

Thème: Urbanisme

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

I. Les textes de référence

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ont été introduits par la loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, modifiée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

L'ordonnance récente n°2020-744 du 17 juin 2020 modernise le contenu et le périmètre des SCOT. Elle est entrée en vigueur le 1er avril 2021.

II. Dispositif

Le SCOT est un document de planification stratégique, intercommunal, décentralisé, facultatif mais incité. C'est un document d'urbanisme qui permet aux communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes de mettre en cohérence et coordonner les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales dans une perspective de développement durable, sur la base d'un projet global de territoire partagé : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Compte tenu de son échelle et de son caractère prospectif, il fixe des grandes orientations et des grands équilibres. Il apprécie les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.

L'émergence d'un SCOT

Initiative des communes ou de leurs groupements compétents

La proposition de définition d'un périmètre de SCOT appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en la matière, après un vote dit de majorité qualifiée (deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale). Les EPCI disposent d'autant de voix qu'elles comptent de communes membres.

La définition du périmètre

Respect de critères objectifs et appréciatifs

La définition d'un périmètre de SCOT est basée sur des critères objectifs et appréciatifs.

Les critères objectifs procèdent d'une obligation de respect :

- territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- insécabilité des EPCI compétents en matière de SCOT.

Les critères appréciatifs procèdent d'une obligation de prise en compte :

- des périmètres institutionnels (groupements de communes, agglomérations nouvelles, pays et parcs naturels) ;
- d'outils de planification et de documents sectoriels existants (SCOT, plan de déplacement urbain, schémas de développement commercial, programmes locaux de l'habitat, chartes intercommunales de développement et d'aménagement) ;
- du fonctionnement du territoire (migrations domicile-travail, domicile-zone de chalandise des commerces, déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs).

Contrôle du préfet

Le projet de périmètre est communiqué au préfet qui prend l'avis du ou des conseils départementaux concernés dont l'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 schéma de cohérence territoriale 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.

La règle de l'urbanisation limitée (art. L 142-4 et 5 du code de l'urbanisme)

Cette règle invite les communes à maîtriser leur urbanisation à l'échelle intercommunale en élaborant des SCOT.

En l'absence de SCOT approuvé, les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2020, les espaces naturels agricoles ou forestiers ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme. Il en est de même pour les secteurs non constructibles des cartes communales.

Cette règle est assortie d'un dispositif dérogatoire. En l'absence de SCOT, la dérogation peut être délivrée par le préfet sous les conditions définies par le code de l'urbanisme, après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Contenu d'un SCOT

L'ordonnance du 17 juin 2020 vise à moderniser les schémas de cohérence territoriale. Pour y parvenir, elle allège notamment le contenu thématique de certaines parties.

Les dispositions de cette ordonnance sont entrées en vigueur le 1er avril 2021 mais elles ne s'appliquent ni aux procédures d'élaboration ou de révision de SCOT en cours à cette date, ni aux procédures de modification qui portent sur des SCOT régis par les dispositions du code de l'urbanisme dans leur version antérieure à cette ordonnance. Certaines possibilités d'application par anticipation des évolutions de cette ordonnance sont toutefois prévues, sous certaines conditions.

Vous trouverez ci-après le contenu du SCOT avant et après l'ordonnance :

→ avant l'ordonnance

Le SCOT est composé de trois pièces essentielles :

- le rapport de présentation : il expose un diagnostic général au regard des prévisions et des besoins, décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme, analyse l'état initial de l'environnement (forces et faiblesses du territoire) et les perspectives de son évolution, analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et explique les choix retenus pour établir le PADD et le document d'orientations générales. Le diagnostic global est notamment complété d'un diagnostic environnemental, qui analyse plus finement l'état initial de l'environnement et ses évolutions possibles, et d'une analyse des incidences du schéma sur l'environnement. Le rapport de présentation analyse aussi la consommation foncière au cours de la décennie passée et doit justifier des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées.

Il comprend un résumé non technique des éléments précédents et une manière dont l'évaluation a été effectuée.

- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est un document de nature politique qui exprime avec simplicité la stratégie retenue et donc les objectifs des politiques publiques auxquelles il sert de référence. A la fois projet politique et cadre de référence du SCoT, il définit les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement et fixe des objectifs en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements, de communications numériques, de lutte contre l'étalement urbain, mais aussi de protection et mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation des ressources naturelles, de préservation et remise en bon état des continuités écologiques...

- le document d'orientations et d'objectifs (DOO) doit respecter les principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1. Il précise les orientations générales d'organisation de l'espace et de restructuration des espaces urbanisés, les espaces et sites naturels ou urbains à protéger, les grands équilibres entre types d'espaces.

Il précise aussi les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à la cohérence urbanisation - transports collectifs, aux conditions d'un développement urbain maîtrisé, à l'équipement commercial ou artisanal, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de villes, à la prévention des risques et aux conditions de l'urbanisation prioritaire. Il peut définir les grands projets d'équipement et de services nécessaires à la mise en œuvre du schéma. Il fixe également des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le PADD fonde le document d'orientations et d'objectifs, mais n'a pas valeur de prescription. Seul, le document d'orientations et d'objectifs et ses documents graphiques ont une valeur juridique imposant la compatibilité.

Les documents d'urbanisme communaux (cartes communales, plans locaux d'urbanisme) ou intercommunaux (PLU intercommunaux) ont une obligation de compatibilité avec le SCOT.

→ après l'ordonnance

Le SCOT est composé des trois pièces suivantes :

- le projet d'aménagement stratégique (PAS) qui remplace le PADD. Le PAS définit les objec-

tifs de développement et d'aménagement du territoire à 20 ans. Ces objectifs sont établis « sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent ». L'ordonnance supprime la liste des thématiques à aborder dans cette partie du SCOT.

- le document d'orientations et d'objectifs (DOO). L'ordonnance du 17 juin 2020 simplifie le contenu du DOO (passage de 11 à 5 sous-sections dédiées au DOO) et le restructure autour de:
 - 3 grands blocs thématiques :
 - Les activités économiques, y compris agricoles et commerciales ;
 - Les autres principaux lieux de vie et leur rapprochement, en dédiant bloc à l'offre de logements, de mobilité, d'équipements, de services et à la densification ;
 - La transition écologique et énergétique, y compris la valorisation des paysages et la gestion économe de l'espace (objectifs chiffrés liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers) ;
 - et 2 blocs spécifiques à certains enjeux territoriaux pour :
 - Les territoires concernés par la loi Montagne ;
 - Les territoires concernés par la loi Littoral.

Cette restructuration n'empêche pas le porteur de SCOT d'aborder dans le DOO, s'il le souhaite, d'autres thématiques qui ne rentrent pas dans ces blocs thématiques ou territoriaux. Le DOO peut en effet décliner « toute [...] orientation nécessaire à la traduction du projet d'aménagement » stratégique, relevant des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 [du code de l'urbanisme] et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme ».

- des annexes. Pour faciliter la visibilité immédiate du projet de territoire, les composantes du rapport de présentation sont transférées dans une nouvelle partie : les annexes du SCOT. L'ordonnance du 17 juin 2020 s'inspire ici des annexes prévues pour le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en rassemblant dans les annexes du SCOT :

- Les éléments utiles à la compréhension du projet de SCOT : diagnostic du territoire, justification des choix retenus pour établir le PAS et le DOO, y compris l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le DOO...

- Les éléments utiles à la mise en oeuvre du SCOT : l'ordonnance prévoit en particulier la possibilité d'intégrer en annexe un programme d'actions (PA) pour accompagner la mise en oeuvre du SCOT.

Étapes d'élaboration d'un SCOT

- Déclaration d'intention des communes ou EPCI compétents d'engager un SCOT ;
- Saisine du préfet pour arrêter le périmètre du SCOT : le préfet recueille l'avis du conseil départemental (3 mois) et veille au respect des critères objectifs et appréciatifs puis il arrête le périmètre proposé ;
- SCOT porté par un EPCI compétent ou création du Syndicat mixte du SCOT : chargé de son élaboration, suivi et mise en oeuvre, évaluation et révision d'une consommation minimale du foncier agricole, forestier et naturel ;
- Délibération d'élaboration du SCOT et délibération fixant les modalités de la concertation ;
- Débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement, au plus tard 4 mois avant l'arrêt du projet ;
- Arrêt du projet de schéma par délibération de l'EPCI ou du syndicat mixte ;
- Transmission aux personnes publiques pour avis (aux communes ou groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département, aux organismes visés au L 121-4 du code de l'urbanisme (chambre d'agriculture, chambre des métiers, CCI, ...), à la commission spécialisée du comité de massif si création d'UTN). Les avis de ces personnes publiques sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de 3 mois après la transmission du projet de SCOT ;

- Consultation de la commission départementale de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) ;
- Enquête publique : les avis des personnes publiques sont joints au projet ;
- Modifications éventuelles : à l'issue de l'enquête publique, le schéma peut être modifié pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des PPA et du préfet ;
- Approbation du SCOT par l'organe délibérant de l'établissement public. La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire 2 mois après sa transmission au préfet (sauf demande de modification par le préfet).

Une fois approuvé, le SCOT peut faire l'objet d'évolutions ultérieures (révision).

La mise en œuvre du SCOT et son évaluation

Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, d'implantations commerciales et, en zone de montagne, de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes.

L'établissement public délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité compétente en matière d'environnement (Mission régionale de l'autorité environnementale).

A défaut d'une telle délibération, le SCOT est caduc.

III. Les contacts

Pour toute information liée à la planification, contacter la Direction Départementale des Territoires du Doubs – service Connaissance, Aménagement des Territoires et Urbanisme (CATU) - unité « Planification » :
ddt-planification@doubs.gouv.fr ou par téléphone 03 39 59 55 87