*Cahier 1 : L'analyse des systèmes d'acteurs*, Certu, avril 2000 ; *Cahier 4 : Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique*, Certu, nov. 2000).

– enrichir par le débat les conclusions du diagnostic, «analyses» et «pistes pour l'action»,
– favoriser l'appropriation par les acteurs et décideurs d'orientations stratégiques,
– engager les axes de travail correspondant à ces orientations.

Elle doit déboucher sur l'écriture du projet de développement du territoire [9].

Du diagnostic au projet

Le diagnostic n'est pas une fin en soi mais un élément dynamique important dont il faut préparer le prolongement dans la définition du projet de territoire en s'attachant à rechercher :

- le portage politique des conclusions et des enjeux stratégiques mis en exergue ;
- l'identification des actions et interventions appelées à être relayées dans le cadre du projet de territoire et/dans les politiques sectorielles ;
- la formulation d'enjeux stratégiques éclairée en termes d'opportunités, de potentiels, de freins.

La volonté de faire partager le projet de territoire milite également pour que le diagnostic soit suffisamment illustré, en particulier en ce qui concerne la présentation des enjeux stratégiques.

Le recours possible une d marche de prospective territoriale

Pour passer du diagnostic au projet, il peut être intéressant de recourir à une phase d'élaboration de scénarios.

La nature même du SCoT est de préparer l'avenir en envisageant les avenirs possibles donc multiples. Chaque élément du diagnostic peut connaître des prolongements divers orientés – au moins dans l'intention – par la volonté du maître d'ouvrage. Des choix pourront donc être effectués au niveau de chacun de ces éléments. Mais le projet de SCoT (le PADD) met en cohérence l'ensemble de ces éléments prospectifs pour aboutir à un projet de territoire. Là aussi, plusieurs projets sont possibles, de manière parfois plus ou moins réaliste, selon la volonté des élus. Très habituellement les scénarios d'évolution d'un territoire comportent un scénario d'évolution spontanée («au fil de l'eau» ou «si on ne fait rien»), un scénario d'interventions fortes («volontariste») et un scénario intermédiaire. Cette méthode est intéressante dans la mesure où elle aide à prendre conscience des possibilités d'actions et de leurs effets. En illustrant les futurs possibles, elle contribue de manière très forte à la clarté du débat public dans le cadre de la concertation.

1.4. L'état initial de l'environnement

La prise de conscience concernant les questions environnementales et la valorisation du cadre de vie est relativement récente, mais n'en est pas moins déterminante sur l'avenir et l'évolution de nos espaces de vies. En effet, la croissance des villes et le développement des nuisances induites (pollution atmosphérique et phonique, rejets

Exemple de grille d'analyse

Orientations	Thèmes	Sous-thèmes
Préserver les ressources naturelles	**Eau**	Eau potable Eaux superficielles et souterraines Eaux marines Assainissement Eaux usées et eaux pluviales
	Air	Qualité de l'air ambiant Effet de serre
	Énergie	Consommation Production Distribution
	Sol **Sous-sol**	Qualité des sols Utilisation des sols Carrières
	Nature	Espaces verts Espaces naturels sensibles (zone humide, dunes, forêt) Mer Espaces cultivés et forestiers Faune, flore, biodiversité
Améliorer le cadre de vie et limiter les nuisances et les risques	**Paysage**	Paysage bâti Paysage végétalisé Sites Affichages/entrées de ville
	Déchets	Élimination et mise en décharge
	Bruit	Activités bruyantes
	Risques	Risques technologiques : installations classées (SEVESO...) Risques naturels : incendies, inondations, séismes, ... Autres risques : affaissements miniers, ...

Adaptation du tableau proposé par l'ADEME et le ministère de l'Environnement (1995)

Le projet d am nagement et de d veloppement durable (PADD)

industriels et urbains, dégradation des ressources écologiques, consommation des espaces naturels, etc.) menacent à long terme la pérennité du patrimoine naturel encore préservé, voire la santé publique.
La notion de développement durable fait son chemin parmi les décideurs publics et privés. Elle s'appuie sur un principe fondateur : celui de concilier la croissance économique et urbaine avec la protection de notre environnement et notre patrimoine écologique et sans porter atteinte aux générations futures, par un développement qui soit soutenable à long terme du point de vue économique, social et environnemental.

«Article L. 122-1. – Le SCoT présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Pour mettre en œuvre le PADD, le SCoT fixe, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers.

Celui-ci doit être dans les années à venir le fil conducteur des actions publiques et des choix de planification urbaine.

Que le rapport de présentation «présente le projet d'aménagement et de développement durable et expose les choix retenus au regard des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 et les dispositions mentionnées à l'article L. 111-1-1».

Le rapport de présentation, conformément à l'article R. 122-2 du Code de l'Urbanisme, présentera les principales caractéristiques du territoire et ses enjeux en matière d'environnement en une partie spécifique, intitulée «l'état initial de l'environnement». Il doit constituer un élément séparé et clairement identifiable, même si son contenu s'apparente à un diagnostic en matière d'environnement. La grille d'analyse développée ci-après donne un exemple d'approche. L'un ou l'autre des éléments sera bien évidemment développé en fonction des caractéristiques naturelles et humaines locales. L'analyse permettra d'en tirer les conséquences en matière de projet dans chacun des domaines.

Le PADD constitue l'étape centrale du SCoT dans le rapport de présentation. Il doit tirer les conséquences du diagnostic et être largement débattu.

Il affirme de manière claire la politique de l'EPCI ou du syndicat mixte en matière d'aménagement de son territoire.

Le projet est bien entendu élaboré par cet établissement, et il doit respecter les principes de développement durable explicités par la loi au travers de l'article L. 121-1.

2.1. Qu'est-ce qu'un PADD ?

Ce que dit la loi

L'article R. 122-2 du code de l'Urbanisme précise :

Le PADD présente les grands choix stratégiques définis par l'organe de pilotage du SCoT avec la possibilité d'illustrer le projet dans un souci de pédagogie et d'assurer une bonne transition vers le document d'orientation.
Au contraire du document d'orientation qui s'impose aux documents d'application, le PADD n'a pas de valeur prescriptive. La distinction opérée par la loi entre le PADD et le document d'orientation a pour objet d'éviter la confusion observée dans la plupart des schémas directeurs, entre ce qui avait une valeur prescriptive et ce qui ne l'avait pas.

2.2. La logique du PADD

Il doit s'inscrire comme les autres documents composant le SCoT dans la **logique du développement durable** dont l'article L. 121-1 a précisé la nature pour ce qui concerne les documents et politiques d'urbanisme à travers les notions d'équilibre entre les différents modes de développement urbain, de diversité urbaine et de mixité sociale et d'utilisation économe et équilibrée des différents espaces sur lesquels se mettent en œuvre les politiques publiques d'urbanisme.

Cette démarche d'ensemble implique :

- de veiller à la bonne articulation de trois séries de paramètres : le local, le court et le moyen terme et la prise en compte réciproque de l'économique, du social et de l'environnemental ;
- de prendre en compte les besoins des générations futures.

En matière d'aménagement et de développement, cela suppose notamment de rompre avec les visions et pratiques antérieures selon lesquelles il était possible qu'un schéma d'urbanisme détermine une fois pour toutes et de façon certaine l'évolution d'un territoire à long terme.

Les simplifications de forme et de procédure du SCoT par rapport au Schéma Directeur, la pérennité de la structure de pilotage et l'obligation de suivi au moins une fois tous les dix ans sont des moyens permettant d'assurer la continuité du projet.

Dans le même temps, ils soulignent la nécessité de déterminer un projet évolutif et non figé afin qu'il ne devienne pas rapidement un carcan qui ne tienne pas compte des transformations des territoires.

Un projet politique

Élaboré sous la responsabilité des élus, le projet est d'abord un projet politique au sens où il s'agit de servir les intérêts et les choix des hommes et des femmes qui habitent et travaillent dans un territoire. Il appartient aux partenaires locaux, et en premier lieu aux élus locaux, d'inventer le devenir de leur territoire et de se donner les moyens de le mettre en œuvre.

Un projet débattu

Avec la concertation obligatoire (art. L. 300-2), le débat à organiser sur les orientations générales du PADD au plus tard 4 mois avant l'examen du projet de schéma (art. L. 122-8) et l'enquête publique, la loi donne les conditions pour qu'un débat s'organise autour des objectifs du PADD et que l'information sur les choix soit assurée. Les acteurs institutionnels et les associations sont par ailleurs associés à l'élaboration du projet ou consultés. Avec l'ensemble de ces dispositions permettant l'implication de tous les acteurs dans l'élaboration du projet, la loi répond à une préoccupation fondamentale des démarches de développement durable.

Un projet apte à décliner les cohérences à différentes échelles

Au regard des différents enjeux soulignés par le diagnostic et mis en perspective pour élaborer le projet d'aménagement et de développement durable, il apparaîtra, dans la plupart des cas, que le projet devra s'exprimer dans le cadre de déclinaisons territoriales adaptées à l'aire d'influence de telle ou telle politique :

- en matière d'habitat, avec le programme local de l'habitat (PLH) ;
- en matière de déplacements, avec le plan de déplacements urbains (PDU) ;
- en matière d'équipement commercial, avec le schéma départemental de développement commercial (SDC) ;
- en matière d'environnement.

Il est évident que les éléments relatifs à la

localisation préférentielle des commerces et la répartition du logement social ne s'expriment pas obligatoirement sur le même périmètre.
Cette déclinaison par territoire sera déjà mise en lumière à l'occasion de l'élaboration du diagnostic. Elle sera également présente dans le cadre de l'expression graphique du projet et des objectifs généraux.
Cette prise en compte des territoires qui composent le périmètre global du SCoT pourra, en fonction du contexte et des enjeux locaux, nécessiter l'élaboration d'un schéma de secteur conformément à l'article L. 122-1. Cette solution peut s'avérer très utile lorsque le choix d'un périmètre de SCoT relativement large a été retenu.
Dans cette hypothèse, il conviendra de garantir le mieux possible la cohérence et la régulation des politiques publiques au niveau du SCoT, tout en offrant les conditions d'une prise en considération d'échelles territoriales plus adaptées pour lesquelles une démarche d'élaboration d'un schéma de secteur pourra être envisagée.

2.3. La présentation des objectifs selon les principaux thèmes à aborder

Il appartient au projet d'aménagement et de développement durable de présenter les objectifs des politiques publiques d'urbanisme à mener sur le territoire du SCoT.

En même temps, le projet doit revêtir un caractère global qui embrasse l'ensemble des problématiques, afin d'apporter une réponse équilibrée aux besoins des habitants et capable de rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

Même si le PADD revêt un caractère non prescriptif, il peut être intéressant de définir des objectifs quantitatifs sur certaines thématiques, notamment en termes de croissance urbaine, périurbaine, socio-démographique, de mobilité...

Plus globalement, il appartiendra au PADD non seulement de souligner les objectifs développés dans le cadre de chaque problématique mais aussi d'expliquer en quoi leur approche croisée assure la meilleure cohérence territoriale et thématique possible. Les problématiques détaillées ci-après sont pour la lisibilité du document présentées séparément, mais avec un souci de les articuler l'une avec l'autre, notamment sur la question des déplacements qui est nécessairement étroitement reliée aux politiques de l'habitat, du développement économique, des loisirs et de la protection de l'environnement.
En effet, c'est l'articulation des politiques sectorielles entre elles qui conditionnera la qualité du schéma de cohérence territoriale.

Habitat

La loi vise à promouvoir la mixité sociale ainsi qu'une meilleure répartition des logements sociaux.

Le constat tel qu il a t d gag dans le diagnostic

La plupart des agglomérations sont souvent confrontées à des problématiques compa-

rables même si leur acuité est variable :

- une concentration du parc social et une précarisation croissante de la population qui entraîne des dysfonctionnements importants dans certains grands quartiers ;
- des quartiers d'habitat social qui subissent parfois des nuisances importantes aux abords de grandes infrastructures routières et dont la desserte en transports collectifs n'est pas toujours adaptée aux besoins des habitants ;
- un fort développement de la périurbanisation, peu ou pas desservie par les transports en commun, et par contre coup un délaissement de certains centres anciens ;
- dans certaines agglomérations, des tensions sur les marchés de la location et de la construction qui traduisent une offre insuffisante ;
- un développement de la vacance en milieu rural concomitant avec un dynamisme de la construction neuve ;
- le développement de friches urbaines ;
- l'insuffisance des terrains d'accueil pour les gens du voyage.

Les pistes de r ponses

Le PADD pourra ainsi définir des objectifs sur :

- le développement de la construction neuve pour satisfaire les besoins actuels et futurs ;
- une politique de l'habitat qui confirme ou initie une démarche de renouvellement urbain au service de la reconstruction de la ville sur elle-même ;
- une mixité de l'habitat et de peuplement et qui permet la promotion d'une répartition plus équilibrée du logement social, aujourd'hui trop souvent concentrée sur le territoire d'un nombre restreint de communes.

Si l'entrée dans la thématique habitat par la cohésion sociale est primordiale au regard du respect des principes d'équilibre et de mixité, l'approche plus urbanistique revêt également une importance certaine, pour satisfaire notamment aux objectifs de renouvellement, de diversité des fonctions urbaines et de maîtrise des besoins de déplacements.

Politiques de d placements et habitat

L'élaboration du PADD pourra permettre de définir des objectifs concernant les déplacements et le stationnement liés à l'habitat. Dans les secteurs bien desservis par les réseaux de transport urbain, aujourd'hui ou à terme, le PADD pourra proposer de développer l'offre en matière d'habitat.

Dans les communes peu denses ou périurbaines, où le transport collectif n'existe pas de manière satisfaisante, les principes de développement de l'habitat peuvent être définis en fonction des possibilités de renforcement du transport public, par exemple des dessertes ferrées périurbaines, et de l'accès aux gares périurbaines (accès à pied, à vélo ou en voiture).

Par ailleurs, le PADD permettra de mener une réflexion sur le stationnement résidentiel dans les quartiers d'habitat qui bénéficieront d'une bonne desserte en transports collectifs, qu'il s'agisse d'opérations de renouvellement urbain ou d'extension.

Le développement économique

L'objectif est une meilleure répartition des activités sur le territoire, au regard notamment de la localisation des habitants et des transports en commun.

La nature des r ponses apport es

L'intervention des collectivités locales dans ce domaine est de plus en plus importante et légitime :

- interventions indirectes à travers les politiques d'environnement, d'habitat, de déplacements et de formation ;
- interventions plus directes sur les aides économiques, le soutien à des filières, le soutien à la recherche et surtout dans le domaine spatial le développement des sites d'activités économiques et commerciales.

Face à la multiplication des sites d'activités d'initiative communale ou communautaire, les objectifs en matière de développement économique en appui des solutions à caractère fiscal (la taxe professionnelle unique) pourront chercher à réduire la concurrence entre les communes (et EPCI) et à privilégier la recherche d'une plus grande efficacité avec des actions définies autour de pistes d'actions stratégiques :

- une hiérarchisation des espaces afin d'être en mesure de proposer aux investisseurs une gamme complète de produits ;
- la mise en œuvre de stratégies foncières adéquates.

Si le PADD doit définir les objectifs en matière de développement économique, cette réflexion relève aussi des enjeux de renouvellement urbain, de diversité des fonctions.

L accessibilit aux p les d'emploi et d'activit s

Le souci de cohérence qui doit prévaloir avec le SCoT conduit à définir dans le PADD des objectifs sur les localisations préférentielles au regard de la desserte actuelle et future par les infrastructures routières et les transports urbains ou par le train pour les différentes catégories d'activités en fonction de leurs besoins, de leurs contraintes d'accessibilité...

Les **Pays-Bas** ont développé la politique de type A, B, C «la bonne entreprise au bon endroit» fondée sur le principe de localiser les activités très dépendantes de la route (poids lourds) près des autoroutes et, *a contrario*, les activités tertiaires accueillant du public ou comptant de nombreux employés dans les secteurs bien desservis par les transports en commun, avec une contrainte forte sur le stationnement pour favoriser l'usage des modes de transports autres que la voiture pour les salariés et les visiteurs.

Ainsi, le PADD pourra retenir une politique visant à favoriser le développement prioritaire des implantations tertiaires le long des axes forts de transports collectifs ou à limiter le stationnement pour les bureaux dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs.
Par ailleurs, la gestion de l'offre commerciale

est importante à un double titre :

- l'intérêt d'une règle du jeu pour les implantations commerciales à forte attractivité concernant un territoire vaste et dont les impacts sont sensibles sur les équilibres territoriaux (notamment centre-ville/périphérie) et sur les impacts en matière de déplacements ;
- le rôle joué par les pôles commerciaux de proximité pour assurer en milieu urbain la diversité urbaine et agir sur les déplacements de faible distance.

Ces deux approches relèvent aussi de la logique de négociations entre les acteurs dans la mesure où les aires de chalandises de ces grands commerces dépassent largement l'échelle habituelle des organisations urbaines traditionnelles.
La nécessité de prendre en compte la pérennisation de l'offre commerciale dans les quartiers, les pôles secondaires et les secteurs ruraux s'inscrit plus dans une logique d'aménagement du territoire même si l'aspect déplacements n'en est pas absent. Il peut s'agir en effet d'assurer une irrigation satisfaisante du territoire permettant de garantir le maintien d'espaces de vie de proximité.

La problématique des loisirs

Cette thématique est aujourd'hui de plus en plus intégrée aux questions d'aménagement du territoire, notamment au regard de ses impacts en termes d'attractivité, de développement économique et de déplacements entre le domicile et les lieux de loisirs.
À l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale, les objectifs en matière de loisirs pourront concerner les principes de localisation, le rôle et le statut des grandes zones de loisirs structurantes : grands équipements de loisirs de type multiplexe de cinéma, grands équipements culturels (salles de spectacles, de concert, musées…) ou encore équipements sportifs de grande capacité (stades…). Ces grands équipements peuvent être situés hors périmètre de transport urbain rendant ainsi indispensable un minimum de coordination entre les différentes autorités organisatrices.
L'accessibilité en transports collectifs peut constituer un critère important de localisation à la fois pour satisfaire à l'objectif de maîtrise des déplacements motorisés, mais aussi pour permettre à des habitants non motorisés de profiter de ce type d'équipements. Par ailleurs, l'accessibilité des équipements de loisirs par le réseau cyclable d'agglomération et départemental peut aussi être abordée dans le cadre du PADD en développant quelques principes tels que la complémentarité avec le transport public et l'exigence d'un stationnement sécurisé.
Les secteurs déjà bien desservis par des transports collectifs peuvent être privilégiés ainsi que ceux où le SCoT prévoit de les améliorer sensiblement, avec un engagement de réalisation de ces améliorations concomitamment à la création de l'équipement de loisirs.

La politique de déplacement de personnes et de marchandises et l'organisation urbaine

Le SCoT fixe les objectifs en matière de « politique de déplacements des personnes et des marchandises (…) et de régulation du trafic automobile ».

Mais le SCoT doit aussi respecter les principes de «maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile», définis dans l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme.
Pour répondre aux besoins de mobilité générés par l'aménagement et le développement du territoire, dans un souci de maîtrise de la circulation automobile, les choix de développement spatial sont déterminants.
La recherche d'une diversité urbaine offrant dans un espace de proximité les différentes fonctions de la ville (emplois, services, commerces, équipements...) aisément accessibles, l'urbanisation prioritaire des secteurs desservis par les transports collectifs, une action concertée sur les choix d'extension urbaine et les possibilités de desserte à terme en transport en commun constituent autant de leviers qui concourent à l'objectif de maîtrise de la circulation.
Par ailleurs, reconsidérer la question des transports et des déplacements dans ses rapports avec la vie urbaine permet de garantir aux habitants les meilleures conditions de sécurité, quel que soit le mode qu'ils utilisent pour se déplacer, et instaure peu à peu un nouvel équilibre entre les différents modes de déplacements.

Syst mes de transport et politiques d d placements

S'appuyant sur le diagnostic qui a mis en évidence les contraintes et les potentialités des transports, notamment collectifs, le PADD définira les choix et les priorités de la politique de déplacements à la fois en termes d'offre et de coordination des autorités organisatrices de transports urbains et non urbains.
Concernant les transports collectifs, il est clair que l'on ne peut envisager de desservir de manière satisfaisante et à des coûts supportables par la collectivité tous les secteurs du périmètre du SCoT.

C'est pourquoi le SCoT pourra, d'une part, définir quels sont les modes de déplacements les plus pertinents en terme d'efficacité socio-économique et environnementale pour la collectivité et les individus dans les différents secteurs du territoire et, d'autre part, offrir les conditions d'une intermodalité satisfaisante.
En effet, c'est bien l'échelle du SCoT qui paraît la plus pertinente pour définir les objectifs de l'intermodalité car les plans de déplacements urbains couvrent souvent des périmètres trop étroits pour traiter de manière efficace cette question.
Dans la partie du SCoT couverte par un PDU, le PDU déclinera et affinera les objectifs du SCoT. Ces mêmes objectifs du PDU dont les périmètres ne concernent généralement que l'agglomération proprement dite, pourront être confortés par les objectifs que le SCoT définira pour répondre aux principes de maîtrise de besoins de déplacements et de la circulation automobile sur un périmètre plus large incluant généralement les espaces périurbains.
En lien étroit avec une réflexion sur l'organisation urbaine et les autres politiques, le PADD doit donc définir les grands objectifs de la politique de déplacements qui inclut, outre la question des modes prioritaires selon les secteurs, celle des principales infrastructures de transport à créer à moyen et long terme, tant en voirie qu'en transports collectifs, les objectifs en matière d'intermodalité, de réseau cyclable, mais également de transport de fret et de plate-forme logistique

à l'échelle de l'agglomération, de l'aire urbaine, voire au-delà.

La prise en compte de grands projets d'infrastructures, (les plates-formes logistiques d'envergure nationale, les infrastructures nouvelles de voirie ou de TGV, voire aéroportuaires) sera essentielle vu leur effet structurant sur le territoire.
S'ils peuvent être définis pour certains d'entre eux dans leurs principes et leurs grandes fonctions par le schéma de service collectif de transport ou la directive territoriale d'aménagement, le SCoT constitue sans doute le lieu de réflexion pour assurer la prise en compte de ce type de projet sur le territoire dans les meilleures conditions d'aménagement pour satisfaire aux objectifs nationaux et locaux dans une perspective de développement durable.
Concernant le réseau cyclable, le PADD pourra en définir les grands principes de structuration et de maillage ; et il pourra par exemple préciser que les grands équipements de commerces, de loisirs ou de sport, les sites stratégiques de développement ou de renouvellement urbain devront être facilement accessibles par ce mode de déplacement.

Les diff rentes chelles de d placement et leurs interfaces

Dans les territoires déjà urbanisés, le PADD cherchera à définir des objectifs pour assurer la mixité des fonctions, appuyer la politique de renouvellement urbain, favoriser l'urbanisation de nouveaux espaces déjà desservis par les transports collectifs ou susceptibles de l'être facilement, tout en améliorant la sécurité des déplacements actuels et futures.
Le PADD pourra chercher à distinguer les secteurs dotés d'une bonne desserte par le réseau urbain et ceux où elle peut/doit être améliorée. Ce type de principe sera décliné dans le document d'orientation, et précisé dans ses modalités d'action dans le PDU.

Dans les secteurs périurbains, la réflexion sur les choix d'urbanisation nouvelle ou d'évolution du tissu urbain existant prendra en compte notamment le niveau de service actuel ou futur en termes de transports collectifs qui pourra être atteint ; il est clair que le niveau d'exigence et de service à rechercher, donc la nature des objectifs, seront très variables selon les territoires : proximité d'une gare ou d'un pôle d'échange dans des agglomérations importantes, fréquence et proximité de la desserte en bus dans des centres bourgs, des petits pôles urbains...

La prise en compte des livraisons de marchandises

Cette préoccupation sera prioritairement prise en compte dans les espaces urbanisés centraux dans lesquels la question des livraisons de marchandises se pose avec le plus d'acuité en termes environnemental, cadre et qualité de ville et fonctionnement urbain.

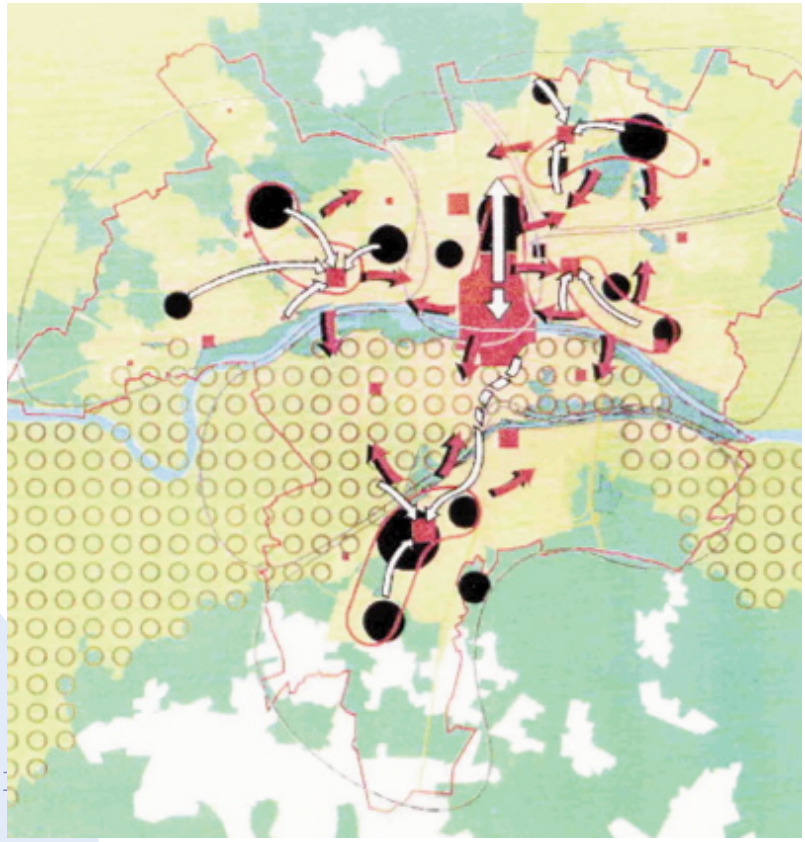
Politique environnementale, préservation et mise en valeur des espaces naturels et agricoles

l ments g n raux

Des enquêtes récentes ont montré un accroissement régulier des surfaces artificialisées prélevées sur les espaces naturels et agricoles.

Ce phénomène génère toute une série d'impacts aujourd'hui bien connus : affaiblissement et détérioration des milieux naturels, mutation dans l'affectation des sols, perturbations sensibles de l'activité agricole allant, ponctuellement, jusqu'à en compromettre la poursuite.

Au-delà de l'approche générique de l'environnement et des paysages, un certain nombre de sujets méritent d'être traités par le PADD dans un cadre de développement durable qui doit inciter à la définition de compromis en faveur d'un espace de vie partagé en fonction des besoins, des potentialités et de la gestion économe des ressources.



La prise en compte des pr occupations environnementa

- une approche qualitative des espaces naturels : elle identifie les espaces naturels comme une des composantes essentielles de la politique de planification à partir de laquelle la recherche de l'équilibre doit être assurée. Dans cette vision, ces espaces ne sont pas résiduels mais au contraire présentés comme une richesse patrimoniale et paysagère qui contraint de façon positive l'organisation urbaine. Les objectifs pourront ici répondre à une double exigence : celle de la garantie de leur préservation dans leur dimension écologique, patrimoniale et paysagère mais aussi pour certains d'entre eux permettre, accompagner, maîtriser leur ouverture au public ;

Les incidences pr visibles sur l environnement

• au croisement des préoccupations économiques et environnementales, la pérennisation des activités agricoles est liée au renforcement de la protection de ces espaces et à la définition, avec la chambre d'agriculture, d'une stratégie de leur valorisation (production, social, paysage), notamment ceux qui sont soumis à la pression urbaine et à la déprise agricole ;

• les préoccupations liées à l'eau devront constituer des éléments importants du PADD, qu'il s'agisse de la gestion de la ressource notamment pour l'alimentation en eau potable et pour la définition des zones d'assainissement collectif ; du renforcement et de la modernisation des infrastructures hydrauliques pour l'agriculture et le développement rural ; la prévention contre les inondations. La restauration, l'entretien et la mise en valeur des milieux aquatiques et des cours d'eau doivent également être pris en compte. De ce point de vue, les orientations définies par les SDAGE et les SAGE devront nourrir les réflexions à l'échelle des SCoT ;

• la prise en compte des risques est devenue jour après jour une préoccupation essentielle, qu'il s'agisse des risques technologiques ou des risques naturels. Ces derniers concernent en effet une commune sur deux et les dommages ne cessent de s'accroître en raison surtout de la vulnérabilité grandissante face aux aléas naturels.

2.4. La formalisation du PADD

Le PADD exprime des objectifs stratégiques pour lesquels la spatialisation peut apparaître comme un support utile, dans un souci notamment de pédagogie pour la concertation, pour l'enquête publique et pour vérifier la cohérence du projet. Elle est par ailleurs susceptible de servir la continuité et la filiation entre les différents concepts utilisés à tel ou tel moment de la démarche.

Si le recours à une transcription spatiale est jugé opportun, cette expression devra rester synthétique afin de constituer une base de référence pour les orientations prescriptives d'organisation de l'espace (partie «document d'orientation» du schéma de cohérence territoriale) sans se substituer à elles.

La carte de synthèse fait apparaître les grandes options d'aménagement et de développement du territoire couvert par le SCoT. Il s'agit là d'une vision d'ensemble qui sera traduite à la fois selon les thèmes et selon les secteurs géographiques dans les prescriptions du document d'orientation.

Exemple

La carte présentée ci-contre indique :

• l'organisation de l'agglomération en polarités (carrés rouges) : pôle central et 4 pôles secondaires est, nord, ouest et sud ;

• que chacun de ces pôles sert de relais au développement de son secteur : services, commerces… à conforter (flèches blanches) ;

• que chaque pôle est relié aux autres par des transports collectifs en site propre, y compris de part et d'autre du fleuve, ce qui implique des franchissements (flèches rouges ombrées de noir) ;

• que les abords du fleuve sont inondables : l'urbanisation de la plaine sera limitée dans le secteur marqué de ronds marrons (PPRI existant) ;

10 *Évaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement, Guide méthodologique,* Michèle Eyballin, MATE, 1999.

11 *Évaluation préalable des contrats de plan État-région et Documents uniques de programmation 2000-2006,* Corinne Larrue, MATE 1999.

Exemple de critères d'évaluation environnementale (région Nord-Pas de Calais)

Enjeux	Exemples d'indicateurs de performance	Exemple d'indicateurs d'impact négatif
Dimension écologique • Restauration, gestion et protection de la biodiversité • Renforcement de la couverture forestière et sa qualité écologique	• Préservation des grandes unités naturelles • Augmentation des surfaces boisées	• Réduction des unités naturelles de grande taille • Réduction des surfaces boisées
Dimension pollution • Gestion des déchets • Réduction à la source des émissions de polluants atmosphériques	• Réduction du volume de déchets par habitant • Amélioration de la qualité de l'air d'habitations en zone de fort tonnage annuel	• Augmentation du nombre de constructions • Augmentation des rejets atmosphériques polluants dans les zones de dépassement du niveau 1
Dimensions ressources naturelles • Protection et amélioration des ressources en eau • Amélioration de l'efficacité énergétique • Lutte contre l'érosion et la dégradation biologique des sols • Réhabilitation et reconversion des friches industrielles	• Préservation de la qualité physico-chimique de l'eau • Amélioration de l'efficacité énergétique • Réduction des surfaces érodées • Réduction en nombre et en surface des friches industrielles	• Augmentation des rejets polluants dans les cours d'eau de qualité 1 • Tendance à la réduction de l'efficacité énergétique • Augmentation de la pression agricole dans les zones de perte de la couche arable • Augmentation de la superficie des friches industrielles réhabilitées
Dimension sécurité • Maîtrise des risques naturels liés aux activités humaines • Maîtrise du risque industriel	• Réduction du nombre d'habitations soumises au risque • Réduction du nombre d'habitants soumis au risque	• Augmentation du nombre d'installations à risques • Augmentation du nombre d'habitants dans les secteurs accidentogènes
Dimension cadre de vie • Réduction des nuisances sonores	• Préservation des espaces de calme	• Réduction des espaces de calme de grande taille
Dimension patrimoine • Connaissance des espaces littoraux	• Réduction de la pression sur les milieux sensibles	• Augmentation de la population dans les secteurs littoraux
Enjeux transversaux • Croissance maîtrisée des réseaux de transport	• Accroissement des transferts route/transports publics	• Augmentation du nombre de constructions dans les zones à faible desserte par les transports en commun

Exemples d'indicateurs de performance et d'indicateurs d'impact environnemental retenus dans la région Nord-Pas de Calais (d'après le BCEOM) in *Évaluation préalable des contrats de plan État-région et Documents uniques de programmation 2000-2006*, Corinne Larrue, MATE 1999.

TROISIÈME PARTIE

Le document d'orientation

Le document d'orientation rassemble les prescriptions permettant la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable du SCoT.

Les orientations qu'il développe, conformément à l'article R-122-3, doivent s'inscrire dans la réalisation des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable, eux-mêmes justifiés par le diagnostic. Mais tous les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ne feront pas l'objet d'une telle traduction.

Il importe d'apprécier la nature du document d'orientation avant de développer et d'illustrer certaines des orientations que pourrait contenir un SCoT [12].

Les exemples 12 présentés sont repris des démarches et des documents élaborés par différentes agglomérations, notamment: Rouen-Elbeuf, Lille, Grenoble, Bordeaux, Orléans, Lyon, Avignon.

Ce que dit le décret

«Art. R. 122-3. – Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :

1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;

2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;

3° Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;

4° Les objectifs relatifs, notamment :

a) À l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;

b) À la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;

c) À l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;

d) À la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;

e) À la prévention des risques ;

5° Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

Il peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421.

Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma.

Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles.»

La nature du document d orientation

2.1. La compatibilité

Contrairement au projet d'aménagement et de développement durable, le document d'orientation revêt une dimension prescriptive. C'est sur la base de ces orientations que s'établira la compatibilité des PDU, PLH, SDEC, PLU,...

D'autres documents ou procédures se devront de respecter, dans un même rapport de compatibilité, les orientations du SCoT : PSMV, ZAD, ZAC, autorisations d'urbanisme commercial, réserves foncières des collectivités locales de plus de 5 hectares d'un seul tenant, lotissements et constructions de plus de 5 000 m² de SHON, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines.

Les documents concernés ne devront pas en compromettre la réalisation. Ainsi, il y a compatibilité si un PLU maintient à usage agricole une partie du territoire communal susceptible d'accueillir la réalisation d'une infrastructure ou d'un équipement repérés au SCoT, à défaut d'études suffisamment précises permettant de les localiser.

Le document d'orientation ne peut pas empiéter sur les champs de compétence des documents qui doivent lui être compatibles, ni les remplacer. C'est pourquoi, à la différence du schéma directeur, le document d'orientation ne comporte pas de carte de destination générale des sols. Cette compétence relève du PLU, sauf dans le cas particulier de la délimitation d'espaces protégés (2° du R. 122-3).

2.2. L'expression des orientations

Une orientation peut être écrite et/ou représentée graphiquement

Le document d'orientation est un document écrit, assorti de documents graphiques qui possèdent la même valeur juridique que le texte.

Il importe d'assurer une correspondance précise entre l'écrit et la carte au risque de fragiliser le dispositif prescriptif (voir ci-dessous, notamment en matière de localisation).

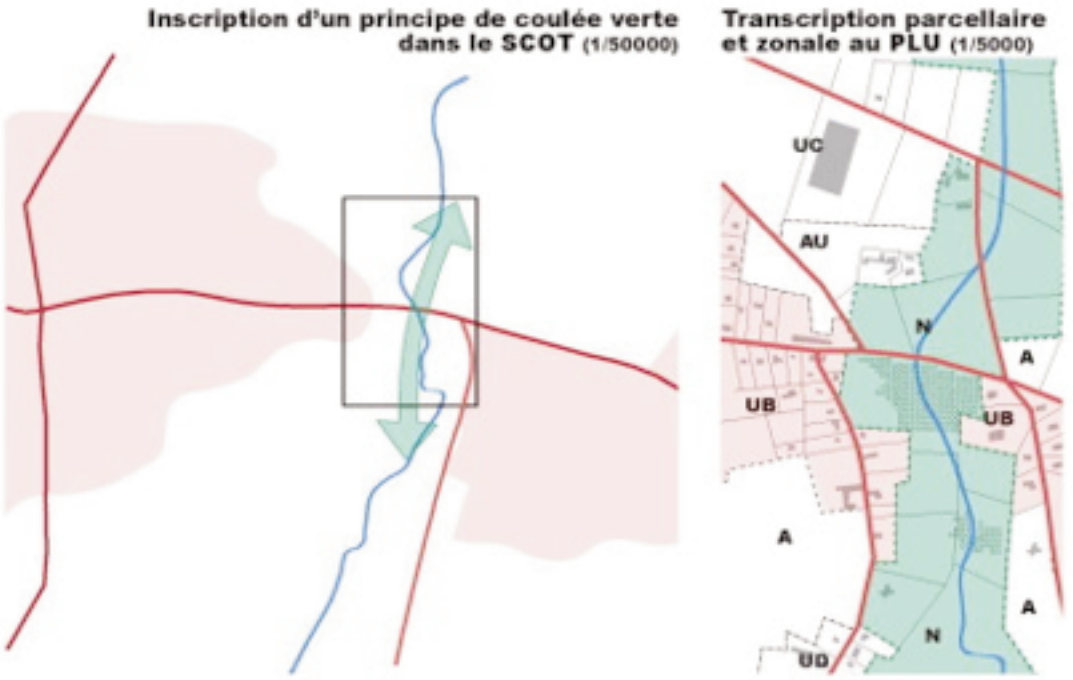
Une orientation peut être écrite et/ou représentée par un document graphique (carte, schéma,...), voire même illustrée par un croquis ou une photo.

Une orientation est un principe d'aménagement

Le document d'orientation donne les principes qui doivent guider l'écriture des documents qui doivent lui être compatibles, en précisant les modalités d'application de ces principes.

Ainsi, si le SCoT a retenu le principe d'une coulée verte, par exemple entre deux communes, il appartient aux PLU des communes concernées de traduire précisément ce principe et d'affecter certaines parcelles à la réalisation de l'orientation.

Exemple de compatibilité d'un principe entre SCoT et PLU



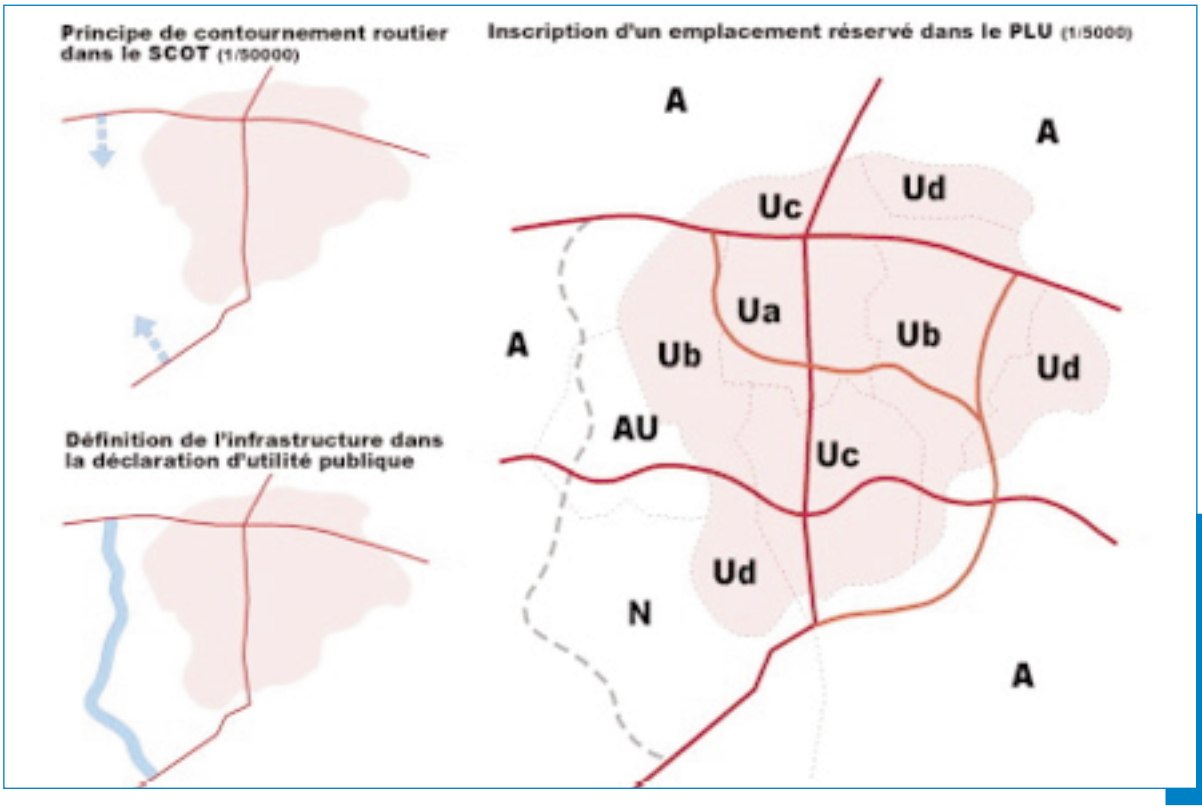
Le document d'orientation localise une coulée verte, axée sur la rivière. Le PLU en tire les conséquences en matière de délimitation parcellaire, de zonage et de règlement, selon le principe de compatibilité.

En ce qui concerne un projet d'infrastructure, par exemple, un contournement routier ou un transport collectif en site propre, le SCoT pourra fixer l'orientation géographique.

Le degré de précision sur le projet tiendra compte du degré d'avancement de la procédure relative à cet équipement :

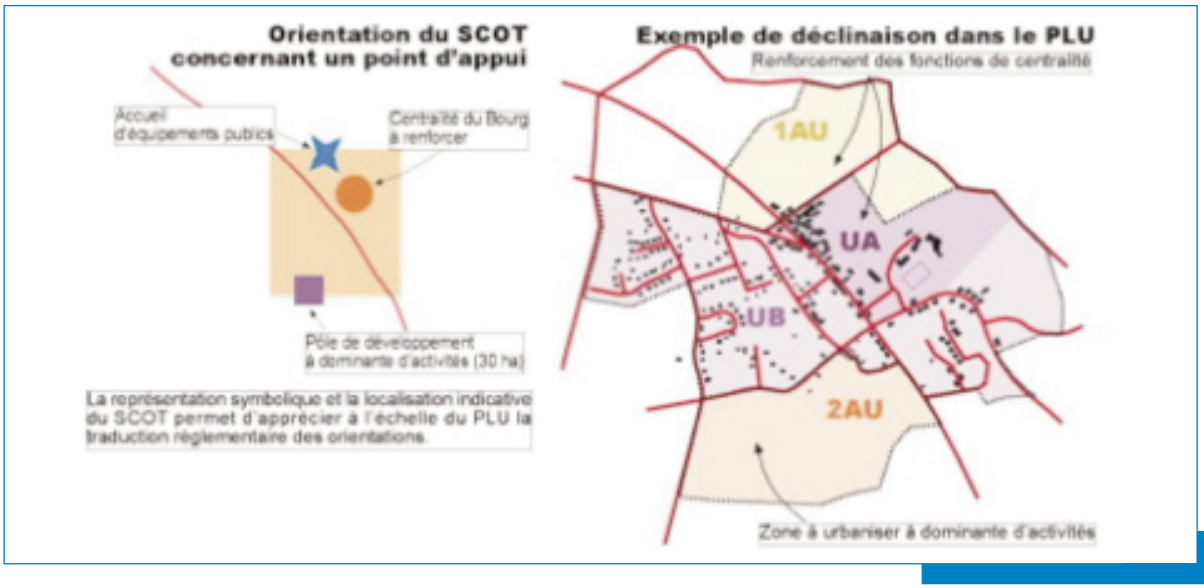
- le plus souvent, il s'agira de traduire une intention, explicitée par le texte et/ou un graphique, dès lors qu'il faut créer une liaison nécessaire entre deux points ;
- parfois, une description plus précise à l'échelle du SCoT, si la procédure est suffisamment avancée (DUP réalisée,...).

Exemple de compatibilité d'un contournement routier entre SCoT, DUP et PLU



Ces principes s'appliquent dans tous les domaines : infrastructures mais également habitat, services, loisirs... et seront mis en œuvre par les documents spécialisés en compatibilité avec les orientations du SCoT.

Exemple de compatibilité d'une orientation entre SCoT et PLU



Le SCoT doit donc privilégier la représentation cartographique symbolique qui laisse une marge d'appréciation locale, exprimée par le PLU en compatibilité avec le SCoT.

Les principes retenus par le document d'orientation doivent être clairement exprimés, les termes retenus précisément choisis selon le degré de précision que l'on souhaite donner à l'orientation : ils en auront d'autant plus de force.

Ainsi, une protection n'aura pas la même portée, si elle s'exprime par :

- «l'espace naturel devra être majoritairement préservé», c'est-à-dire que la protection s'applique à au moins la moitié de l'espace considéré ;
- «l'espace naturel devra être préservé», c'est-à-dire que la protection est la règle, la non-protection est l'exception ;

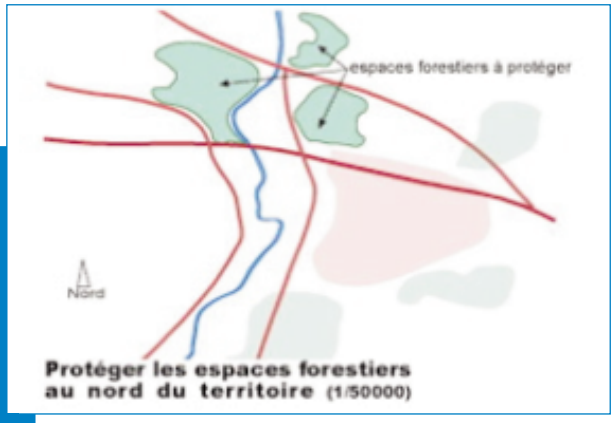
• « tel espace (naturel ou urbain) doit être préservé en fonction de son intérêt d'agglomération » : il fait l'objet d'une délimitation à la parcelle, délimitation reprise de manière conforme par le PLU. La représentation graphique de ces principes devra donc être adaptée à la portée de l'orientation et se traduire différemment selon le degré de protection retenu.

2.3. Les types d'orientations

Le document d'orientation peut recourir à 3 types d'orientations :

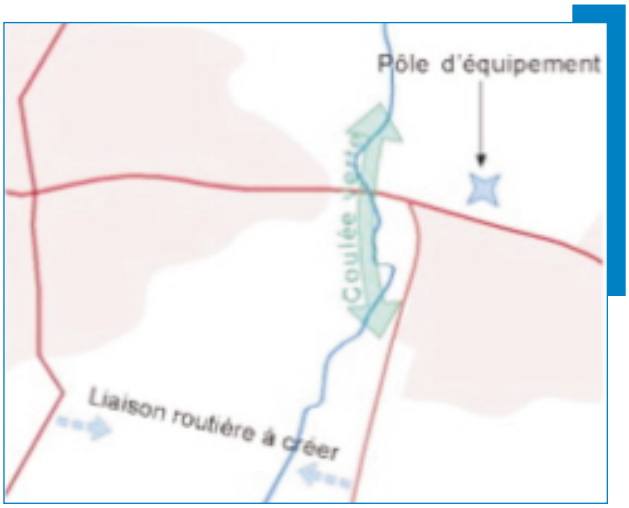
• il peut s'agir d'une orientation générale, qui s'applique à l'ensemble du territoire (par exemple, une orientation visant à limiter l'imperméabilisation des sols) ou qui concerne certains espaces et énonce les protections spécifiques qui s'appliquent à eux (par exemple, l'interdiction de l'urbanisation des têtes de coteaux ou des forêts alluviales de l'aire du SCoT). Dès lors, si le texte l'indique, il n'est nul besoin de cartographier les zones en question ;

Inscription d'une orientation générale dans le SCoT



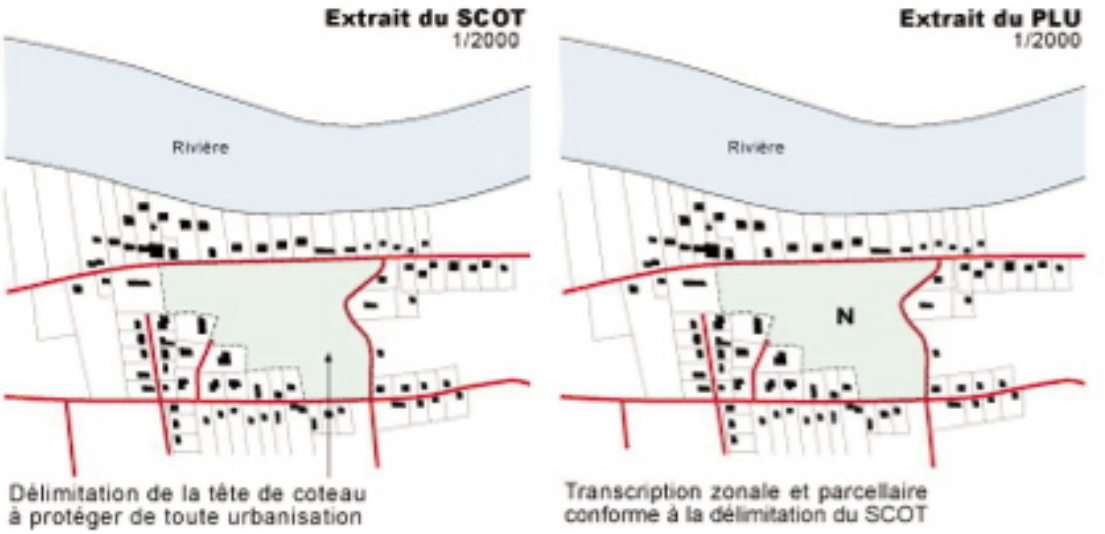
• il peut s'agir d'une localisation schématique d'un principe : dans ce cas, la prescription écrite devra correspondre. Cela peut concerner une coupure d'urbanisation, un pôle de développement, un équipement, un tracé, etc. Dans ce cas, la localisation est indicative, il importe d'en préciser la portée. Ainsi, la légende d'une carte permet d'indiquer si l'orientation de localisation d'un équipement est spatialisée (par exemple, les équipements publics doivent être situés au nord de l'agglomération), territorialisée (par exemple, un sous-territoire du SCoT doit accueillir un centre de stockage de résidus ultimes), liée à une infrastructure (par exemple, un pôle d'échanges sera créé à proximité de la future voie de contournement), etc.

Exemple de localisation dans le SCoT (1/50 000)



• par exception, et dans le seul cas d'espaces à protéger, il pourra s'agir d'une délimitation précise, cartographiée à une échelle adaptée pouvant descendre à la parcelle, d'espaces naturels, agricoles ou bâtis dont la protection réglementaire est d'un intérêt supracommunal. Cette orientation s'impose alors dans un rapport de conformité aux documents, procédures et autorisations citées précédemment.

Exemple de conformité d'une délimitation entre SCoT et PLU



En matière de délimitation, le SCOT doit adopter une échelle permettant de déterminer à la parcelle les espaces devant faire l'objet d'une protection stricte (1/2000, 1/5000).
Le PLU retranscrira, à son échelle, la protection suivant le principe de conformité.

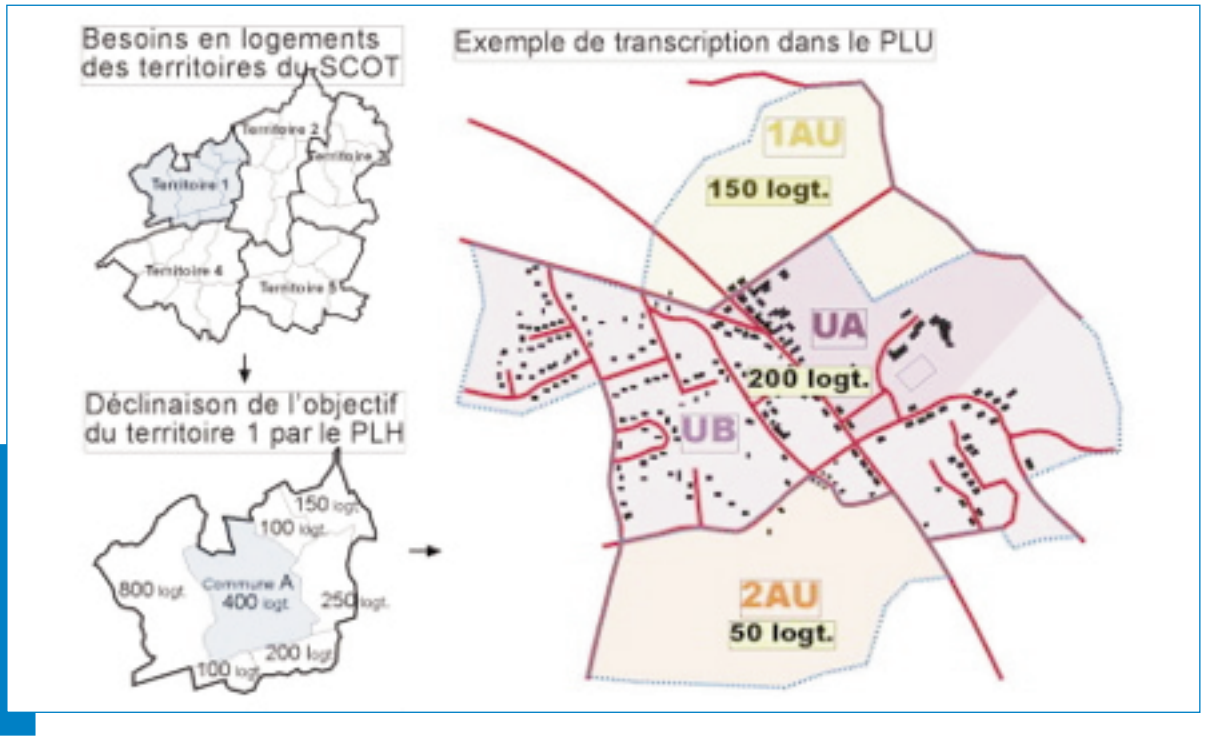
Par exemple, dans une région viticole de grande renommée, le SCoT pourra développer des orientations différenciées de protections des vignobles : les terroirs, plantés ou non de vignes, dont le caractère exceptionnel est reconnu, seront délimités et feront l'objet d'une protection stricte.

2.4. Illustration des trois types

Le document d'orientation peut chiffrer un certain nombre d'orientations, à condition de ne pas entrer dans un niveau de précision qui pourrait être jugé illégal au regard du niveau des préoccupations du SCoT, et avec le souci de laisser aux documents de programmation (PLH, PDU...) et de planification locaux (PLU, cartes communales) le soin de les préciser. Il importe de fixer un «point de départ» permettant de mesurer ou d'apprécier la réalisation ou le respect de l'orientation.

Ainsi, il importe que le SCoT donne une estimation des besoins en logements au regard des besoins recensés et des objectifs du PADD, estimation qu'il peut décliner par territoire, afin de définir les grands équilibres du développement. Néanmoins, il ne pourra pas décliner par commune des objectifs de construction, compétence qui relève pour partie du PLH et pour partie du PLU.

Exemple de compatibilité d'un objectif entre SCoT, PLH et PLU



Le document d'orientation peut quantifier un pôle de développement en termes d'ordres de grandeur (par exemple, «le pôle de développement "X" aura une surface maximale d'environ 40 hectares») ou l'urbanisation nouvelle d'un territoire (par exemple, «l'extension de la zone urbaine du territoire "Y" est limitée à 10% environ de la zone urbaine actuelle, déterminée par la somme des zones U et AU des PLU en vigueur à la date d'approbation du SCoT» ou «l'extension de la zone urbaine du territoire "Z" est limitée à 10% des zones agricole et naturelle actuelles, déterminées par la somme des zones A et N des PLU en vigueur à la date d'approbation du SCoT»).

Le document d'orientation peut qualifier un équipement (par exemple, «un pôle d'échanges entre les réseaux ferroviaire et routier sera réalisé...»), un pôle de développement (par exemple, «un point d'appui à l'urbanisation sera développé afin d'assurer les principes de diversité des fonctions et de mixité sociale...»).

Le document d'orientation peut reprendre des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable, si leur réalisation passe par des prescriptions. Ainsi, il peut indiquer que «50% au moins des logements neufs devront être construits en zone urbaine existante». L'orientation sera alors traduite dans les PLU par des dispositions réglementaires favorables au renouvellement urbain (dents creuses, densification, modification de zonages,...) et une limitation des zones d'urbanisation future. Le document d'orientation peut donner une orientation géographique au développement (est-ouest ou nord-sud, sur plateau ou en plaine...) ou lier l'engagement d'une action par rapport à une autre (par exemple, il peut lier le développement d'un secteur à sa desserte préalable par les transports en commun).

Les dix domaines traités dans le document d'orientation

Les orientations développées doivent porter strictement sur les points abordés par l'art. R. 122-3 du Code de l'urbanisme, en précisant dix domaines à travers la formulation d'orientations à portée prescriptive.

3.1. Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés

Exemple

Dans l'esprit des enjeux d'un développement durable, une grande agglomération et son arrière-pays ont comme objectifs principaux de favoriser un développement urbain plus compact, moins consommateur des ressources et des espaces naturels, et la perspective de rénover et de diversifier les secteurs anciens et les quartiers devenus trop cloisonnés ou socialement trop marqués.

■ **Rappel des objectifs à faire figurer dans le PADD**

- renouveler la ville (ou les tissus anciens) ;
- structurer le développement périurbain (autour de pôles d'urbanisation organisés) ;
- pérenniser la qualité et la diversité des espaces naturels, conjuguer environnement et aménagement.

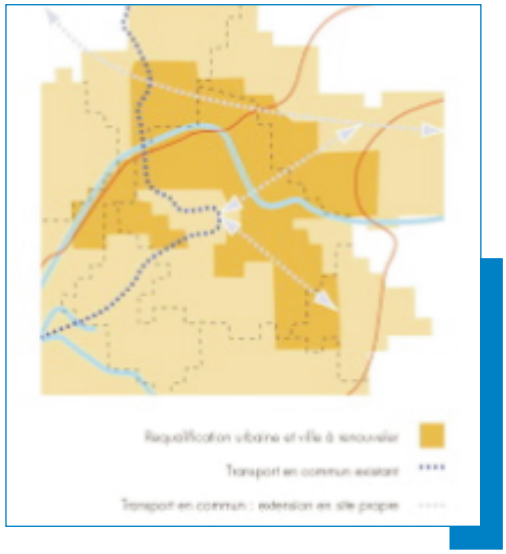
L'organisation de l'espace économique est également abordée dans le PADD.

■ **Les orientations**

- **renouveler la ville (ou les tissus anciens).** En la matière, le document d'orientation pourra fixer, selon la spécificité des différents territoires qui composent la ou les villes, des orientations particulières relatives :
  - au renforcement de l'attractivité résidentielle dans les centres anciens,
  - à la capacité pour ces territoires centraux d'offrir un habitat de qualité alternatif à l'offre périphérique, notamment en favorisant la réhabilitation des quartiers anciens affectés par la vacance et l'insalubrité, la reconquête des friches urbaines, un rééquilibrage qualitatif et quantitatif de l'offre en logements, etc.

Dans le cadre de l'élaboration des PLH et des

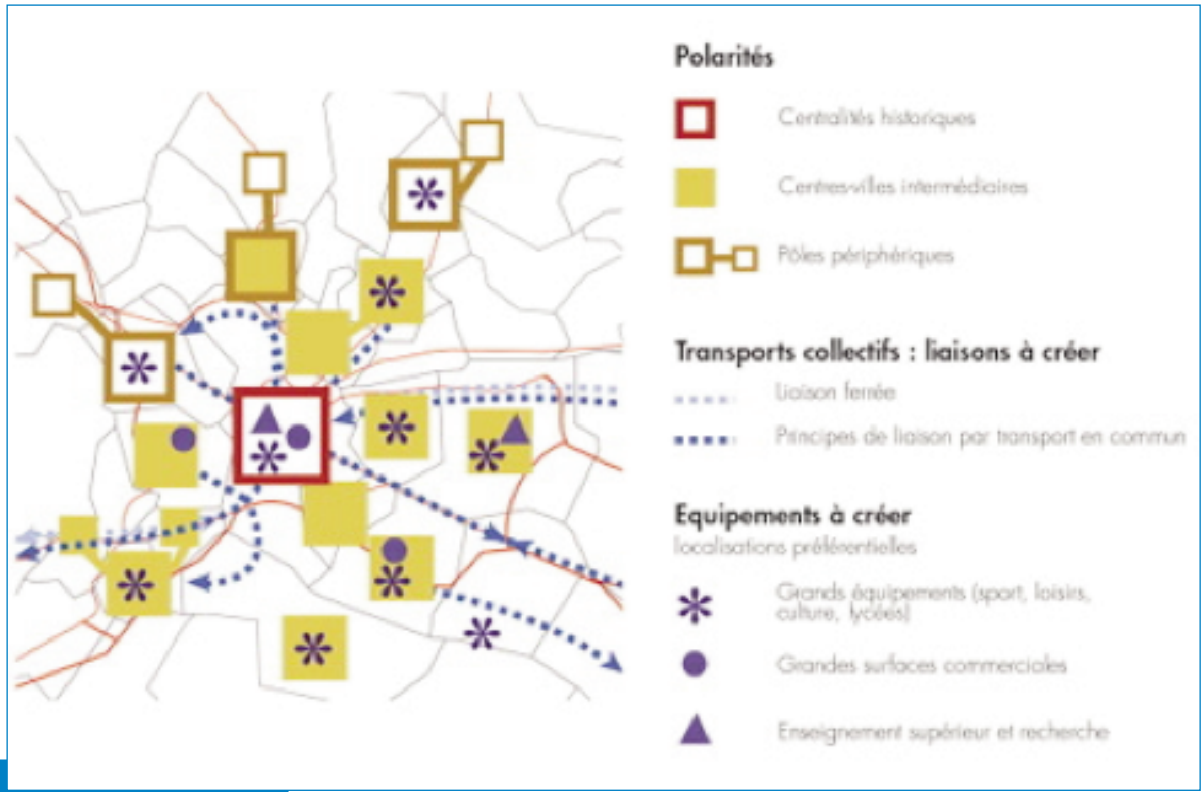
Exemple : renouveler la ville (ou les tissus anciens)



PLU, ces orientations globales seront précisées, réglementées voire quantifiées.

• **structurer le développement périurbain autour de pôles d'urbanisation organisés.** La tendance à l'étalement urbain représente un enjeu important d'organisation de l'espace périurbain, mieux structuré, revu dans ses rapports centre-périphérie, davantage économe de l'espace.
Ainsi, par exemple, le document d'orientation

Exemple : structurer le développement autour de pôles urbains organisés



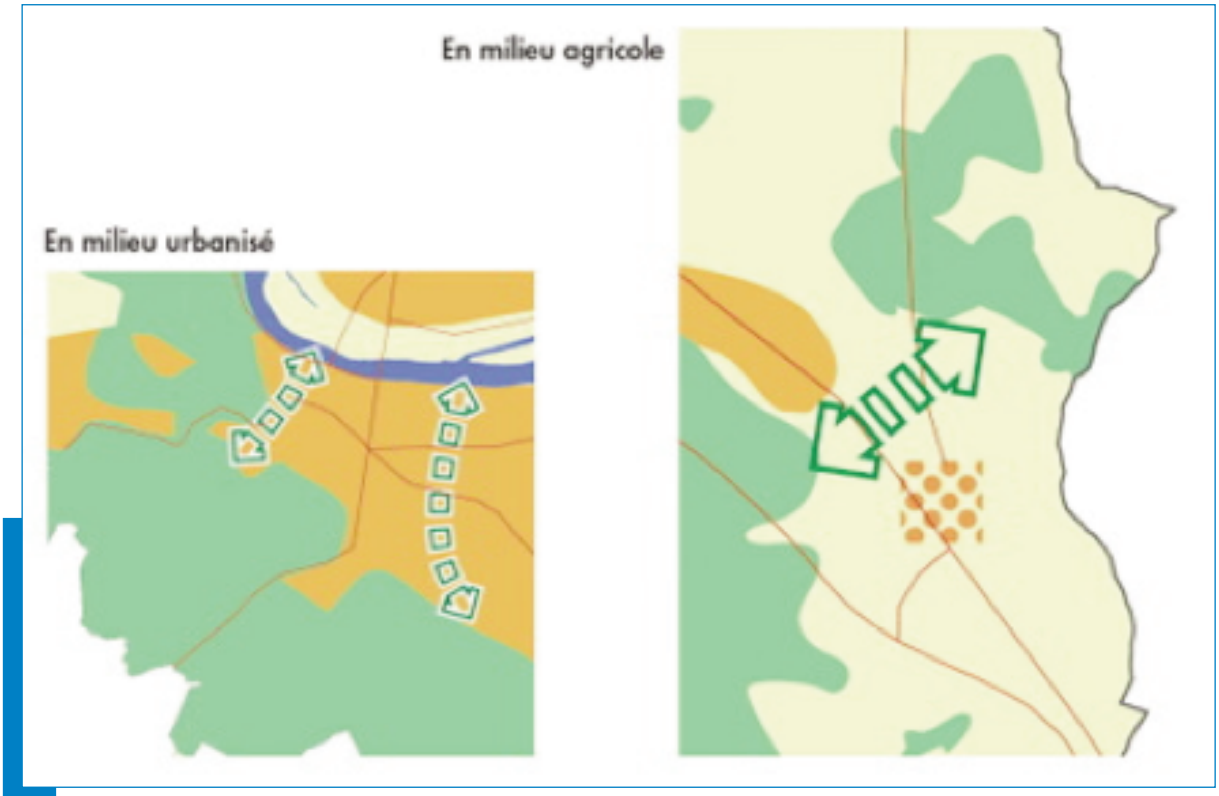
peut préciser les conditions du développement périurbain autours des bourgs et

polarités urbaines périphériques existantes jouant une fonction de relais vis-à-vis de l'agglomération centrale. Le renforcement de ces polarités supposera parallèlement la mise en place de lignes structurantes de transports collectifs devant permettre des liaisons directes et rapides vers la ville centre et les pôles locaux à structurer.

3.2. Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation

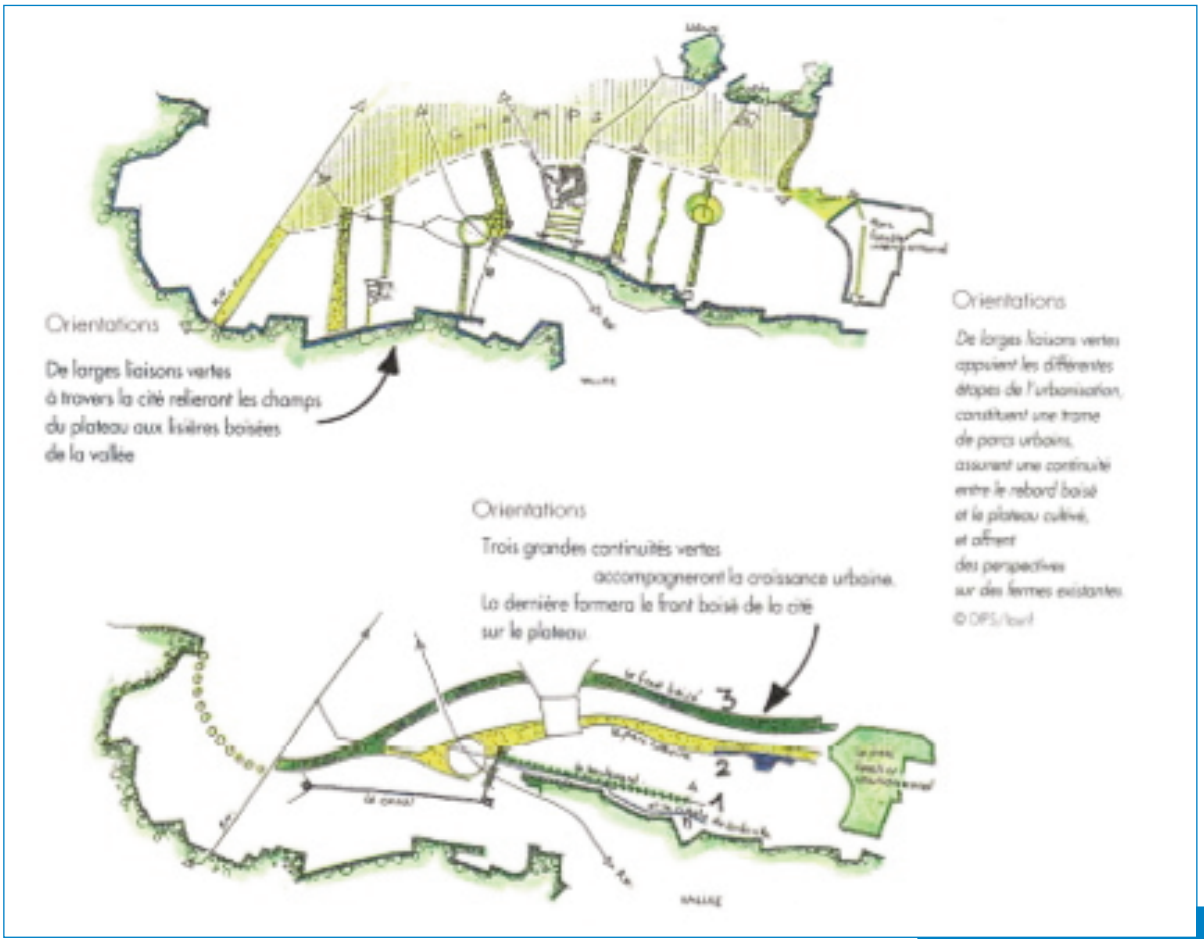
Comme en d'autres domaines, les orientations s'appuient sur le diagnostic et sur le PADD, à la fois pour le texte et pour les localisations, qu'elles portent sur l'ensemble du territoire ou sur des sites bien déterminés.

Exemple de localisation des continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supracommunal



Principes non localisés de protection des espaces forestiers

Exemple de localisation de principe des liaisons vertes dans le développement d'une cité technopole à échelle d'un schéma de secteur d'un SCoT



En matière d'ensembles naturels à dominante forestière, la préservation du massif boisé est prioritaire. Ces espaces boisés devront être protégés par les PLU et les cartes communales, et préservés de toute urbanisation. Des dispositions seront prises visant à assurer la protection de leurs lisières, le cas échéant par l'instauration de zones tampons adaptées.
Des équipements de faible densité à vocation touristique ou de loisirs pourront éventuellement être réalisés dans des enclaves non boisées, dans la mesure où ils peuvent concourir à la mise en valeur du massif.

Localisation des continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supracommunal à préserver sur le territoire d'un SCoT

Exemple d'orientation

«Des continuités naturelles et liaisons vertes seront maintenues entre les composantes de la ceinture verte d'agglomération que sont les espaces naturels, les forêts et les espaces agricoles».

Explicitation

Les PLU et les cartes communales préciseront leur emplacement, leur tracé, leur ampleur, et les adapteront localement à leurs fonctions.

Les liaisons vertes situées en milieu urbanisé, composantes de la trame verte urbaine, devront assurer impérativement une coupure verte entre zones urbaines. Elles n'auront pas nécessairement une emprise importante, mais leur caractère fortement végétal sera primordial.

Les continuités naturelles et liaisons vertes situées en milieu agricole ou naturel seront, sauf exception, de plus grande ampleur qu'en milieu urbanisé.

La protection de ces espaces devra garantir leur caractère naturel et leur valeur patrimoniale. Il importe que les activités humaines s'y exercent en harmonie avec la qualité du milieu.

Les aménagements et les constructions ne devront pas porter atteinte au caractère agricole (s'il existe) ou naturel, ni, dans ce cas, entrer en conflit avec l'activité agricole.

Localisation sch matique et approximative sur une carte

Les principales continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supracommunal sont mentionnées sur la carte de façon schématique sous forme de flèches vertes discontinues de deux largeurs différentes :

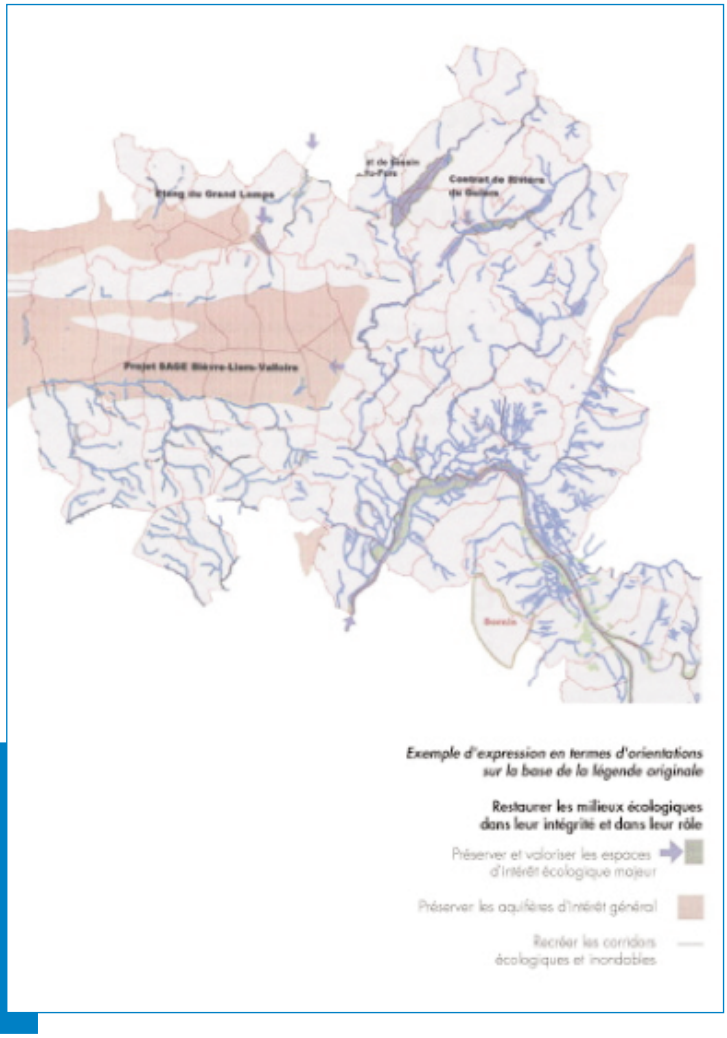
- les flèches les moins larges symbolisent des liaisons vertes situées en milieu urbanisé. Composantes de la trame

verte urbaine, elles devront assurer impérativement une coupure verte entre zones urbaines ;

- les flèches les plus larges symbolisent les continuités situées en milieu agricole.

Les grands équilibres
Exemple d'orientations
concernant les espaces urbains

Les grands équilibres
Exemple d'orientations
concernant les milieux écologiques



Autre exemple sur le m me sujet,
mais chelle d'un sch ma de secteur

Délimitation d'espaces naturels à protéger

Exemple

«Les espaces d'intérêt écologique majeur qui sont forestiers, aquatiques, naturels ou agricoles devront être protégés dans les PLU par un classement adapté (suit l'énumération des sites)».

L'énoncé des raisons de la protection peut être par exemple basé sur celui des zones «Natura 2000», des ZNIEFF, des sites classés ou inscrits, du classement en forêt de protection. Une protection accrue de ces milieux peut être justifiée pour éviter le mitage urbain, le morcellement lié aux infrastructures, pour conforter l'armature principale d'une ceinture verte d'intérêt d'agglomération, d'intérêt régional ou plus.

Les grands équilibres
Exemple d'orientations concernant
les espaces naturels agricoles et paysagers

NB : dans ce cas, une étude environnementale spécifique, justifiant les enjeux, figurera en annexe du rapport de présentation pour venir en appui de la reconnaissance juridique donnée par le SCoT.

La délimitation cartographique précise, à une échelle appropriée, permettra d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

Une carte générale peut situer les différents espaces dans l'aire du SCoT. Des cartes faisant office de zoom préciseront les périmètres de ces espaces, avec une précision de l'ordre du parcellaire et les PLU devront s'y conformer.

NB : la même démarche peut s'appliquer à des espaces urbains.

3.3. Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers

Rappel des objectifs du PADD

Exemple : les dispositions inscrites au PADD expriment la stratégie volontariste de mettre au cœur du projet de développement la qualité de l'environnement naturel et la mise en valeur du paysage.

Quatre objectifs peuvent décliner ces choix :
- économiser l'espace ;
- structurer le territoire ;
- valoriser les espaces naturels ;
- compléter la dimension spatiale du projet d'une dimension paysagère.

Orientations

Elles se répondent en termes de grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser, et les espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Elles obéissent à deux objectifs :
- « Utiliser les espaces urbains de manière intensive » ;
- « Protéger et mettre en valeur les espaces naturels et les paysages ».

Objectif 1 : « Utiliser les espaces urbains de manière intensive »

• Orientation générale 1 : Concentrer le développement autour des pôles urbains existants

Déclinaison : les axes et pôles urbains majeurs qui accueillent les villes centre, les principaux équipements et services et d'importants moyens de transport en commun doivent être confortés dans ce rôle.

Les axes et pôles urbains secondaires prolongent les axes majeurs.

Les coupures à l'urbanisation doivent y être maintenues.

Dans les espaces urbains périphériques les dispositions des PLU devront conduire à l'arrêt du mitage, au renforcement des hameaux et villages, à la préservation des équilibres existants.

• Orientation générale 2 : Recréer la ville sur la ville et non à sa périphérie

Déclinaison : le patrimoine bâti remarquable et son cadre paysager doivent être protégés et confortés.

Des formes urbaines moins consommatrices d'espace doivent être promues, plus adaptées aux centralités et à l'identité des communes.

Des améliorations qualitatives doivent renforcer l'attractivité des pôles urbanisés (qualité des logements, des formes urbaines, des espaces publics et des espaces verts à toutes les échelles de l'agglomération).

L'offre de logement individuel diffus en milieu périurbain doit être limitée, tout en maintenant dans les espaces urbains centraux ou secondaires une offre de produits résidentiels cohérente avec le profil du marché de la région.

Objectif 2 : « Protéger et mettre en valeur les espaces naturels et les paysages »

• Orientation générale 1 : restaurer les milieux écologiques dans leur intégrité et dans leur rôle

Déclinaison de l'orientation :

– protéger les espaces d'intérêt écologique majeur :
  - protection des milieux naturels remarquables (Citation des lieux, ZNIEFF et sites naturels classés notamment),
  - protection des lisières forestières sensibles par l'expression formelle des limites de constructibilité et des règles de gestion des franges ;

– recréer des corridors écologiques et inondables le long de tous les torrents et cours d'eau, éviter l'implantation de nouvelles zones urbaines ;

– préserver les zones humides : suivant les préconisations du SDAGE, les fonctions patrimoniales, écologiques et hydrologiques des zones humides devront être maintenues. Pour cela, la stabilisation de la superficie des zones humides devra être garantie dans les documents d'urbanisme. Toute atteinte à leur intégrité pouvant entraîner la perte de leurs différentes fonctions sera évitée.

– préserver la nature dans les espaces à dominante de loisirs : déterminer les conditions dans lesquelles, selon les contraintes de leur affectation principale, pourront être autorisés certains aménagements et équipements légers destinés à cette fréquentation de loisirs.

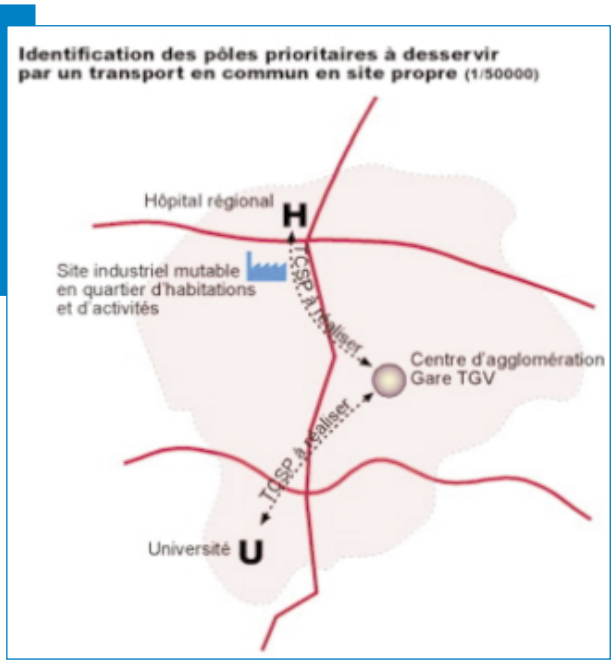
• **Orientation générale 2 : préservation des espaces agricoles à fort potentiel**

Déclinaison de l'orientation : assurer l'unité des zones agricoles, en maintenant les liaisons et l'équilibre entre les différents espaces agricoles, en définissant des limites claires et durables entre zones agricoles et zones urbaines, en protégeant les sièges d'exploitation du développement urbain.

• **Orientation générale 3 : faire du paysage un vecteur d'identité au service de la lisibilité du territoire et de son projet**

Déclinaison de l'orientation : mise en valeur des éléments identitaires de la région.

Exemple de cohérence urbanisme-transport dans le SCoT



Expression graphique des orientations

Certaines limites spatiales concernant les espaces urbains et correspondant à des enjeux d'intérêt au moins supracommunal peuvent être représentées cartographiquement. Elles sont de deux natures :

- les limites représentées sous forme schématique et localisant un principe que le PLU devra préciser ;
- les limites dites stratégiques représentées précisément, dont l'enjeu exprimé est de protéger un espace – naturel ou urbain – d'intérêt majeur (cf. chapitre précédent).

Le recours à ces indications doit être limité et correspondre à des enjeux supracommunaux. La multiplication de limites précises conduirait à un zonage figé et ainsi à empiéter sur le domaine de compétence des collectivités locales de niveau inférieur.

3.4. Les objectifs relatifs à la cohérence entre l'urbanisation et la construction de logements sociaux

La loi par l'article L. 121-1 impose «la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat…».

Le diagnostic, le document d'orientation du SCoT, mais aussi le PLH devront prendre en compte l'ensemble des logements et pas seulement les logements sociaux, de manière à organiser la satisfaction des besoins en logements et la fluidité dans le «cursus résidentiel». Le document d'orientation s'appuiera sur le diagnostic lorsqu'il donnera des orientations visant à rééquilibrer l'habitat selon les secteurs et les types de logement. Les choix doivent pouvoir être justifiés en fonction des besoins.

La mise en cohérence habitat/transports

Le SCoT implique une analyse croisée entre ces domaines dans le diagnostic, le PADD et le document d'orientation.
L'un des éléments majeurs du SCoT en matière de cohérence est la faculté d'ouverture à l'urbanisation conditionnée par la desserte en transports collectifs.
Il devrait en résulter la création ou le renforcement de pôles secondaires visant à structurer la ville et éviter l'étalement urbain non maîtrisé. Bien entendu, la nature et la densité des

à l'échelle de l'agglomération, et ne se substituera pas au PLH, qui pourra préciser les objectifs de réalisation des divers types de logement et répartir, notamment dans les agglomérations concernées par la règle des 20%, les objectifs de logements sociaux entre les communes.

Il n'est pas nécessaire que le document d'orientation doit concerner l'ensemble de l'habitat, quelle que soit sa forme, et également assurer la cohérence entre l'habitat, l'environnement, les moyens

FAVORISER L'URBANISATION PRIORITAIRE AUTOUR DES TRANSPORTS EN COMMUN

PADD	Document d'orientation
Limiter l'extension urbaine. Dynamiser le centre-ville et pour cela faire jouer à l'hypercentre son rôle de cœur d'agglomération et de rôle principal, en renforçant son attractivité et son accessibilité. Structurer les pôles d'appui et leurs territoires, dans le cas de la périphérie, comme lieu privilégié de la densification.	Acter une réduction de 16% de l'espace urbanisable par rapport au SDAU de 1974 et des contraintes fermes sur les espaces naturels exclus de l'urbanisation.
Définir un parti de développement urbain qui s'appuie sur le fonctionnement d'un système multipolaire qui prévoit deux axes de TCSP pour relier les pôles d'appui au centre-ville et des voies de contournement pour relier les pôles d'appui entre eux. Concevoir les axes de TCSP comme des lieux de dynamique urbaine.	Désigner les pôles qui sont prioritaires de l'aménagement de l'agglomération : les quatre pôles qui seront des relais du centre-ville devront offrir aux populations la plupart des fonctions urbaines dont elles ont besoin au quotidien. Réalisation d'un réseau de TCSP s'articulant autour de deux axes: l'un nord-sud, prioritaire dans le temps et l'autre est-ouest.
Utiliser le TCSP comme désenclavement de certains secteurs.	La première ligne de TCSP (axe nord-sud) participe à la maîtrise de l'urbanisation et à la structuration du territoire : le passage de la ligne doit permettre de désenclaver certains secteurs, proches de centres-villes et de prévoir l'urbanisation de ces zones autour des stations de TCSP.
Desservir les zones denses en habitat et activités.	Le SCoT précise les trois points de passage obligés de la première ligne de TCSP.

mobilisant les terrains non encore occupés au sein des zones urbaines (cœur d'ilôts, dents creuses,...) ;
• d'économiser l'espace, en privilégiant des formes urbaines moins consommatrices d'espace, en définissant des zones d'urbanisation nouvelle, au contact des zones urbaines denses, pouvant être desservies par les transports collectifs, et en maîtrisant le développement des hameaux ou l'habitat diffus le long des voiries ;
• tendre au rééquilibrage de la construction de logements entre le sud et le nord du territoire.

Le document d'orientation peut fixer des objectifs quantitatifs à l'échelle du SCoT (au moins 30 % de la construction neuve doit se faire en réinvestissement du tissu urbain existant, la moitié maximum en extension) et par secteur (tel secteur devra accueillir de l'ordre de 5 000 logements supplémentaires dans les dix années à venir, dont 1 000 logements sociaux).

Exemple 2 : traduction des objectifs du PADD en orientations

Un des objectifs du PADD est de « permettre l'accueil de 40 000 logements supplémentaires d'ici 20 ans (renouvellement du parc, accueil de nouveaux ménages) ».

La première orientation est de privilégier la construction en zones urbanisées (pourcentage **estimatif** de ces 40 000 logements à préciser), sans naturellement interdire la construction en zones périurbaines (le pourcentage restant devant être inférieur à 50 %).

Il faut signaler que ce type d'orientation doit être accompagné d'une analyse de la disponibilité du foncier suffisamment fine.

L'objectif est alors décliné pour les territoires du SCoT, selon les objectifs d'équilibre fixés par le PADD.

Un double principe d'équilibre est retenu :
• d'une part, entre le territoire urbain, et les territoires périurbains et ruraux (pôle de développement secondaire, points d'appui) ;
• d'autre part, entre zones urbaines, et zones naturelles et agricoles.

Mais l'objectif de construction tiendra compte également des documents d'urbanisme existants, selon des règles de densité et de typologie différentes pour chaque territoire afin de tenir compte de leurs identités.

Si le schéma souhaite corréler la construction de logements avec la création d'emplois, il s'agira de rapprocher les lieux de résidence et de travail et d'éviter d'accroître la dissociation fonctionnelle des territoires.

Ainsi, « il faudra réserver en priorité les espaces économiques dans les secteurs où les capacités d'accueil en matière d'habitat sont suffisantes, notamment pour l'habitat social ».

3.5. Les objectifs relatifs à la cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs

Il ne s'agit pas dans ce chapitre de se livrer à des analyses sur les déplacements dans l'agglomération, même en les limitant aux transports collectifs. Cela a déjà été fait dans le diagnostic.

Le PADD, pour sa part, a tiré les conséquences des insuffisances révélées pour définir le projet.

Le document d'orientation détermine les moyens pour y parvenir, sans entrer dans le détail opérationnel et programmatique du plan des déplacements urbains.

Il s'agit notamment d'une mise en cohérence entre urbanisme et transports collectifs.

C'est bien à cette question que ce chapitre du SCoT doit répondre.

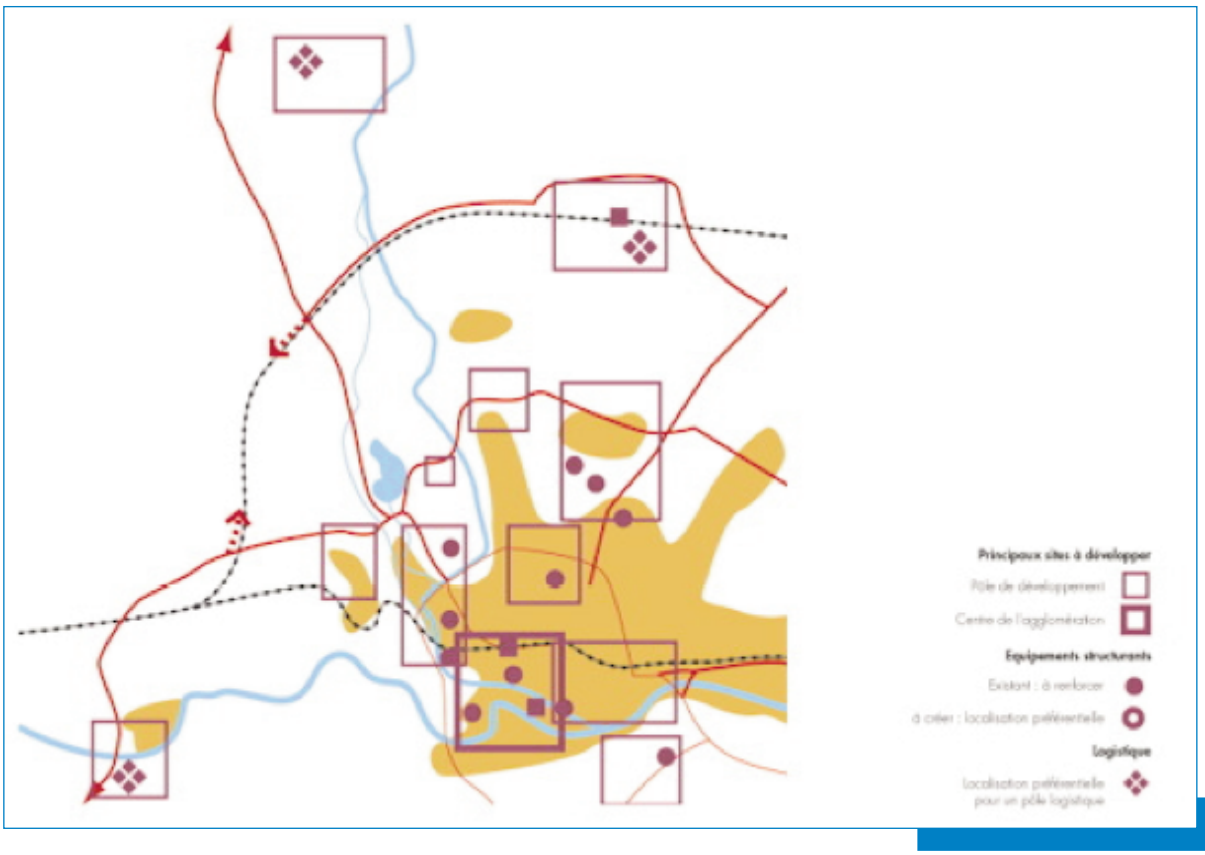
Cette préoccupation est donc importante dans le SCoT dans la mesure où le document d'orientation «peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs»... (R. 122-3-5).

Le document d'orientation peut définir des principes quant à la localisation des secteurs d'activités à créer ou à renforcer au regard de la desserte actuelle et future par les infrastructures routières et les transports en commun urbains ou par le train, en y intégrant la dimension du stationnement et de la sécurité pour tous les modes, y compris les cyclistes et les piétons pour une desserte de proximité.

Si le PADD fixe des objectifs qui visent en particulier le rééquilibrage du développement urbain au profit de certains

secteurs, avec comme support de cette nouvelle urbanisation la réalisation d'un TCSP par exemple, le document d'orientation indiquera un principe de réalisation (points de passage obligés, quartiers, sites ou équipements à desservir obligatoirement) qui pourra être précisé dans le PDU et le PADD du PLU. Réciproquement, s'il s'agit de réaliser un grand contournement autoroutier pour dévier le trafic de transit du centre-ville ou un contournement de type ferroviaire pour dévier le trafic de fret et de marchandises de la partie dense de l'agglomération, tout en protégeant ces grands axes de transit d'une urbanisation nouvelle, le document d'orientation définira les principes de liaison mais pourra aussi prévoir des orientations en termes d'urbanisation

Exemple d'expression graphique : diversification de l'offre des sites d'accueil d'activités économiques



excluant les secteurs concernés de toute extension urbaine.
En périphérie, les parcs de pôles d'échanges ou les parcs relais pourront être organisés et conçus de telle façon qu'ils soient à la fois lieu de stationnement pour des usagers qui prennent un transport en commun, mais aussi pôles économiques (développement de tertiaire, de commerces).
La formulation de telles prescriptions relève autant de l'expression écrite que d'une expression graphique schématique. On ne doit avoir recours à une cartographie plus précise qu'au regard d'objectifs intercommunaux, ou de contraintes clairement identifiées (points de passage obligés,...). Le document d'orientation pourra traiter également des déplacements à vélo et à pied, notamment en complémentarité avec les transports publics.

Le document d'orientation doit donc créer les conditions permettant de favoriser l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Cela dépend à la fois d'un niveau d'accessibilité du territoire adapté aux différentes fonctions urbaines et du fonctionnement de toutes les composantes du système de transport, y compris en terme d'usage.

Exemple de protection et de mise en valeur des paysages

Préservation de discontinuités dans l'urbanisation des pentes des coteaux

L'exemple ci-dessous est tiré d'une ville moyenne française. Il différencie ce qui pourrait relever du contenu du document d'orientation par comparaison avec celui du PADD.

Les prescriptions formulées dans le document d'orientation peuvent prendre d'autres formes, par exemple des conditions de desserte en transport en commun selon la taille des opérations d'urbanisme.

3.6. Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques

La nature des orientations concernant les commerces

Un certain nombre de dispositions intégrées au SCoT devront désormais être prises en compte par les CDEC.

Toutefois, le document d'orientation doit définir les objectifs généraux en matière d'équipement ou de développement commercial à l'échelle d'un territoire et ne peut à ce titre que préciser les objectifs relatifs aux localisation(s) préférentielle(s) des commerces et afficher ces grands objectifs sur le territoire.

Le document d'orientation pourra être précis dans ses orientations sans toutefois interdire tel ou tel type de commerce. Il pourra désigner des espaces potentiels d'accueil de projets commerciaux, définir des zones stratégiques, faire référence à des équilibres, à des développements modérés, introduire des notions de dessertes... qui peuvent être traduits, si nécessaire, dans des documents graphiques, le texte étant toutefois prédominant sur les illustrations (carte, schéma, croquis,...).

Exemple

• Objectif d'équilibre commercial entre zones périphériques et centre-ville

Une agglomération fortement équipée en grandes et moyennes surfaces constate que leur succès a affaibli le commerce et l'animation des centres-villes et a provoqué par endroits un effondrement de l'équipement commercial local, ce qui se traduit en général par une fragilisation de la vie de quartier.

Rappel des objectifs du PADD

L'objectif affiché au PADD est de réconcilier le commerce et la ville. Il est énoncé dans ces termes:

• conserver à la ville son rôle d'animation en favorisant les implantations commerciales;

• assurer l'attractivité des centres-villes et maintenir une offre commerciale de proximité aussi bien dans les quartiers que dans les petites communes;

• limiter le développement des pôles commerciaux périphériques;

• promouvoir la qualité architecturale, paysagère et environnementale des implantations commerciales, en particulier des entrées de ville et des centres commerciaux

Orientations

Le document d'orientation peut, par exemple, préciser ces objectifs de la façon suivante:

• conforter le développement du commerce dans les centres-villes, les quartiers et les linéaires urbains. Il s'agit de favoriser un commerce de qualité, diversifié et accessible à tous, y compris et surtout par les transports en commun et les modes de transport alternatifs à la voiture;

• limiter le développement des centres commerciaux périphériques et des linéaires périurbains. Cela n'interdit pas un renouvellement commercial («à surface de vente globalement égale»), ni les créations de surface de ventes nouvelles, d'importance minime;

• garantir l'accueil de nouveaux concepts commerciaux, alliant activité commerciale et animation de loisirs: ces types de création, susceptibles d'apporter au-delà du projet concerné, dynamisme économique et attractivité à des ensembles plus vastes, doivent être utilisés, en priorité, pour renforcer les centres-villes ou les sites de renouvellement urbain. Ils peuvent être acceptés dans de nouveaux sites périurbains lorsqu'il s'agit de sites spécialisés répondant à un déficit de l'offre, et s'ils remplissent des conditions exigeantes de qualité environnementale et architecturale. Des équipements sportifs structurants peuvent également jouer ce rôle.

Les autres activités économiques

Exemple

Une grande agglomération souhaite renforcer les moteurs de son développement économique et mieux se positionner avec sa région dans la concurrence européenne en diversifiant l'offre des sites d'accueil.

Les orientations ont été, sur ces bases, les suivantes :

- assurer les conditions de la diversification de l'offre des sites, au travers d'un double levier : celui de la gestion par l'urbanisme réglementaire et celui de la régulation et la diversification de l'offre foncière ;
- mener une politique cohérente d'aménagement et de valorisation des grands sites économiques existants par l'élargissement des capacités d'accueil et le renforcement de l'image des sites stratégiques centraux et péri-centraux de première couronne, la réservation de quelques grands sites stratégiques nouveaux en périphérie en vue de l'accueil d'opportunités d'intérêt d'agglomération relayée par une politique de programmation et de promotion de ces nouveaux sites ;
- renforcer les pôles d'excellence industriels et de haute technologie en développant une politique concertée et volontariste avec les partenaires (État, Région, milieux scientifiques, etc.) et en développant les complémentarités et les synergies avec les pôles scientifiques des agglomérations voisines ;
- s'appuyer sur une politique de grands équipements ayant un impact direct sur le développement économique, en renforçant les équipements structurants existants et en valorisant leurs impacts économiques (aéroports, pôles d'affaires, desserte TGV, réseau autoroutier, universités et grandes écoles, etc.) et en créant de nouveaux équipements rayonnants au plan de l'agglomération ;
- conforter l'agglomération comme un pôle logistique majeur au plan national, par le biais de l'aménagement de

Subordonner l'urbanisation à la création de desserte en transports en commun

PADD	Document d'orientation
Assurer la cohésion entre urbanisme et transports : le développement de chaque secteur devra se faire parallèlement à la mise en place d'un système de transports attractif et efficace, destiné à répondre au mieux à la demande en déplacements.	Proposer à partir d'une organisation globale des déplacements et du système de transport à l'échelle de l'agglomération, des séquences de développement de l'urbanisation et des projets de transport collectif.
Privilégier l'intermodalité pour aboutir à une organisation cohérente des déplacements : la complémentarité entre les différents modes de transport doit être recherchée en utilisant au mieux les qualités propres à chacun de ces modes en tenant compte des différents contextes urbains.	Désigner les projets d'infrastructures de transports en commun prioritaires à moyen terme, dans la perspective d'un développement équilibré de l'agglomération tous secteurs confondus. Repérer les territoires pour lesquels le phasage du développement urbain est associé à celui des infrastructures de transport qui les desservent (grande voirie primaire, réseau métro ou T.C.S.P.) et les structurent (boulevard urbain avec site prioritaire pour les transports en commun et les vélos). Identifier les projets d'urbanisation indissociables d'un système de transport collectif ou individuel approprié. Identifier, pour chaque secteur issu du découpage des différents territoires de l'aire du SCoT, les territoires de cohérence urbanisme/transport et y associer les voiries et les lignes de transports en commun qu'il est nécessaire de réaliser pour un bon fonctionnement urbain.
Un plan de phasage à moyen terme a été élaboré qui porte sur des projets prioritaires : étant donné les incertitudes d'ordre démographique, économique, voire financier, qui pèsent sur l'évolution de l'agglomération, le plan de phasage à moyen terme doit être apprécié avec une certaine souplesse, notamment par les maîtres d'ouvrage potentiels des futurs projets. L'objectif recherché est d'obtenir à terme, à l'intérieur de chaque territoire de cohérence, une parfaite adéquation « Urbanisme - Transport » au fur et à mesure du phasage des opérations de développement urbain de ces dits territoires.	Une programmation (projet prioritaire, moyen terme, long terme et très long terme) est proposée pour les infrastructures, induisant de fait un phasage des zones de développement urbain. Ainsi, dans les territoires de cohérence, au-delà d'une urbanisation mesurée en continuité de l'urbanisation existante, les potentialités de développement urbain sont exploitées en parallèle de la programmation ou de la réalisation des infrastructures. L'achèvement de l'urbanisation et de ces infrastructures doit se faire de façon concomitante. Cette recherche de cohérence est illustrée par une carte « plan de phasage à moyen terme » et un tableau de correspondance territoires de cohérence/infrastructures associées.

3.10. plates-formes logistiques positionnées aux principaux points de convergence des grands flux routiers et ferroviaires, le développement des capacités d'accueil du port et la restructuration de son équipement portuaire, la relocalisation et la modernisation des grandes fonctions logistiques (MIN et centre de douanes).

L'exploitation des ressources du sous-sol (carrières notamment), même si elle n'est pas expressément citée dans la loi, doit être conduite suivant les grands principes qui y sont énoncés : à savoir l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, la préservation du sol et du sous-sol. La réglementation actuelle en ce domaine s'applique donc, et notamment les schémas départementaux des carrières (décret du 11 juillet 1994). Ces schémas devront être pris en compte dans les SCoT dans la mesure où ils ont des conséquences territoriales, souvent d'ailleurs dans des zones sensibles sur le plan environnemental.

3.7. Les objectifs relatifs à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de villes

Exemple

En passant de l'échelle de la commune à celle de l'agglomération, une ville métropole se retrouve au contact direct de grands paysages qui ont leur structure propre :

- les coteaux en rive droite du fleuve ;
- une campagne viticole à l'est ;
- des vignobles au nord et au sud ;
- la forêt à l'ouest.

Orientations

Le document d'orientation retient les dispositions suivantes :

• **pour la forêt**, qui constitue à l'ouest de l'agglomération un vaste espace ouvert, trois grands types d'organisation urbaine sont préconisés :

- la ville sous la forêt : dispositions favorables à la préservation et au renouvellement du tissu végétal arboré,
- la ville en forêt : dégagement d'espaces ouverts entre la ville et la forêt pour rendre lisibles les lisières urbaines,

Index des sigles cit s

- **AFTRP** Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne
- **AOTU** Autorité Organisatrice des Transports Urbains
- **CDEC** Commission Départementale d'Équipement Commercial
- **CERTU** Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
- **CETE** Centre d'Études Techniques de l'Équipement
- **DTA** Directive Territoriale d'Aménagement
- **DGUHC** Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
- **EPCI** Établissement Public de Coopération Intercommunale
- **EPF** Établissement Public Foncier
- **FNAU** Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
- **LOADDT** Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
- **LOF** Loi d'Orientation Foncière
- **OIN** Opération d'Intérêt National
- **PPM** Prescription Particulière de Massif
- **PPR** Plan de Prévention des Risques (N : naturel, I : inondation, ...)
- **PADD** Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- **PDU** Plan de Déplacements Urbains
- **PLH** Programme Local de l'Habitat
- **PLU** Plan Local d'Urbanisme
- **SAFER** Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
- **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
- **SDAU** Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- **SDC** Schéma de Développement Commercial
- **SDRIF** Schéma Directeur de la Région Île-de-France
- **SEM** Société d'Économie Mixte
- **SMVM** Schéma de Mise en Valeur de la Mer
- **SRU** Solidarité et Renouvellement Urbains
- **TCSP** Transport en Commun en Site Propre
- **UTN** Unité Touristique Nouvelle
- **ZAC** Zone d'Aménagement Concertée
- **ZPPAUP** Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager

Annexe

Liste des principaux textes législatifs publiés depuis la loi d'orientation foncière (LOF)

La responsabilité des politiques locales de planification territoriale aux collectivités locales

- Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences.

La coordination en matière de transports et de déplacements

- Loi du 22 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) qui instaure notamment les plans de déplacements urbains (PDU).
- Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) qui institue un équilibre nécessaire entre transports en commun et déplacements individuels, en liaison notamment avec la qualité de l'air, redéfinit les PDU et les rend obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

La répartition des commerces

- Loi du 15 juillet 1996, dite loi Raffarin, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui abaisse le seuil d'autorisation à 300 m² pour les établissements commerciaux.

La mixité sociale en matière d'habitat

- Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui crée l'obligation des logements sociaux et refonde les programmes locaux de l'habitat(PLH) issus de la loi de décentralisation de 1983. Elle crée également les établissements publics fonciers locaux.

La prise en compte de l'environnement

- Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.
- Loi du 7 janvier 1983 instituant les zones de protection du patrimoine architectural urbain étendu à la protection du patrimoine paysager par la loi du 8 janvier 1993 (ZPPAUP) relative à la protection et la mise en valeur des paysages.
- Loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées.
- Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui institue notamment les zonages d'assainissement, permet leur intégration dans les POS et met en place les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).
- Loi du 4 janvier 1993 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.
- Loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement qui institue notamment les plans de prévention des risques (PPR).
- Directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Le développement de la concertation

- Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau).
- Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 qui institue la procédure de concertation.

Lois générales relatives à l'aménagement et à l'administration du territoire, et à l'urbanisme

- Lois du 9 janvier 1985 et du 3 janvier 1986, relatives au développement et à la protection de la montagne et du littoral.
- Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi du 4 février 1995, dite loi Pasqua, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui institue les «pays» ainsi que les directives territoriales d'aménagement (DTA).
- Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet.
- Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.
- Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU).
- Loi Urbanisme et Habitat.

Table des matières

Introduction 9

PREMIÈRE PARTIE

Vers le schéma de cohérence territoriale : les questions préalables, les étapes de la procédure 11

1. *Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomération* **13**
1.1. Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ? 13
1.2. Des SDAU aux SCoT 14
1.2.1. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) 14
1.2.2. L'évolution du contexte 15
1.2.3. De la LOF à la loi SRU, du SDAU au SCoT, les éléments majeurs apportés par les textes successifs 15
2. *Le SCoT : la procédure et les acteurs* **16**
2.1. Qu'est-ce qu'un SCoT ? 16
2.1.1. Ce que dit la loi 16
2.1.2. L'instrument de la cohérence 19
2.1.3. SCoT et schémas de secteur 21
2.1.4. La place du SCoT dans l'ordonnancement juridique 21
2.2. Comment déterminer le périmètre ? 23
2.2.1. Ce que dit la loi 23
2.2.2. Les principes et les acteurs 25
2.3. Les étapes de la procédure 27
3. *Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre* **29**
3.1. Les collectivités locales maîtres d'ouvrage 29
3.1.1. Un dispositif de communication à mettre en place 29
3.1.2. L'approche par territoires : un vecteur de dialogue 30
3.1.3. Une expression adaptée à l'enquête publique 30
3.2. La maîtrise d'œuvre 30
3.2.1. Ce que dit la loi 31
3.3. Les agences d'urbanisme 31
3.3.1. Ce que dit la loi 31

DEUXIÈME PARTIE

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet 35

1. *Le diagnostic* **38**
1.1. L'intérêt du diagnostic 38
1.1.1. Une liaison forte avec le contexte local 38
1.1.2. Un document de références communes et partagées 39
1.1.3. Tenir compte des différentes échelles 39
1.1.4. Hiérarchiser et débattre des enjeux avec les acteurs 40
1.1.5. Rechercher le débat 40
1.2. Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clés 40
1.2.1. Quelle approche pour le diagnostic ? 40
1.2.2. La formulation des enjeux 41
1.2.3. Prévoir la suite du diagnostic 41
1.2.4. Le diagnostic de certains thèmes clés 41
1.3. La méthode 43
1.3.1. Les outils utilisables : la mobilisation des données 43
1.3.2. Les différentes méthodes de diagnostic 45
1.3.3. Du diagnostic au projet 47
1.4. L'état initial de l'environnement 48
2. *Le projet d'aménagement et de développement durable* **50**
2.1. Qu'est-ce qu'un PADD ? 50
2.1.1. Ce que dit la loi 50
2.2. La logique du PADD 50
2.2.1. Un projet politique 51
2.2.2. Un projet débattu 51
2.2.3. Un projet apte à décliner les cohérences à différentes échelles 51
2.3. La présentation des objectifs selon les principaux thèmes à aborder 52
2.3.1. Habitat 52
2.3.2. Le développement économique 54

2.3.3. La problématique des loisirs 55
2.3.4. La politique de déplacement de personnes et de marchandises et l'organisation urbaine 55
2.3.5. Politique environnementale, préservation et mise en valeur des espaces naturels et agricoles 57
2.4. La formalisation du PADD 58
3. *Les incidences prévisibles sur l'environnement* **60**

TROISIÈME PARTIE

Le document d'orientation **63**
1. *Ce que dit le décret* **66**
2. *La nature du document d'orientation* **67**
2.1. La compatibilité 67
2.2. L'expression des orientations 67
2.2.1. Une orientation peut être écrite et/ou représentée graphiquement 67
2.2.2. Une orientation est un principe d'aménagement 67
2.3. Les types d'orientations 71
2.4. Illustration des trois types 73
3. *Les dix domaines traités dans le document d'orientation* **75**
3.1. Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés 75
3.2. Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation 77
3.2.1. Principes non localisés de protection des espaces forestiers 77
3.2.2. Localisation des continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supracommunal à préserver sur le territoire d'un SCoT 77
3.2.3. Délimitation d'espaces naturels à protéger 80
3.3. Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers 80

3.4. Les objectifs relatifs à la cohérence entre l'urbanisation et la construction de logements sociaux 84
3.4.1. La mise en cohérence habitat/transports 84
3.4.2. L'exigence de mixité sociale 84
3.5. Les objectifs relatifs à la cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs 86
3.6. Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques 89
3.6.1. La nature des orientations concernant les commerces 89
3.6.2. Les autres activités économiques 90
3.7. Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de ville 92
3.8. Les objectifs relatifs à la prévention des risques 94
3.9. Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs 95
3.10. Les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma 98

Index des sigles cités 101

Annexe 103
Liste des principaux textes législatifs publiés depuis la loi d'orientation foncière (LOF)

© DGUHC/CERTU - 2003
Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : Service Éditions
Mise en page : PAO Concept ✆ 04 78 22 70 35
Impression : JOUVE ✆ 01 44 76 54 40
Achevé d'imprimer : juin 2003
Dépôt légal : 2e trimestre 2003
ISBN : 2-11-093150-7
ISSN : 1263-3313

Crédits illustrations : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

Cet ouvrage est en vente au CERTU
Bureau de vente :
9, rue Juliette Récamier
69456 LYON cedex 06 - France
✆ 04 72 74 59 59
Internet : http://www.certu.fr

Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT - Contenu et méthodes

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'un des nouveaux documents de planification urbaine. Simple dans sa procédure mais exigeant dans son contenu, le SCoT remplace le schéma directeur (SD) et a pour principal objectif de rendre les politiques d'urbanisme plus claires, de doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux.

Par cet ouvrage, le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer a souhaité apporter des éléments de contenu et de méthodes pour aider les différents acteurs qui auront en charge l'élaboration du SCoT, les collectivités locales maîtres d'ouvrage, les agences d'urbanisme souvent maîtres d'œuvre, mais aussi tous ceux qui participeront à ces démarches, au sein des services de l'État, des Départements et des Régions, des autorités organisatrices de transport, des associations...

Après avoir situé, en première partie, le contexte législatif dans lequel naît le SCoT et comment il se définit au regard des textes, l'ouvrage présente les acteurs concernés ainsi que la démarche qu'ils auront à adopter. Dans une deuxième partie, il définit le rapport de présentation composé du diagnostic et du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Enfin, la troisième partie expose le document d'orientation qui rassemble les prescriptions permettant la mise en œuvre du projet d'aménagement.

Les nouvelles dispositions inscrites dans la loi Urbanisme et Habitat ont été prises en compte dans ce document.

La sortie concomitante du guide intitulé : «SCoT et éléments de procédure» ainsi que d'autres fascicules thématiques en préparation («SCoT et déplacements», «SCoT et prise en compte de l'environnement») permettront de compléter les références juridiques et thématiques pour l'élaboration d'un SCoT.

Chacun devrait pouvoir ainsi prendre connaissance du nouvel état d'esprit dans lequel il convient désormais de se situer, même si le schéma de cohérence territoriale reste encore largement à inventer.

Certu
direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Arche Sud
92055 La Défense cedex
Téléphone : 01 40 81 21 22
Télécopie : 01 40 81 94 49
Internet : www.logement.equipement.gouv.fr

Certu

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Équipement, des Transports du Logement, du Tourisme et de la Mer, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

DGUHC

La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) a pour missions au sein du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de conduire les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

juin 2003
ISBN 2-11-093150-7
ISSN 1263-3313
Prix 20 €