

2

LE NOUVEAU
CONTENU
DES **SCOT**
MODERNISÉS

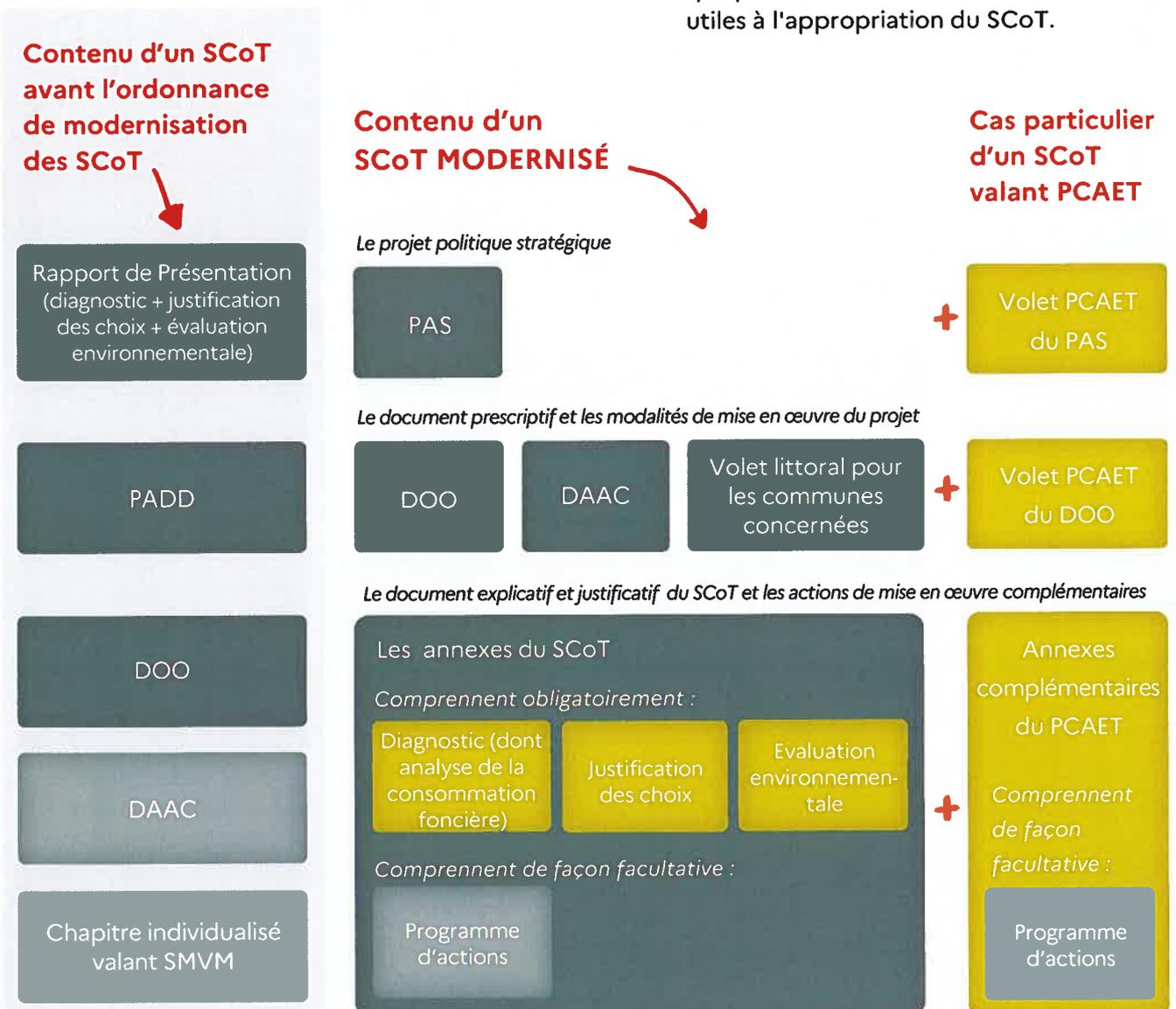


INTRODUCTION SUR LA FORMALISATION DES SCoT

L'ordonnance du 17 juin 2020 vise à moderniser les schémas de cohérence territoriale (SCoT), notamment à améliorer la lisibilité et à faciliter l'appropriation du projet porté par le SCoT, et à intégrer ou renforcer la prise en compte des nouvelles problématiques territoriales.

Pour y parvenir, cette ordonnance fait évoluer les différentes parties qui composent le document :

- Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est remplacé par un projet d'aménagement stratégique (PAS) assoupli,
- Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) est restructuré autour de trois grands blocs, avec l'introduction de thématiques nouvelles,
- L'essentiel des éléments du rapport de présentation est transféré en annexes, qui peuvent contenir d'autres éléments utiles à l'appropriation du SCoT.





UNE MODERNISATION POUR UN POSITIONNEMENT ENTRE SRADDET ET PLUI

La structure du SCoT a été adaptée afin de le rendre plus cohérent avec la structure des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET).

La structure de chacun de ces documents de planification s'adapte à l'échelle du territoire qu'il couvre, au niveau de précision de son contenu et de sa cartographie.

Même si pour le SCoT, la cartographie n'est pas obligatoire comme pour le PLUi, il paraît essentiel que tous les documents de planification territoriale proposent une spatialisation de leur projet et de leurs orientations. Le niveau de précision de cette cartographie doit s'adapter à chaque échelle (de l'échelle régionale à l'échelle locale).

SRADDET

Rapport d'objectifs
(cartographie)

Fascicule des règles

Annexes

SCoT

Projet d'aménagement
stratégique
(cartographie
recommandée)

Document
d'orientation
et d'objectifs

Annexes

PLUi

Rapport de
présentation

Projet d'aménagement
et de développement
durables

Orientations
d'aménagement et
de programmation

Règlement graphique
et écrit

Annexes

3

LE PROJET D'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE (PAS)

Le PAS, document stratégique et politique du SCoT

Remplaçant le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le projet d'aménagement stratégique (PAS) est le document politique et stratégique du SCoT.

Il est le document central qui est ensuite décliné en orientations et objectifs, et éventuellement en programme d'actions dans les autres pièces du SCoT.

→ Le PAS énonce la stratégie d'aménagement du territoire pour les 20 prochaines années

Le PAS réunit l'ensemble des volontés fédérant les élus. Il met en lumière **les grandes orientations dont découleront les prescriptions du DOO.**

Il est le document qui explicite le projet porté par les élus pour leur territoire et exprime la stratégie d'aménagement et de développement adoptée pour répondre aux besoins et enjeux du territoire.

Ce projet exprime le parti pris d'aménagement, le fil conducteur du projet qui relie de manière transverse l'ensemble des orientations stratégiques portées pour le territoire.

→ Le PAS explicite les objectifs politiques partagés

Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent.

Ni prescriptif, ni explicatif, il **« définit » les objectifs politiques poursuivis et les décline.** Il doit être concis, clair et spatialisé. Cette vision donnée par le PAS peut s'appuyer sur une ou plusieurs cartographies qui illustrent les principaux choix stratégiques et leur application spatiale.

Le PAS concourt à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant :

- un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales,
- une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols,
- les transitions écologique, énergétique et climatique notamment,
- une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie,
- une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux,

Tout en respectant et mettant en valeur :

- la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.

Le PAS définit ainsi les grandes orientations concourant à répondre aux enjeux transversaux :

- de transformation (organisation d'une armature urbaine équilibrée, limitation de l'artificialisation des sols, transitions, nouveaux modes de vie, agriculture locale nourricière et plus seulement productive...)

- de conservation / mise en valeur (qualité urbaine naturelle, paysagère) définis par le CU

Toute modification nécessaire après l'approbation du SCoT entraîne nécessairement la révision dudit SCoT.

Suite à la loi Climat et Résilience, le PAS fixe enfin, par tranche de 10 ans, un objectif de réduction du rythme d'artificialisation en cohérence avec la trajectoire nationale et sa déclinaison territoriale dans le document de planification régionale.

Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes (la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers étant entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné).

L'ordonnance clarifie et précise le contenu du PAS par rapport au PADD...

L'ordonnance du 17 juin 2020 remplace le PADD en **projet d'aménagement stratégique (PAS)** en lui apportant :

Un horizon temporel pour le projet de SCoT : le PAS définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à 20 ans ;

Des liens plus visibles avec les enjeux révélés par le diagnostic du territoire : les objectifs du PAS à 20 ans sont établis "sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent" ;

Plus de souplesse sur le contenu attendu : l'ordonnance supprime le principe d'une liste exhaustive des thématiques à aborder dans cette partie du SCoT ;

Une volonté de rapprocher les politiques publiques, notamment par des approches transversales (politiques de transitions) à travers les objectifs du PAS, en favorisant :

- "un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales,
- une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols,
- les transitions écologique, énergétique et climatique,
- une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie,
- une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux
- [...] la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages" (évolution de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme).



A

RETENIR



LE PROJET D'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE

Avant l'ordonnance

Un projet devant décliner une longue liste de politiques publiques sans hiérarchie ni lien

- Urbanisme
- Logement
- Transports et déplacements
- Implantation commerciale
- Développement économique
- Equipements structurants
- Développement touristique
- Développement culturel
- Qualité paysagère
- Lutte contre l'étalement urbain
- Protection et mise en valeur des espaces naturels agricoles et forestiers
- Mise en valeur des ressources naturelles
- Préservation et remise en état des continuités écologiques
- Développement des communications électroniques

Après l'ordonnance

Une vision à 20 ans du territoire confortée par une spatialisation graphique (non obligatoire)



Une intégration de la **synthèse du diagnostic** permettant d'aller directement à l'essentiel des enjeux du territoire



Une confiance accordée à la création du projet politique porteur des équilibres territoriaux. Un travail fort mené sur **l'articulation et la transversalité entre les thématiques**.



Une notion de **développement économique** confortée par des thématiques obligatoires cohérentes (voir contenu du DOO) et articulée autour d'un périmètre adapté.



Une **trajectoire territorialisée en matière de réduction de l'artificialisation des sols** affirmée dès le PAS, en cohérence avec les objectifs fixés nationalement et déclinés géographiquement par les SRADDET.

PAROLE
D'ACTEURS

LE SCOT DU VAL DE GARONNE GUYENNE GASCOGNE

Marmande



Un SCoT modernisé plus stratégique !

Le SCoT Val de Garonne, exécutoire depuis avril 2014, est entré dans sa phase de révision générale.

L'objectif de cette révision est multiple :

- Tenir compte des conclusions de l'évaluation du SCoT.
- Adapter le SCoT à l'évolution de son périmètre avec l'intégration de 3 nouveaux EPCI.
- Prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires applicables au SCoT, et notamment le SRADDET.
- Prendre en compte les enjeux locaux et les études en cours.
- Préparer le territoire à la transition écologique

Ainsi, la révision générale du SCoT Val de Garonne Guyenne Gascogne a été prescrite en décembre 2019, sur un territoire de 107 communes et près de 90 000 habitants.

Le territoire souhaite avant tout **rédiger un SCoT stratégique et opérationnel**, d'où la volonté d'intégrer le SCoT dans sa version modernisée. En effet, le projet stratégique est rendu plus lisible grâce à ses thématiques abordées.

La planification territoriale est le socle fondateur d'un projet de territoire cohérent, permettant une approche stratégique grâce à un PAS dont l'objectif est de mettre en avant la stratégie au-delà des thématiques jusqu'alors imposées.



Les transitions écologiques et énergétiques avec notamment les mobilités en milieu rural, la revitalisation des centres bourgs, l'agriculture et l'alimentation, l'économie circulaire, l'économie sociale et solidaire, ... tels sont notamment les ateliers du PAS qui apparaissent aujourd'hui comme des enjeux majeurs de développement du territoire.

Un des objectifs de la délibération du SCoT est d'axer le projet sur les transitions écologique et

énergétique. Certaines préoccupations actuelles comme les transitions, l'artificialisation des sols ou encore l'autonomie alimentaire apparaissant ainsi dans le nouveau cadre fixé pour élaborer le projet d'aménagement stratégique.

La transition des territoires est un véritable fil conducteur dans cette nouvelle version. Le syndicat du SCoT Val de Garonne Guyenne Gascogne a notamment dédié des ateliers spécifiques à ces thématiques afin de s'adapter à la nouvelle réforme, mais surtout pour mettre en évidence des stratégies prioritaires pour le territoire.

La stratégie est mise en avant notamment au regard de l'armature du SCoT, dont l'entrée en matière se fait par le PAS, le diagnostic étant relayé en annexe. Ainsi, **cela force les territoires à se positionner sur les enjeux phares et à les hiérarchiser en amont du projet.**

La cohérence entre les thématiques traitées est renforcée grâce à la transversalité et à l'approche stratégique du PAS.

Le contenu du Projet d'aménagement stratégique est plus souple que celui du PADD, il ne vise pas à fixer les objectifs des politiques publiques d'un territoire mais il concourt à les coordonner.

L'horizon de 20 ans est précisé, ce qui clarifie les hypothèses de développement.

Le PAS a une visée plus opérationnelle au travers de la nouvelle réforme : il est traduit par le DOO et cette traduction peut être prolongée dans le programme d'actions.

L'approche relative au PAS a été modifiée par la réforme de modernisation des SCoT : mis en avant du projet territorial prenant en compte les transitions au sein large du terme. Les élus vont être amenés tout au long des ateliers à se positionner sur l'aspect transversal de l'aménagement du territoire à l'horizon 20 ans avec comme toile de fond la transition écologique

et l'adaptation des territoires aux changements. Le côté opérationnel offert aux nouveaux SCoT permet de traduire ces objectifs de façon concrètes au travers de programmes d'actions.

“ **On est dans un moment de bascule, de rupture... Le territoire a connu en 3 mois des phénomènes météorologiques sans précédents : une inondation avec une crue cinquantennale, suivi d'une sécheresse de 10 semaines et un épisode de gel dramatique.**

Un document comme le SCoT peut entraîner collectivement un territoire pour le préparer à l'avenir.

Le Projet d'Aménagement Stratégique va permettre de créer de la dynamique, de la compréhension et de l'adhésion. Et surtout, il permettra au territoire de se préparer aux transitions. ”

Jacques BILIRIT, président du Syndicat Mixte du SCoT Val de Garonne Guyenne Gascogne

ZOOM SUR

Les modes de représentation cartographiques du projet stratégique dans le PAS

L'exemple du SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole



Après la création volontaire de Montpellier Méditerranée Métropole par les 31 communes qui la composent, dans le contexte d'élargissement du territoire administratif régional, le projet « Montpellier Métropole Territoires » a permis, tout au long de son élaboration, de définir une vision et de mettre en partage les valeurs que les élus du territoire ont en commun. Ces valeurs se retrouvent aujourd'hui au cœur de sa philosophie et de ses propositions. La démarche a également permis d'ancrer la vision du projet dans un territoire pleinement ouvert sur l'extérieur. Ceci est le prolongement naturel des premiers actes de la Métropole, pour tisser les fils du dialogue avec les territoires partenaires et notamment ceux qui appartiennent aux mêmes bassins de vie, économique, de déplacement et/ou environnemental.

A son échelle, le projet explore les grandes relations géographiques et naturelles, du Pic Saint-Loup à la mer et de Sète à Lunel, voire au-delà. En effet, ce « grand amphithéâtre » naturel, est à la fois le bassin de vie métropolitain et le bien commun, aussi bien que le premier atout de l'ensemble des collectivités qui l'habitent et le vivent. Compte tenu de l'exceptionnelle richesse de cet amphithéâtre, mais aussi de sa vulnérabilité, le projet de territoire énonce l'ambition de mieux appréhender ses écosystèmes, pour les valoriser et proposer des orientations pour initier le dialogue qui s'engage avec les autres territoires qui le composent.

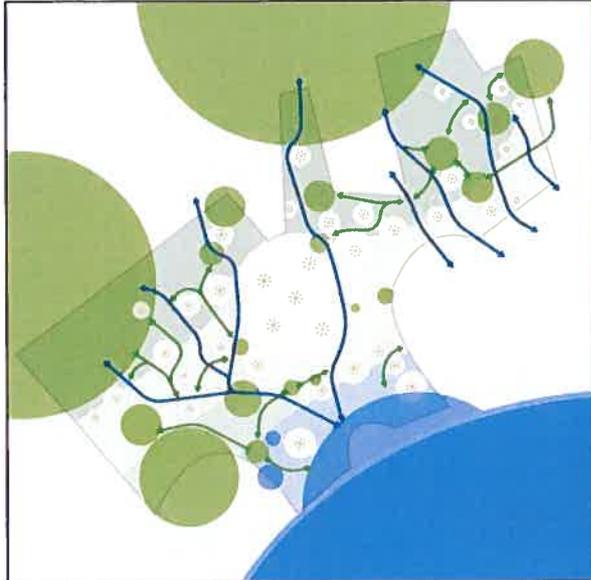
A ce titre, les réflexions menées pour l'élaboration du projet de territoire de Montpellier Méditerranée Métropole et les démarches de révision ou d'élaboration des SCoT voisins concomitamment à la révision du SCoT métropolitain, ont été l'occasion de partager, avec les Communautés voisines, des visions et des valeurs communes, des axes de cohérence et des objectifs d'aménagement du territoire, à promouvoir de manière coordonnée.

Cette démarche a permis de construire avec l'ensemble des 31 communes mais aussi avec les territoires voisins de la Métropole de Montpellier, une vision stratégique de l'aménagement et du développement territorial qui a nourri le projet du SCoT mais également l'ensemble des politiques publiques portées par la Métropole.

Les illustrations ci-après illustrent les intentions stratégiques inscrites du projet d'aménagement du SCoT.

Le mode de représentation se veut suffisamment explicite pour exprimer la stratégie, les intentions et les objectifs portés collectivement, mais aussi suffisamment schématique pour laisser une latitude suffisante au DOO de préciser les modalités de mise en œuvre de cette stratégie.

SCHEMA ILLUSTRATIF
VALORISER UNE BIODIVERSITE EXCEPTIONNELLE



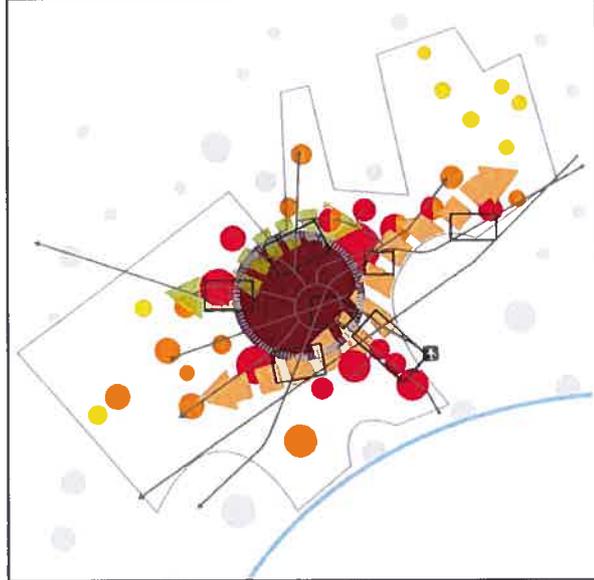
La matrice des espaces agricoles et naturels

- Le relief
- La plaine agricole
- La plaine littorale

La trame verte et bleue

- Réservoirs de biodiversité en trame verte
- Réservoirs de biodiversité en trame bleue
- Corridors trame verte
- Les cours d'eau et leurs ripisylves ; Réservoirs et corridors trame bleue
- La trame végétale en ville

SCHEMA ILLUSTRATIF
L'ARMATURE URBAINE



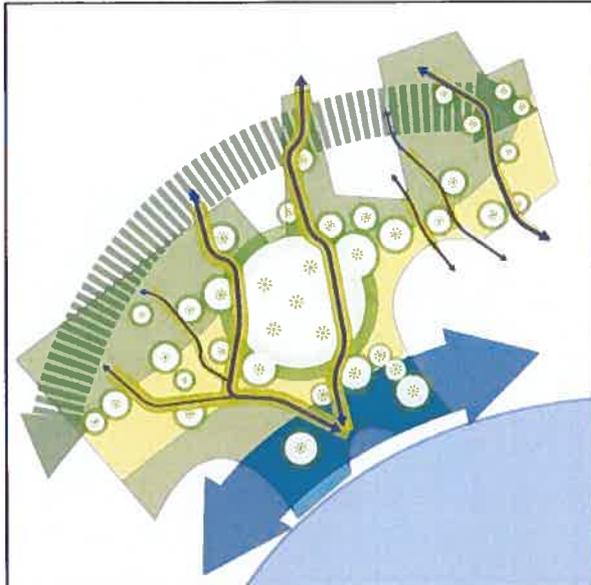
Coeur de Métropole

- Montpellier
- autres communes du Coeur de Métropole
- communes du Coeur de Métropole à terme
- 2ème couronne
- 3ème couronne

Les Connexions Métropolitaines

- La vitrine urbaine active
- Les territoires d'interfaces
- L'armature des transports collectifs
- L'axe des savoirs

SCHEMA ILLUSTRATIF
FAIRE DU PAYSAGE UN BIEN COMMUN



La matrice des espaces agricoles et naturels

- Le relief
- La plaine agricole
- La plaine littorale

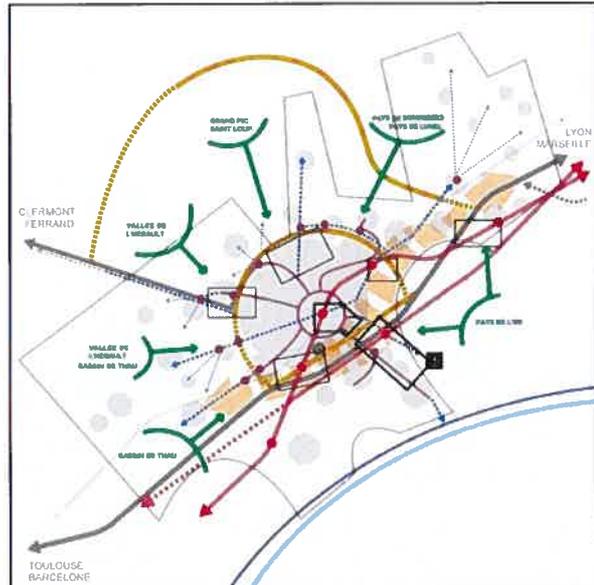
Les lignes de force du paysage

- L'amphithéâtre
- Les vallées
- Le littoral : composante spécifique du Grand Parc et application de la loi littoral

Le Grand Parc Métropolitain

- Les vallées
- Les loisirs et limites urbaines : écrits paysagers, vitines agro-naturelles supports de multifonctions
- Nature en ville et paysage patrimonial

SCHEMA ILLUSTRATIF
L'ARMATURE DES DÉPLACEMENTS



Les grandes infrastructures routières

- dont segments à aménager
- Le contournement routier de Montpellier
- dont segments à aménager
- Les infrastructures ferrées
- dont Contournement Nîmes Montpellier (CNM)
- LNMP

Le tramway

- Les axes TCSP et les axes majeurs de TC potentiels
- Les rabattements privilégiés
- Les pôles d'échanges existants et futurs
- Principe de rabattement

Les Connexions Régionales et Métropolitaines

- Les Connexions Nationales et Internationales
- La vitrine urbaine active
- Le canal du Rhône à Sète
- M I N



LE DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS (DOO)

Attendus généraux du DOO d'un SCoT

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique (PAS). Il décline les objectifs définis dans le PAS en prescriptions.

Il édicte les prescriptions à appliquer concourant à la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement et de développement portée sur un territoire.

Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires.

L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent.

L'équilibre du territoire renvoie notamment à la complémentarité des espaces urbains et ruraux et pose la question de l'égalité territoriale, notamment pour les territoires dans les écarts, en contre-point de l'attraction « métropolitaine » et des liens possibles entre les pôles urbains et les espaces ruraux, les métropoles et leurs espaces périphériques.

Le DOO définit un cadre structurant d'organisation et d'évolution du territoire et coordonne les politiques publiques qui y sont conduites en assurant une cohérence et une synergie entre celles-ci.

Le DOO, le document « prescriptif » du SCoT

Il s'agit d'un document opposable s'imposant, au travers du lien de compatibilité, à d'autres documents de planification (PLU, PLUi, cartes communales) ; aux documents de coordination et de programmation des politiques sectorielles (PDM,

PLH), à certaines opérations foncières et d'aménagement telles que les Zones d'aménagement différé (ZAD), les Zones d'aménagement concerté (ZAC), les lotissements de plus de 5000m² de surface de plancher, les réserves foncières de plus de 5 ha (d'un seul tenant) et aux autorisations d'exploitation commerciale et d'établissements de spectacles cinématographiques.

Ce caractère prescriptif invite à porter la plus grande attention au mode rédactionnel et à la représentation graphique. Dans ce document, les représentations graphiques (cartes, schémas avec leur légende) revêtent la même valeur juridique que le texte.

Le DOO peut, depuis l'ordonnance de modernisation des SCoT, décliner toute autre orientation nécessaire à la traduction du projet d'aménagement stratégique, relevant des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 du CU et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme.

Le DOO décline le PAS en objectifs chiffrés et en conditions d'application opposables

Le DOO doit apporter une réponse à chaque objectif abordé dans le PAS. Il précise les objectifs à quantifier dans les domaines fixés par la loi et dans les conditions définies par celles-ci (consommation d'espaces, objectifs de création d'espaces verts, densité minimale, production et réhabilitation de logements, aménagement commercial, capacité d'accueil touristique...). Différents modes de chiffrages existent, en fonction des thèmes abordés (détermination d'une superficie minimale/maximale, pourcentage minimum/maximum, effectif à atteindre ou à ne pas dépasser, seuils, plafonds...), tout en restant à l'échelle et à la mesure du contenu normatif du SCoT.

Dans le cadre des possibilités du code de l'urbanisme, le DOO peut décliner à volonté les orientations du PAS en prescriptions, avec un caractère opposable donnant force à son application.

→ L'ordonnance simplifie le contenu du DOO qui assure la complémentarité des orientations du SCoT

L'ordonnance de modernisation des SCoT simplifie le contenu du DOO (passage de 11 à 5 sous-sections) et le restructure autour de **3 grands blocs thématiques**. Ainsi, le DOO définit les conditions d'application du PAS, reposant sur la complémentarité entre :

« 1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;

2° Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;

3° Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le

réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ».

Et 2 blocs spécifiques à certains enjeux territoriaux pour :

- Les territoires concernés par la loi **Montagne** ;
- Les territoires concernés par la loi **Littoral**.

Nota : Voir « Zoom sur » p. 73.

Toutes les thématiques des politiques publiques sont regroupées en 3 ensembles cohérents pour simplifier l'écriture du DOO.

ZOOM SUR

Consommation d'espace et artificialisation

Attention : depuis la promulgation de la loi CR, il y a désormais deux types d'objectifs à faire figurer dans le SCoT :

- 1. les "objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de 10 années" (art L141-3 complété), à partir de 2021, et à intégrer au PAS ou au PADD, qui peuvent être déclinés par secteur géographique dans le DOO (art L141-8); pour la 1ère tranche 2021-2031, il s'agira d'un objectif de réduction de la consommation d'espaces NAF calculé à partir du bilan de la consommation d'es-

paces sur la période 2011-2021.

- 2. les "objectifs chiffrés de consommation économique de l'espace", à intégrer au DOO, qui doivent être déclinés par secteur géographique (ancien article L. 141-6 et nouveau L. 141-10). Ces objectifs seront fixés et justifiés dans les annexes (art L141-15), à partir d'une analyse de la consommation d'espaces NAF au cours des dix années précédant le projet. Il en est de même pour les SCoT non modernisés qui devront justifier cet objectif dans leur rapport de présentation .

A

RETENIR



LE DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS

Avant l'ordonnance

Une liste conséquente de thématiques obligatoires et optionnelles. 11 sous-sections et 22 articles dans le code de l'urbanisme.

- Gestion économe de l'espace (objectifs chiffrés)
- Protection d'espaces agricoles, naturels et urbains
- Habitat
- Transports et déplacements
- Équipements et services
- Equipement commercial et artisanal
- Zone de montagne : capacité d'accueil et d'équipements des UTN
- Qualité urbaine, architecturale et paysagère
- Infrastructures et réseaux de communication électroniques
- Performances environnementales et énergétiques
- Schéma de Mise en Valeur de la Mer

Après l'ordonnance

Une refonte en trois groupes thématiques obligatoires et un article fondateur favorisant la transversalité.

- 1 Activités économiques, agricoles et commerciales
- 2 Offre de logements, de mobilité, d'équipements, de services et de densification
- 3 Transition écologique et énergétique, valorisation des paysages, objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.



Deux sous-sections territorialisées relatives aux zones de **montagne** et zones **littorales** et **maritimes**.



Conservation du DAAC. **Intensification** de la **gestion économe de l'espace** et amplification des dispositifs de subordination de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles terres.



Le DAAC est devenu **DAACL** (logistique) et la lutte contre l'artificialisation des sols sont 2 volets transversaux du DOO.

ZOOM SUR

Les modes de représentation cartographiques du DOO

L'exemple du SCoT Sud Gard

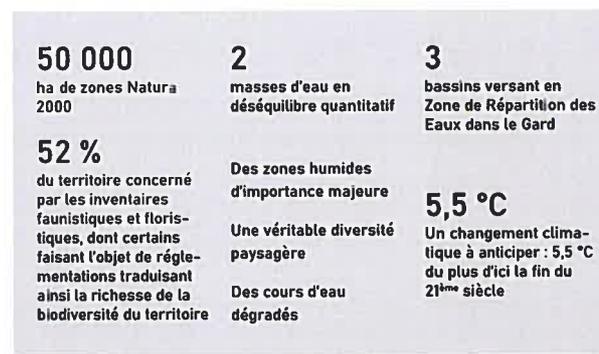
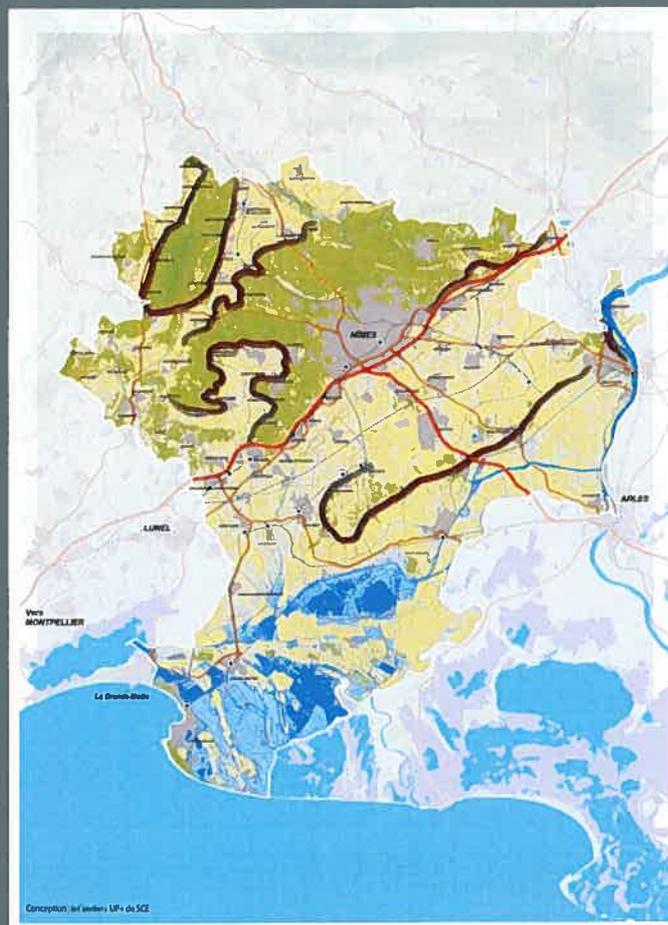


Le SCoT Sud Gard approuvé le 10 décembre 2019. Il couvre 6 EPCI comprenant 80 communes, 2 Pôles d'Equilibre Territorial et Rural.

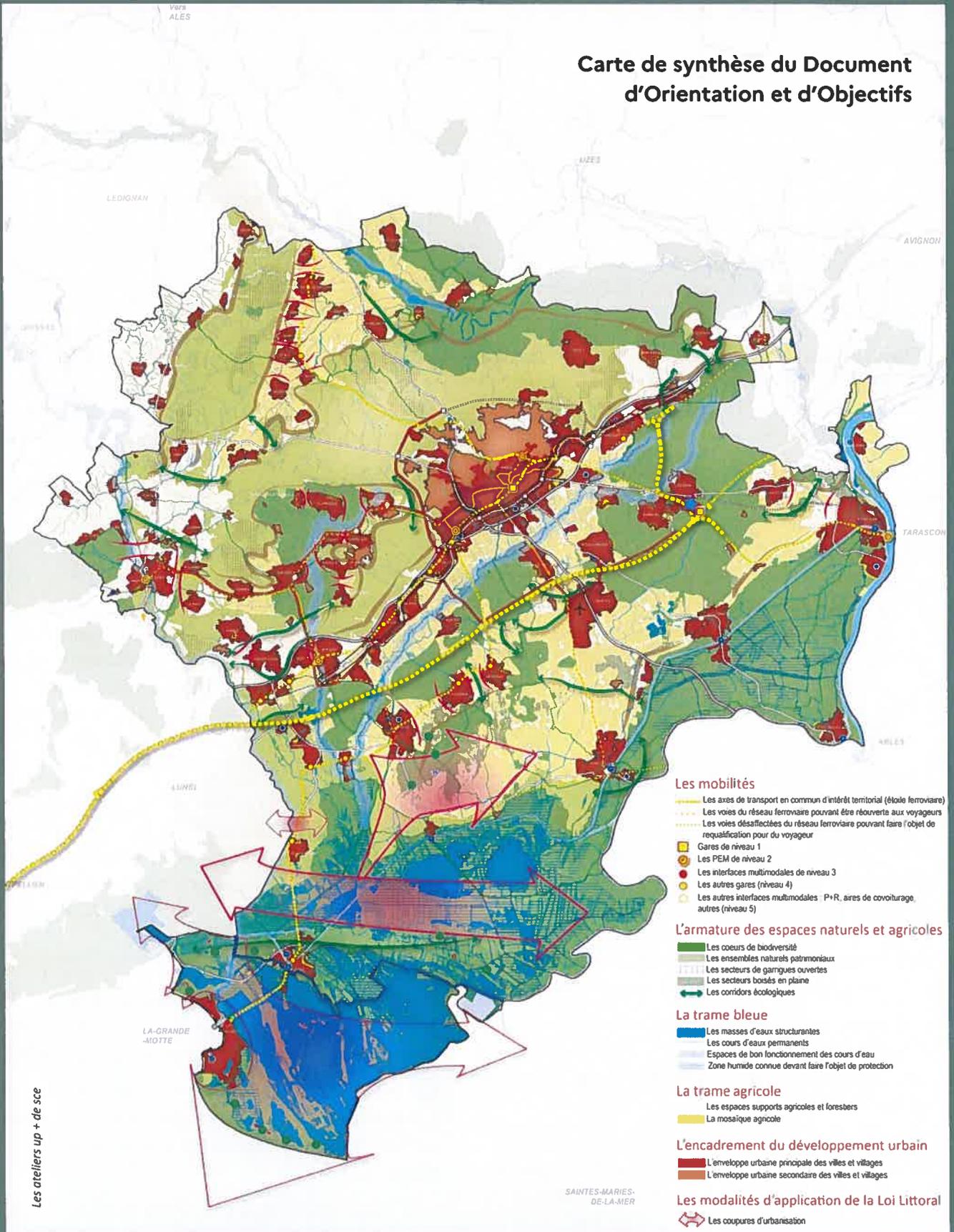
Piloté par le Syndicat Mixte du SCoT Sud Gard, il fait suite à un 1er SCoT de première génération dont les orientations prescriptives nécessitaient d'être renforcées afin de consolider leur traduction au sein des documents de planification de rang inférieur.

La cartographie du DOO a été réalisée en ce sens, en proposant une spatialisation de tous les secteurs agricoles et naturels à préserver, valoriser, et en proposant des « clés » pour encadrer le développement urbain du territoire, sans en figer la localisation.

Cette cartographie traduit clairement la volonté partagée par l'ensemble des élus et acteurs du territoire de mettre en avant les qualités environnementales, agricoles et paysagères du territoire, garant du cadre de vie et de l'art de vivre local.



Carte de synthèse du Document
d'Orientation et d'Objectifs



Une déclinaison sectorielle des attendus du DOO d'un SCoT

→ Les orientations en matière d'activités économiques, agricoles et commerciales

Dans un principe de gestion économe du sol, le DOO fixe les orientations et les objectifs sur plusieurs thèmes :

1. Développement économique et d'activités, en intégrant désormais les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoires.

Le développement économique doit être envisagé dans le SCoT dans une logique de promotion des activités de toute nature : économie présentielle, productive, industrielle, touristique, agro-alimentaire, logistique... Le DOO doit traduire le « projet économique » du PAS en orientations et conditions de mise en œuvre. Il doit concourir au développement et au maintien des activités économiques et donc de l'emploi, tout en œuvrant pour une gestion économe de l'espace.

L'ordonnance de modernisation des SCoT introduit de nouveaux impératifs majeurs en matière de développement économique auxquels le DOO doit apporter des réponses concrètes : les enjeux d'économie circulaire (limitant la consommation et le gaspillage des ressources et la production des déchets), les enjeux de répartition équilibrée à l'échelle du territoire et en cohérence avec l'armature territoriale ;

2. Préservation et développement d'une activité agricole respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des besoins alimentaires.

Le rôle du SCoT doit permettre de répondre au double enjeu de préservation et de dépassement d'une position seulement « défensive » ou conservatoire en matière d'agriculture per-

mettant d'impulser un développement de l'activité agricole. Il ne s'agit donc plus seulement de limiter la perte des terres agricoles et cultivées mais édicter les orientations suffisantes pour mettre en œuvre un « projet agricole » territorialisé visant à répondre notamment aux besoins alimentaires des habitants.

L'ordonnance de modernisation des SCoT impose désormais un enjeu majeur de respect des sols et de l'environnement. Il s'agira dès lors de définir les conditions d'accueil d'activités agricoles soutenables / durables, d'assurer l'intégration de la gestion des écosystèmes, l'adéquation du développement de certaines cultures agricoles avec la capacité des ressources naturelles... et la prise en compte des besoins alimentaires, en particulier locaux. Ainsi, au même titre que le SCoT évalue les besoins en logements d'un territoire sur les 20 prochaines années, il évaluera désormais les besoins alimentaires et mettra en œuvre les conditions nécessaires permettant leur satisfaction à partir de stratégies locales.

3. Localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes.

Le DOO définit les principes de « localisations préférentielles » des commerces : ce principe laisse donc aux auteurs du SCoT une latitude importante à travers l'expression de ces prescriptions dans la mesure où cette localisation n'est ni impérative, ni exclusive.

Le choix des lieux préférentiels d'implantation des commerces doit répondre aux enjeux d'aménagement du territoire, de préservation des centralités et de développement durable :

Le DOO doit définir les types de commerces concernés par ces localisations préférentielles (secteurs, types, fonctionnalités, surfaces...).

- Les localisations préférentielles doivent être définies en cohérence avec l'arma-

ture urbaine territoriale, le renforcement et la revitalisation des centralités urbaines et des lieux de vie de proximité. De manière sous-jacente, cette réflexion sur les localisations préférentielles des commerces doit interroger le devenir des espaces périphériques et des espaces déjà urbanisés (reconquête des friches, optimisation ou densification des espaces économiques existants, renouvellement urbain...). Ces localisations seront envisagées en cohérence notamment avec les conditions de desserte en matière de transport tous modes et avec les sensibilités environnementales locales qui constitueront, de fait, des leviers majeurs de choix de ces localisations préférentielles.

- Enfin, le DOO doit appréhender les conditions de préservation ou de recomposition des entrées de ville, tant en termes de qualité urbaine, architecturale et paysagère que de qualité environnementale.

Le DOO est complété sur cette thématique par le document d'aménagement artisanal et commercial qui intègre désormais les problématiques logistiques. Un chapitre lui est consacré dans ce guide.

→ Les orientations du DOO en matière d'offre de logements

Le DOO des SCoT modernisés définissent les orientations concourant à la détermination de l'offre de logements en réponse aux besoins en intégrant une gestion économe de l'espace et en dynamisant une évolution et optimisation de l'usage des espaces urbains et ruraux.

Assurer une offre adaptée aux besoins de logement mais en veillant à la préservation de la ressource foncière

Sur la base d'une connaissance fine des besoins en matière de logements et de développement économique et d'une prospective réaliste pour les 20 prochaines années, le DOO définit l'offre de loge-

ments à prévoir pour répondre aux besoins en logement des habitants du territoire.

Le DOO définit ici les objectifs et composantes de la politique locale de l'habitat :

- dans une perspective dynamique, prenant part à l'évolution et l'optimisation de l'usage des espaces, en milieu urbain et rural (différence avec un scénario au fil de l'eau) ; il conviendra notamment de bien identifier les facteurs et moyens des changements via le SCoT et les moyens complémentaires;
- mais également de manière « réaliste », en cohérence avec les perspectives démographiques et économique « du » territoire (« pondérer » le cas échéant aussi en prenant bien en compte la cohérence entre le périmètre du SCoT existant et le bassin de vie l'impactant, les dynamiques inter-SCoT ou équivalent...)
- tout en assurant une gestion économe / optimale des sols (limiter la consommation et l'artificialisation des sols).

Répondre aux enjeux de mixité sociale

Le DOO doit également répondre à l'impératif et aux enjeux de mixité sociale par l'habitat (mis en évidence par le diagnostic territorial) :

en termes quantitatifs et qualitatifs (nombre, types de logements, localisation, équipements et desserte par les transports en commun...),

et dynamique (prise en compte de l'évolution démographique et économique, des projets d'équipements et de desserte TC...).

Des objectifs chiffrés et équilibrés de production de logements

Le DOO « fixe les objectifs de production d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par secteur géographique ».

La notion d'offre de nouveaux logements doit ici être considérée dans son acceptation la plus large : résidences principales, résidences secondaires voire occasionnelles, besoins en structures d'hébergement (maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie...). La notion d'offre de « nouveaux » logements doit aussi prendre en compte le recyclage immobilier/foncier, dont il faut évaluer le potentiel.

Les objectifs en matière de logements existants, publics comme privés, tendent notamment :

- à améliorer les conditions d'habitabilité et à requalifier le bâti ancien dégradé,
- mais aussi à favoriser la remobilisation des logements vacants,
- avec également des externalités positives pour l'environnement (notamment par une baisse des émissions de GES)

Les objectifs du DOO doivent s'exprimer de manière quantitative / chiffrée, ce qui n'exclut pas non plus des principes qualitatifs.

La répartition géographique doit être cohérente avec l'organisation générale du territoire, l'armature territoriale, mais elle peut aussi s'appuyer sur un découpage administratif du territoire (notamment les périmètres des EPCI). Cela peut, pour certains cas, faciliter la traduction des objectifs du DOO dans les documents de programmation sectoriels tels que les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Les dispositifs facultatifs des DOO en matière de logements

Le DOO peut, de manière facultative, subordonner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau ou des secteurs à urbaniser de moyen et long terme à plusieurs conditions.

L'ouverture à l'urbanisation peut faire l'objet d'un conditionnement renforcé par le DOO qui dispose ici de la faculté de subordonner celle-ci à la priorisation de l'utilisation des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les

zones déjà urbanisées et/ou ouvertes à l'urbanisation (dents creuses, friches) ou, à travers une analyse des capacités de densification des tissus urbains existants, d'imposer une production des nouveaux logements par des actions de densification.

Cette mesure vise à modérer l'ouverture de nouvelles zones d'extension urbaine à moyen et long terme dans la temporalité du SCoT, soit 20 ans.

Il s'agit d'organiser avant tout le phasage et d'éviter une consommation prématurée si ce n'est un éventuel mitage. En effet, l'obligation de définir des objectifs chiffrés de densification et de consommation foncière nécessite d'avoir déjà analysé et pris en compte le potentiel de développement dans ces espaces.

Le DOO peut également conditionner l'ouverture de secteurs nouveaux, non artificialisés, à une évaluation environnementale de façon systématique. Cela peut trouver à s'appliquer par exemple sur certaines dents creuses pouvant présenter une sensibilité des enjeux environnementaux significatifs mis en évidence notamment à travers le diagnostic du SCoT.

→ Les orientations en matière de mobilités

La politique des mobilités (tous modes confondus) doit converger vers un **objectif de diminution assumé et accompagné de l'usage individuel de l'automobile**, dont l'impact climatique et sanitaire est majeur. Il s'agit pour le SCoT de déconstruire le "système voiture" au profit de modes de transport plus vertueux. La **place du transport des marchandises et de la logistique urbaine** est intégrée dans les orientations et objectifs relatifs aux activités. Le lien avec l'organisation générale du territoire, les conditions de l'urbanisation, la prise en compte des enjeux de développement durable sont partie intégrante de cette politique, qui doit être efficace mais également respectueuse de l'environnement.

→ Les orientations en matière de grands équipements et de services

Le DOO doit définir classiquement un cadre stratégique pour la définition des grands équipements et services nécessaires au fonctionnement du territoire et structurant celui-ci. Les nouvelles dispositions soulignent à ce titre le besoin de bien intégrer les réseaux, lesquels seront à confronter notamment aux exigences accrues en matière de densification et de renouvellement urbain, avec le renforcement des réseaux, notamment d'énergie, ce qui n'exclut pas non plus la réflexion sur la capacité des ressources (ressource en eau...) et leur origine (énergie renouvelable et de récupération).

→ Les objectifs chiffrés de densification

Le DOO fixe les objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs.

Ce nouveau dispositif, central dans la gestion économe et la lutte contre l'artificialisation des sols, vient compléter les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique prévus depuis la loi ALUR (il sera à relier à la trajectoire en vue du ZAN à terme).

Il s'agit de favoriser une progression des densités à l'échelle du territoire couvert, cohérente avec l'armature territoriale et la desserte de cette armature par les transports collectifs. Son application devra faire l'objet d'un exercice raisonné, en fonction des enjeux et contextes, et notamment de qualité urbaine, architecture paysagère et du patrimoine existants. Dans ce cadre, un enjeu réside aussi dans l'appréhension des valeurs de densité existantes et les mesures de leur évolution.

→ Les orientations en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols

Le DOO définit les moyens de mise en œuvre de l'objectif chiffré de réduction de l'artificialisation des sols fixé par le PAS.

Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de « réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers » par rapport à la consommation réelle de ces espaces, observée au cours des dix années précédentes. Il est donc attendu que les SCoT (dont la temporalité est de 20 ans) déclinent clairement et sans ambiguïté les modalités d'application de ces objectifs et en particulier comment les documents d'urbanisme locaux devront les décliner (par pas de 10 et 20 ans).

Ces moyens proposés doivent considérer les différents types de consommation foncière (tissus résidentiels, mixtes, zones d'activités, équipements et installations altérant l'état non artificiel des sols).

Le DOO peut décliner ces objectifs par secteur géographique, à partir de critères qui interviennent donc dans la répartition spatiale des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Il s'agit alors de tenir compte des besoins démographiques, économiques, de la diversité des territoires urbains et ruraux, des enjeux propres aux zones rurales, du potentiel foncier mobilisable et des contraintes légales spécifiques affectant ce dernier, des projets d'intérêt communal ou intercommunal ou encore d'envergure nationale ou régionale, ainsi que et des efforts de réduction déjà réalisés ces 10 dernières années et traduits dans les documents d'urbanisme.

Au titre de la protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau, **le DOO pourra également identifier les zones préférentielles de renaturation**. Il s'agira d'identifier les sites actuellement artificialisés et dégradés (friches, sites contraints par un risque naturel, pollué...) pouvant faire l'objet d'actions visant leur renaturation.

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité seront mises en œuvre en priorité sur ces zones de renaturation préférentielles identifiées par les SCoT puis traduits dans les documents d'urbanisme de rang inférieurs, par des orientations d'aménagement et de program-

mation du PLU portant sur des secteurs à renaturer, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent.

→ Les orientations en matière de transition écologique et énergétique

Le DOO doit définir les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels.

Les enjeux majeurs du changement climatique et du développement durable imposent des transformations profondes auxquelles le SCoT doit contribuer, en induisant notamment une réduction des émissions locales de GES et de polluants atmosphériques, et une augmentation des capacités de stockage du carbone dans les sols et les milieux naturels, et par tout autre moyen lié aux conditions d'utilisation des sols, la liste n'étant pas exhaustive.

De façon facultative, le SCoT peut intégrer un plan climat-air-énergie territorial pour aller plus loin sur cette thématique majeure.

Cas particuliers des SCoT valant PCAET p. 87.

→ Les orientations en matière de protection et restauration de la biodiversité et de la ressource en eau

Le DOO doit maintenir mais aussi contribuer à restaurer la richesse de la biodiversité, en intégrant les différentes composantes et fonctionnalités de la trame verte et bleue.

Cela implique en premier lieu de préserver les espaces nécessaires avec leurs milieux. Le DOO peut aussi désormais identifier les zones préférentielles de renaturation.

Il en est de même de la ressource en eau. La pression sur la ressource en eau par les diffé-

rents usages et dans un contexte du réchauffement climatique, requiert aussi des orientations en faveur de sa préservation et remise en bon état (eau brute pour les cultures, les activités ou eau potable pour la consommation humaine). La ressource en eau doit constituer une condition d'accueil impérative dans la définition des objectifs d'accueil de nouveaux habitants ou de nouvelles activités. Il s'agit ainsi de préserver, voire de permettre la renaturation aussi, des espaces correspondants, avec leurs milieux.

→ Les orientations en matière de valorisation des paysages locaux et du cadre de vie

Le DOO édicte les orientations nécessaires à la préservation des paysages locaux, dont la qualité et les enjeux doivent être préalablement définis, de même que la protection des espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains en raison de leur valeur intrinsèque mais aussi de leur participation à l'amélioration du cadre de vie.

Le DOO doit également transposer les dispositions pertinentes des chartes de PNR, qui relèvent de l'utilisation des sols, et à l'échelle du territoire couvert par le SCoT.

A RETENIR

La localisation des espaces à protéger est privilégiée, permettant de la souplesse et une marge d'appréciation dans la détermination de ces espaces. La délimitation à la parcelle est désormais réservée au PLU/PLUi.

ZOOM SUR

Les SCoT de montagne



La loi Montagne (loi Montagne de 1985 complétée par l'Acte II de 2016) a posé les principes d'un développement équilibré, équitable et durable de la montagne, répondant aux enjeux notamment du changement climatique, de la reconquête de la biodiversité, de la préservation de la nature, des paysages, des milieux aquatiques, du patrimoine montagnard, ainsi que des espaces nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, et aux besoins des populations montagnardes permanentes et saisonnières.

Le rôle pivot du SCoT est affirmé en tant non seulement que :

- document intégrateur des dispositions du code de l'urbanisme particulières aux zones de montagne, avec lesquelles il doit être compatible (art. L. 131-1 du CU),
- mais aussi support notamment des opérations de développement touristique les plus importantes à travers les unités touristiques nouvelles (UTN) structurantes, ainsi que de réhabilitation et de la diversification de l'immobilier de loisir.

Ces conditions propres aux zones de montagne sont à décliner selon les spécificités de chaque massif et de leurs différents espaces. Elles doivent s'articuler aussi avec les enjeux généraux concernant notamment la limitation de l'artificialisation des sols, le renouvellement d'une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, la transition écologique, énergétique et climatique, la prévention des risques, la préservation des ressources naturelles, de l'environnement, des paysages, et d'une agriculture qui doit concourir aussi à la satisfaction des besoins alimentaires locaux.

Périmètre du SCoT en zones de montagne

La délimitation du périmètre du SCoT en zones de montagne prend en compte notamment la communauté d'intérêts économiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérent (art. L.143-3 du CU).

Par ailleurs, les dispositions de l'article 77 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, précisent :

« Dans le prolongement de la disposition fixant de manière pérenne le seuil de population à 5 000 habitants pour les territoires de montagne, ces mêmes territoires sont des zones privilégiées de déploiement des SCoT, prévus à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, de façon à ce que les notions de démographie et de concentration de population ne soient pas des critères préjudiciables au développement par ces territoires de stratégies à long terme. »

Contenu propre aux SCoT de montagne

Le SCoT doit répondre aux différentes règles du code de l'urbanisme particulières aux zones de montagne :

- Principe d'extension de l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (art. L122-5 à L122-6 du CU) ;
- Préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine

naturel et culturel montagnard (art. L122-9 du CU) ;

- Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (art. L122-10 à L122-11 du CU) ;
- Préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares (art. L122-12 à L122-14 du CU) ;

La majorité de ces dispositions ne s'appliquent pas dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et soumises à la loi Montagne (art. L. 121-2 du CU).

Il convient de rappeler que la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux articles L. 122-9 et L. 122-10 du code de l'urbanisme (art. L. 122-8 du CU).

Les conditions d'application de ces dispositions peuvent conduire à l'établissement d'études spécifiques, à insérer alors en annexe du dossier de SCoT, en lien notamment avec le DOO :

- Etudes justifiant des extensions urbaines en discontinuité de l'urbanisation existante (art. L122-7 1er alinéa du CU) ;
- Etudes excluant, du fait de leur faible importance, des plans d'eau naturels ou artificiels de moins de 1000 ha, du principe de protection des parties naturelles des rives sur une distance de 300 m (art. L122-12, 2° du CU) ;
- Etudes justifiant des possibilités de constructions et aménagements dans certains secteurs délimités des rives des plans d'eau de moins de 1000 ha (art. L122-14, 1° du CU).

Le SCoT doit aussi intégrer les règles particulières relatives au développement touristique et aux unités touristiques nouvelles (UTN) (art. L.122-15 à L.122-25 du CU).

Dans ce cadre, le DOO définit la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et

d'équipement, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers, des UTN dites « structurantes » (art. L.141-11 du CU). A ce titre, le DOO comporte donc des prescriptions plus précises, qui vont au-delà des orientations et des objectifs auxquels il doit en principe se borner.

Il peut s'agir de création ou d'extension d'UTN. Ces UTN structurantes correspondent à une liste définie par le code de l'urbanisme. Celle-ci intègre des aménagements et constructions spécifiques et d'une certaine importance, portant notamment sur les remontées mécaniques, les domaines skiables alpins, les hébergements et équipements touristiques, les campings, et diverses autres installations de sports et de loisirs (art. R. 122-8 du CU).

Le DOO peut étendre cette liste en abaissant les seuils de ces UTN ou en définissant lui-même à ce titre d'autres opérations de développement touristique.

L'immobilier de loisir est aussi pris en compte par le DOO qui en définit les objectifs de réhabilitation et de diversification, conformément à l'article L. 141-12 du code de l'urbanisme.

Ces objectifs peuvent répondre aux enjeux d'amélioration qualitative des hébergements pour les clientèles touristiques et les personnels saisonniers, de remobilisation du parc existant sous-occupé ou vacant, de confortement ou revitalisation de secteurs touristiques, de lutte contre la consommation foncière et de développement durable. Ils peuvent aussi répondre si besoin à des enjeux de préservation du patrimoine naturel, architectural et paysager montagnard.

Dans ce cadre, le diagnostic du territoire figurant en annexe du dossier de SCoT, doit être établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'UTN structurantes (art. L. 141-3 du CU).

L'évaluation du SCoT porte aussi sur l'analyse de ses résultats d'application en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'UTN structurantes (art. L. 143-28 du CU).

ZOOM SUR

Les SCoT littoraux



Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les SCoT peuvent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral (art. L141-12 du code de l'urbanisme).

Bien que le texte évoque ici une simple faculté, **ce chapitre devient incontournable compte tenu des enjeux de ces territoires. Il est désormais encore renforcé par la loi Climat et Résilience qui vient renforcer le rôle des SCoT en matière de gestion du recul du trait de côte.**

Par ailleurs, le SCoT doit assurer l'intégration des règles du code de l'urbanisme spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral, avec lequel il se place ici dans un rapport de compatibilité (v. art. L. 131-1 du CU ; CE, 28 septembre 2020, n°423087).

Il doit aussi être replacé dans le contexte de **suppression des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).** Sur ce thème, l'ordonnance de modernisation des SCoT apporte une évolution significative : avant l'ordonnance, lorsqu'ils comprenaient une ou des communes littorales, les SCoT pouvaient comporter un chapitre individualisé valant SMVM.

Aujourd'hui, suite à l'ordonnance de modernisation des SCoT, les SMVM n'existent plus, et il appartient aux SCoT de traduire ces orientations au sein notamment des prescriptions relatives aux zones littorales et à l'espace maritime.

A ce titre, il convient d'appréhender à la fois les espaces terrestres proches du rivage de la mer ou des plans d'eau intérieurs majeurs (>1000 ha), les zones rétro-littorales et les espaces maritimes, et d'intégrer aussi le cadre juridique de la loi littoral dont le SCoT est un document intégrateur clé.

Le diagnostic, figurant en annexe du dossier de SCoT, doit décrire les conditions de l'utilisation de l'espace marin et terrestre du littoral, indi-

quer les perspectives d'évolution de ce milieu et expliquer les orientations retenues, en matière de développement, de protection et d'équipement (art. R. 141-8 du CU).

Dans ce cadre, selon les dispositions de l'article L.121-3 du CU, il appartient au SCoT :

- de préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral ;
- de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 du CU, et d'en définir la localisation.

Le volet littoral dans le DOO du SCoT

Les dispositions de l'article L141-13 du code de l'urbanisme imposent plusieurs mesures essentielles au DOO des SCoT littoraux. Aux termes de ces dispositions :

« Le document d'orientation et d'objectifs détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 et en définit la localisation. Il définit :

1° Les orientations en matière d'équilibre entre les enjeux environnementaux et climatiques, d'une part, et les activités notamment économiques, résidentielles et touristiques, d'autre part ;

2° Les orientations relatives à l'accès au littoral et au partage des usages, notamment dans le cadre du développement des énergies marines renouvelables, du maintien et du développement des activités de loisirs, aquacoles ou halieutiques ;

3° Les orientations de gestion des milieux aquatiques et la prévention des risques liés à la mer ainsi que, s'il y a lieu, l'organisation du retrait stratégique, notamment par l'identification des zones rétro-littorales propices au développement de l'habitat ».

Le rôle du DOO en matière d'identification et de localisation des espaces support d'urbanisation (dans les limites existantes ou en extension selon les cas) était déjà acquis depuis la loi ELAN.

Désormais, le DOO doit aussi définir des orientations assurant l'équilibre entre les enjeux environnementaux et climatiques et les activités humaines, sur des espaces au demeurant fortement marqués par les contraintes règlementaires de préservation des espaces et milieux naturels et de prévention des risques majeurs naturels, dont la submersion marine et l'érosion du trait de côte. Ceux-ci posent aussi des enjeux de résilience des territoires notamment face aux dangers et risques graves auxquels ces phénomènes exposent les personnes et les biens.

Ces orientations rejoignent d'ailleurs les dispositions générales de l'article L121-21 du CU relatives aux conditions de détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, qui doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques protégés au titre de l'article L. 121-23 ;
- de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine et de la projection du recul du trait de côte ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Le DOO doit aussi se positionner sur l'accès au littoral et les différents usages, en veillant notamment aux possibilités de maintien et de développement des activités qui y trouvent leur

siège, lesquelles devront aussi nécessairement s'articuler avec les espaces et espèces protégés sur les parties terrestres comme maritimes.

Le DOO doit aussi, en plus de la prévention des risques liés à la mer, définir s'il y a lieu, en particulier sur les traits de côte les plus exposés, des principes de repli stratégique, avec notamment l'identification des secteurs rétro-littoraux propices au développement de l'habitat.

Le DOO doit ainsi définir des principes de prévention des risques majeurs liés à la mer, et qui exposent les populations à des risques graves et des dangers, de même que l'environnement, les activités humaines et les biens à des dommages très importants.

Ces risques, aggravés par le changement climatique, placent les territoires devant des impératifs de prévention et d'adaptation qui doivent trouver leur traduction dans une stratégie d'ensemble combinant différentes orientations, notamment de maîtrise de l'urbanisation, de défense contre les inondations et contre la mer, de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement voire de lutte contre l'érosion des sols.

Ils doivent désormais conduire les territoires à définir aussi, s'il y a lieu, en particulier pour les traits de côte les plus exposés, l'organisation du retrait stratégique, notamment par l'identification des zones rétro-littorales propices au développement de l'habitat, selon des priorités, degrés et temporalités qui seront fonction aussi de la situation de chaque territoire.

Préciser la vocation des différents secteurs de l'espace maritime

En parallèle de la suppression du régime des schémas de mise en valeur de la mer, qui pouvait constituer un volet spécifique des SCoT littoraux, la loi impose désormais l'intégration dans le DOO d'un volet spécifique concernant l'espace maritime qui aborde une grande partie du contenu des SMVM.

Ainsi, aux termes de l'article L141-14 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs :

- précise, dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace ;
- précise les mesures de protection du milieu marin ;
- définit les orientations et principes de localisation des équipements industriels et portuaires, s'il y a lieu ;
- mentionne les orientations relatives à l'aquaculture marine et aux activités de loisirs.

A ce titre, il doit préciser les conditions assurant la compatibilité des différents usages de cet espace ainsi que la protection du milieu marin. De même, s'il y a lieu, il doit définir les orientations et les principes de localisation des équipements industriels et portuaires, dont les besoins sont très marqués sur certaines parties du littoral et seront à conjuguer avec les autres enjeux de cet espace. Enfin, il doit mentionner les orientations relatives à l'aquaculture marine et aux activités de loisirs, ce qui implique là aussi de trouver des points d'équilibre entre des enjeux divers.

Une approche globale du phénomène de recul du trait de côte

La loi Climat et Résilience a fait évoluer les attendus du SCoT en faveur des territoires littoraux en particulier pour mieux prendre en compte le phénomène de recul du trait de côte lié au dérèglement climatique, et leur permettre d'intégrer les dispositions nécessaires à la gestion de ce phénomène et son impact sur l'aménagement du territoire.

Un décret fixe la liste des communes concernées prioritairement par le recul du trait de côte, dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées à ce titre. Une carte des secteurs concernés par le recul du trait de côte (0-30 ans et 30-100 ans) est à réaliser et intégrer à ce titre dans les documents d'urbanisme locaux.

Cette carte a ainsi vocation à être intégrée dans le document graphique du règlement du PLU ou du document en tenant lieu, ou dans la carte communale.

Si une ou plusieurs des communes concernées appartiennent à un EPCI compétent en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale, la carte est établie par ce dernier.

L'établissement de la carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte est obligatoire quand le territoire n'est pas couvert, à la date d'entrée en vigueur de la liste, par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) prescrit ou approuvé comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte. Dans les autres cas, une carte locale de projection du recul du trait de côte est établie de manière facultative.

Cette carte distingue :

- Une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon 30 ans : cette zone est inconstructible. Certaines adaptations ou constructions démontables peuvent être autorisées sous réserve de ne pas augmenter la capacité d'habitation des constructions.
- Une zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans : cette zone est constructible mais il y est prévu une obligation de démolition des nouvelles constructions et extensions et de remise en état des terrains, lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de 3 ans. Cette obligation découle d'un arrêté du maire, et s'applique sous la res-

ponsabilité et aux frais des propriétaires, avec une consignation des budgets nécessaires auprès de la caisse des dépôts, dont le montant est fixé par l'autorisation d'urbanisme.

NB : La projection du recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans peut conduire aussi à élargir la bande littorale des 100 m (ou des 50 pas géométriques en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et Mayotte).

La gestion du recul du trait de côte peut être traduite aussi dans le PLU par :

- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans les zones exposées, définissant les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations ;
- des emplacements réservés à la relocalisation d'équipements, de constructions et d'installations exposés au recul du trait de côte, en dehors des zones touchées par ce recul.

Le SCoT intervient aussi directement dans l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

Ainsi, le DOO du SCoT, en zone littorale et maritime, définit les orientations de gestion des milieux aquatiques, de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

Il peut donc identifier des secteurs propices à l'accueil d'ouvrages de défense contre la mer pour protéger des secteurs habités denses ou des équipements d'intérêt général ou publics.

Il peut également identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation. Ces secteurs de relocalisation devront obligatoirement se situer au-delà de la bande littorale des 100 mètres, des zones d'exposition au recul du trait de côte et en dehors des espaces remarquables du littoral.

NB: De la même manière, le schéma d'aménagement régional (SAR) doit comprendre des orientations permettant d'adapter les territoires au recul du trait de côte, et peut intégrer des secteurs de défense et de repli.

NOTA

1) Les dispositions de la loi Montagne et de la loi Littoral peuvent s'appliquer cumulativement sur certains territoires, notamment dans les zones de montagne autour de très grands lacs > 1000 ha ou bordant le rivage de la mer.

Dans ce cas, pour rappel, dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi Montagne, différentes dispositions de cette dernière ne sont pas applicables, en particulier les dispositions prévues :

- aux articles L122-5 à L122-10 du CU relatifs au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante ;
- aux articles L122-12 et L122-13 du CU relatifs à la préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels < 1000 ha ;
- aux articles L122-15 à L122-25 du CU relatifs aux unités touristiques nouvelles.

2) Pour rappel, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte font l'objet de dispositions particulières au titre de la loi Littoral (v. articles L121-38 à L121-51 du CU).

La démarche d'intégration par l'évolution du PLU ou de la carte communale devra être engagée dans l'année suivant la sortie du décret et aboutie sous un délai de 3 ans. Sauf en cas de PPRL déjà approuvé, la collectivité compétente doit au moins délibérer sur la carte de préfiguration des espaces concernés par le recul du trait de côte, si le PLU n'est pas finalisé dans ces délais, ce qui lui permet de sursoir à statuer. Il peut s'agir aussi d'engager l'élaboration du

PLU ou de la carte communale. Un réexamen de la carte communale est aussi prévu tous les 6 ans sur ce point.

Quand le retrait du trait de côte sera inscrit dans les documents d'urbanisme, le préfet pourra modifier le plan de prévention des risques naturels pour en retirer la partie relative au recul du trait de côte.

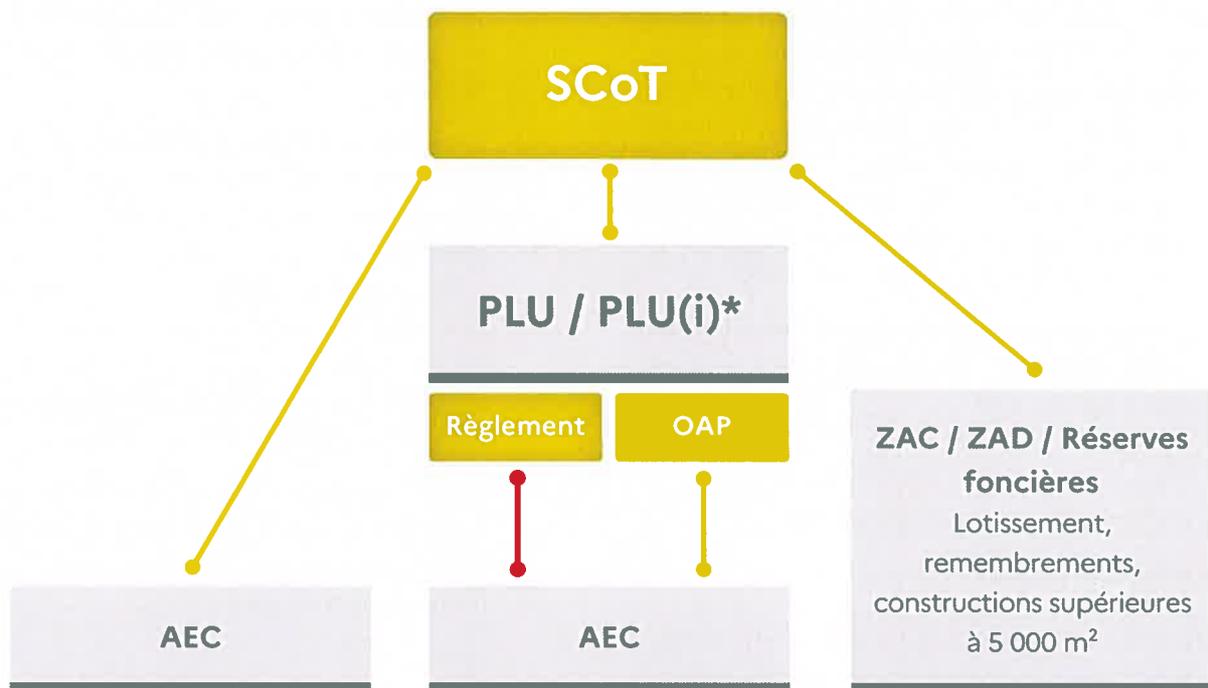
5

LE CAS PARTICULIER DU DAACL

La loi Elan est venue rappeler et renforcer le rôle intégrateur des SCoT en matière d'aménagement commercial. Le SCoT est ainsi le document d'urbanisme de référence en matière de planification de l'aménagement commercial et artisanal. La loi Climat et Résilience est venue adjoindre au commerce le thème de la logistique pour instaurer le DAACL (L pour logistique).

Le DOO et le commerce

Le DOO du SCoT est opposable aux autorisations d'exploitation commerciale (AEC) y compris lorsqu'elles sont incluses dans un permis de construire valant AEC. Le DOO comprend un DAACL déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Le DOO doit en tout état de cause définir à l'échelle du terri-



—●— Rapport de conformité

—●— Rapport de compatibilité

* Cas particulier du PLU(i) en l'absence de SCoT : comporte les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal du SCoT

Nota : les sigles sont explicités en index du document.

toire intercommunal les localisations préférentielles des commerces. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population, et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Pour l'aménagement commercial, le DOO comprend :

- Les orientations relatives à l'**équipement commercial et artisanal**. Il définit les **localisations préférentielles des commerces** dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, en prenant en compte aussi les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture en particulier des entrées de villes.
- Un **document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL)**, désormais obligatoire.

Le DAACL : objectifs et contenu

L'élaboration d'un DAACL a été rendu obligatoire par la loi Elan. La loi Elan renforce notamment deux dimensions du DAACL au-delà de son caractère obligatoire : la préservation des centralités et un rôle discriminant sur les typologies de commerce. Déjà utilisées dans beaucoup de DAACL, ces définitions de typologies trouvent désormais une assise juridique plus forte.

En plus d'encadrer l'implantation des équipements commerciaux ayant un impact significatif, le DAACL(L) identifie les secteurs d'implantations périphériques (SIP) et les centralités urbaines à enjeux dans lesquels il établit les conditions d'implantation, mais aussi le type d'activité et la surface de vente maximale des commerces qui leur sont spécifiques.

Aux termes de l'article L.141-6 du code de l'urbanisme, le DAACL(L) doit ainsi :

- **Déterminer les conditions d'implantation** des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement.
- Localiser les **secteurs d'implantation périphérique** ainsi que les centralités urbaines dans lesquels se posent des enjeux spécifiques (revitalisation des centres-villes, maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, cohérence de localisation des équipements et maîtrise des flux, consommation économe de l'espace et préservation des paysages...).
- Au sein de ces secteurs, **prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale** des équipements commerciaux.

La loi Climat et Résilience conforte ce volet :

- Elle prévoit ainsi, dans le nouveau DAACL, une obligation, et non plus une simple faculté, d'encadrement des conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales en fonction de leur

surface, de leur impact sur l'artificialisation des sols et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises.

- Elle se réfère aussi dans les conditions d'implantation, au critère de protection des sols naturels, agricoles et forestiers, toujours dans une logique de lutte contre l'artificialisation des sols.
- Elle impose aussi désormais que, s'agissant des équipements commerciaux, ces conditions portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Au-delà de la localisation des centralités et des SIP, le rôle du DAACL est étendu, et surtout sécurisé, sur les éléments de typologie de commerce et de rôle des centralités. Il ouvre la porte à la maîtrise du commerce de flux et du commerce interstitiel, confortée encore par la loi Climat et Résilience. Il peut ainsi, de manière facultative :

- **définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité** dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques.
- **prévoir les conditions permettant le développement** ou le maintien de la logistique de proximité dans les centralités urbaines, afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines.

Le DAACL et la logistique

Le développement du commerce digital, au-delà de ses conséquences en matière de moindre besoin de surfaces commerciales, va générer un impact sur les flux de marchandises et l'implantation d'entrepôts. La mutation a déjà été engagée avec des bâtiments commerciaux qui agrandissent à un rythme soutenu les réserves pour anticiper leur transformation en hub de marchandises.

L'évolution du DAAC en DAACL souligne bien l'importance pour le SCoT de localiser ces futurs équipements et de les intégrer, à part entière, comme des lieux de commerce. Le DAACL vise à renforcer la capacité des collectivités territoriales à planifier le développement de l'implantation des entrepôts logistiques à vocation commerciale.

Il doit obligatoirement :

- **comporter une analyse des conditions d'implantation des constructions logistiques commerciales** en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux en termes économiques et en termes d'aménagement.
- **examiner aussi les flux engendrés** par la présence des entrepôts, en matière de personnes et de marchandises.
- **définir des secteurs d'implantation privilégiés** au regard des besoins logistiques du territoire, et de la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises et des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Dans ce cadre, le DAACL doit désormais, en matière d'équipements logistiques commerciaux, localiser les secteurs d'implantation privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire, de la capacité des voiries, existantes ou en projet, à gérer les flux de marchandises, et des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation établis dans le PAS.

Le DAACL : les conditions de réussite

Les effets croisés des évolutions législatives et des mutations accélérées du modèle commercial font émerger des caractéristiques fondamentales à respecter pour le volet commerce des SCoT. Ces caractéristiques ne constituent ni des points de droit, ni des orientations en matière de contenu mais renvoient davantage à la posture de l'élus, du technicien en charge du SCoT et à la philosophie d'écriture du document. Il pourra être utile de veiller à trois points majeurs :

→ L'ADAPTATION

Avec une inscription dans un temps long (20 ans) alors que le commerce s'inscrit plus que jamais dans une économie de cycle court, les volets commerce de SCoT devront s'appuyer sur des orientations évolutives ou des principes de conditionnalité. Il sera impossible de les figer dans le long terme mais il conviendra d'insérer des évolutions possibles de secteurs à enjeux, ou des assouplissements, voire des renforcements appuyés sur l'atteinte de tel ou tel objectif (ex : ouverture d'un nouveau SIP si réduction du taux de vacance du centre-ville). Ces principes de conditionnalité ne pourront fonctionner que si :

- les indicateurs sont connus à l'avance.
- les indicateurs sont mesurés par une méthode définie à l'avance et mise à jour régulièrement.
- les indicateurs sont accessibles au public et sont présents dans les annexes.

→ LA TRANSVERSALITÉ ET UNE VISION PROSPECTIVE

Les volets « commerce » des SCoT tendent à placer les questions de prospective uniquement autour de « combien de mètres-carrés supplémentaires pour demain ? ». Ce para-

digme doit impérativement changer pour se placer dans une logique de :

- Diminution des besoins en surfaces commerciales.
- Intégration des nouveaux modes de consommation.
- Intégration des enjeux liés à la logistique.
- Recomposition des fonctions commerciales de périphérie pour retrouver une attractivité urbaine.
- Complexification de la gestion des implantations commerciales qui ne se limite plus à l'opposition périphérie/centralité mais qui doit intégrer une troisième voie : les espaces interstitiels et les lieux de flux.

→ L'ATTRACTIVITÉ

Si les volets commerces de SCoT ont pleinement abordé la question de la quantité de surface, un sujet a été trop souvent oublié : celui de l'attractivité des espaces commerciaux. Les SCoT ont peu participé à la requalification des zones commerciales et des entrées de villes. Il est essentiel de ré-intégrer cette dimension pour trois raisons majeures :

- Les collectivités n'auront plus les moyens de porter les requalifications d'espaces commerciaux et les orientations des SCoT devront fixer des obligations en contrepartie d'agrandissement.
- La résilience ou la résistance du commerce physique face au commerce digital passe par la capacité à offrir une expérience, un confort plus marqué au consommateur.

Le commerce entre dans une période nouvelle avec ce nouveau paradigme « offre supérieure à la demande ». L'attractivité commerciale ne sera plus la résultante de la seule quantité et diversité de produits présents, mais de l'innovation urbaine et environnementale et de l'offre de services qui sera proposée.

En synthèse : un changement de paradigme à initier

Si le cadre réglementaire évolue pour intégrer les effets du commerce digital, il ne suffira pas, seul, à mieux prendre en compte les évolutions du commerce. Il va être essentiel de changer de posture dans le contenu du volet commerce des SCoT. Depuis l'intégration de l'aménagement commercial dans les SCoT, ceux-ci se sont positionnés autour d'un rôle de régulateur

avec une fonction de limitation de la croissance et de recherche d'équilibre centralités-périphéries. L'enjeu de demain ne sera plus de réguler mais de faire muter les espaces commerciaux : muter pour réduire les surfaces, muter pour répondre aux nouveaux usages de consommation (Génération Z, Senior Economy...), muter pour proposer des espaces intégrant la transition énergétique et plus largement environnementale, muter pour plus de multifonctionnalité. Il s'agira de passer d'un rôle de régulateur à un rôle de transformateur.

Des SCoT/volet
commerce
régulateurs

La poursuite des dynamiques actuelles avec une attention plus marquée à la réduction des possibilités foncières en périphérie et à la maîtrise du commerce de flux.

Des SCoT/volet
commerce
transformateurs

Une prise en compte plus forte des modes de vie et des nouveaux modes de consommation avec une inflexion marquée vers la transformation des espaces commerciaux de périphérie et la réduction du nombre d'espaces commerciaux.

Source : Etude SCoT et commerce - FedéSCoT - 2019

Dispositions transitoires : DAAC, pas DAAC, DAACL, pas DAACL ?

Les projets de SCOT en cours, **non modernisés**, ne sont pas concernés par le DAACL.

Les projets de SCOT en cours, **non modernisés**, dont la procédure a été prescrite avant la date de publication de la loi Elan, ne sont pas obligés de contenir un DAAC : ils ont le choix.

Les projets de SCOT en cours, **non modernisés**, dont la procédure a été prescrite après la date de publication de la loi Elan, sont obligés de contenir un DAAC.

Les projets de SCOT en cours **modernisés** doivent contenir :

- un DAAC si le projet de SCOT a été arrêté avant la date de publication de la loi CR
- un DAACL si le projet de SCOT n'a pas été arrêté avant la date de publication de la loi CR
- un DAACL si la procédure a été engagée après la date de publication de la loi CR

PAROLE D'ACTEURS

LE SCOT DU SEUIL DU POITOU

Poitiers

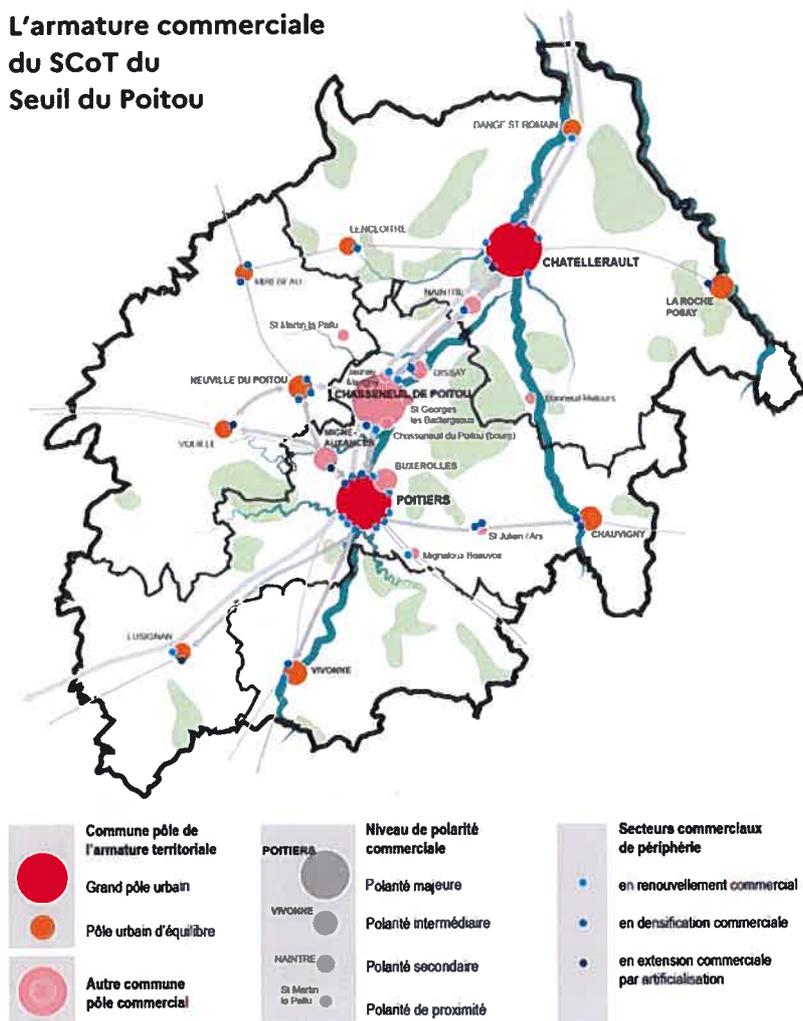


Un SCoT intégrant un DAAC !

Alors que la procédure ne l'imposait pas, les élus du Seuil du Poitou ont choisi d'élaborer un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) pour mieux maîtriser les implantations commerciales sur le territoire. Le travail réalisé dans le diagnostic du SCoT sur les dynamiques et la structuration commerciale du territoire a coïncidé avec une prise de conscience des effets de certaines implantations commerciales sur l'animation et la vitalité des centralités.

Dans le même temps, les débats autour de certains projets d'envergure admis en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), alors qu'ils étaient susceptibles d'impacter les équilibres territoriaux, ont révélé le besoin de renforcer la gouvernance du territoire sur ces questions. Dès lors, les élus ont décidé de se saisir des opportunités offertes par le DAAC pour réguler les implantations commerciales, en travaillant sur des dispositions s'adressant aux PLU, mais aussi aux projets d'implantation soumis à la CDAC.

L'armature commerciale du SCoT du Seuil du Poitou



Le volet aménagement commercial du SCoT constitue une composante de l'objectif transversal de redynamisation des centralités, ainsi que des objectifs de lutte contre le développement de friches et de sobriété foncière affirmés dans le PADD et le DOO du SCoT.

Pour ce faire, le DOO définit une armature commerciale cohérente avec l'armature territoriale générale, pour assurer une structuration efficace de l'offre en fonction des enjeux d'aménagement du territoire. Il définit 4 niveaux de polarités en fonction de la diversité des fréquences d'achat auxquelles elles répondent et circonscrit les lieux d'implantation préférentielle du commerce à deux types d'espaces, les centralités urbaines et les secteurs d'implantation périphérique (SIP), qui sont localisés dans le DAAC, laissant le soin aux PLU et PLUI de les délimiter.

Afin de limiter le développement de commerces de flux ne contribuant pas à l'animation des centralités, le DOO dispose que les

implantations commerciales en dehors de ces 2 types d'espaces doivent être évitées.

GRAND CHÂTELLERAULT

Commune	Nom du secteur	Niveau de polarité	Type de développement	Type d'activité	
				Prédominance alimentaire	Non alimentaire
Châtellerault	Zone de l'Etang	Majeur	Densification commerciale et	Non	Oui
La Roche-Posay	Les Chaumettes	Intermédiaire	Densification commerciale et	Non concerné - Hors Axe - Poitiers Châtellerault	
Lencloître - St-Genest-d'Ambière	Route de Lencloître	Secondaire	Densification commerciale	Non concerné - Hors Axe - Poitiers Châtellerault	
Naintré	Cerisier Noir	Secondaire	Densification commerciale	Oui	Oui
Châtellerault	Zone d'Argenson et Portes d'Argenson	Majeur	Renouvellement commercial	Non	Oui
Châtellerault	La Désirée	Majeur	Renouvellement commercial	Non	Oui
Châtellerault	L'Herse	Majeur	Renouvellement commercial	Oui	Oui
...					

Type de développement, type d'activité et niveau de polarité des secteurs d'implantation périphérique – Extrait sur l'EPCI de Grand Châtellerault

Pour préserver la vitalité des centralités, le DOO et le DAAC font des centralités urbaines des lieux privilégiés pour les implantations commerciales, en y admettant tout type de commerce en cohérence avec le niveau du pôle dans l'armature territoriale. Ils réservent plus particulièrement l'implantation des commerces de proximité aux centralités, et orientent vers les SIP les commerces d'envergure qui ne pourraient pas trouver place en centralité du fait de leur fonctionnement ou dimension.

De plus, afin d'encadrer les possibilités de développement des zones commerciales périphériques, aucune création de nouvelle zone com-

merciale n'est prévue par le SCoT, et seule une partie des zones commerciales existantes ont été qualifiées de SIP (au nombre de 45).

Parmi eux, 5 seulement pourront faire l'objet d'une extension foncière mesurée (limitée à 8 ha maximum pour l'ensemble du SCoT), 16 pourront se densifier par l'accueil de nouveaux commerces, les autres ayant uniquement la possibilité de prévoir le renouvellement des locaux commerciaux existants.

Enfin, pour préserver au mieux les équilibres entre les différentes polarités commerciales du territoire, et limiter les risques que la création d'un nouveau commerce d'envergure entraîne la fermeture d'un commerce existant de même nature, dans un contexte de relative saturation de l'offre sur l'axe Poitiers - Châtellerault, le DAAC prend des dispositions spécifiques pour les SIP situés sur cet axe, en distinguant les acti-

vités admises en fonction d'une dominante alimentaire ou non alimentaire.

Ainsi, pour les secteurs d'implantation périphérique de l'axe Poitiers-Châtelleraut présentant un enjeu d'équilibre de l'offre commerciale avec les pôles commerciaux de proximité de la couronne périurbaine ou de l'espace urbain et rural environnant, l'implantation d'activités de commerce de détail à dominante alimentaire n'est pas admise, sauf en cas de reprise de locaux commerciaux existants.

Egalement, pour certains secteurs d'implantation périphérique de l'axe Poitiers-Châtelleraut qui accueillent principalement une offre alimentaire de proximité pour les bourgs ou quartiers proches, de type supermarché ou hypermarché, l'implantation d'activités de commerce de détail non alimentaires n'est pas admise, sauf en cas de reprise de locaux commerciaux existants.

Parce qu'agir sur les implantations commerciales n'est pas suffisant pour redynamiser les centralités, et que l'attractivité des centralités pour les porteurs de projets commerciaux dépend de la capacité de ceux-ci à drainer des flux, le DOO dispose également que les activités libérales (professions de santé notamment), les prestations de services, les équipements structurants, les activités tertiaires et les arrêts de bus sont prioritairement localisés dans les centralités. Il fixe en outre un principe d'optimisation foncière à tous les stades de la planification et de la programmation urbaine en agissant sur plusieurs leviers (exploitation des potentiels d'optimisation foncière, mutualisation des espaces, densification...). Il décline ce principe en instaurant un objectif consistant à privilégier la mobilisation des terrains déjà artificialisés pour les besoins des activités économiques et commerciales, avant d'envisager des extensions urbaines. Il définit enfin un taux objectif de nouveaux logements à produire en renouvellement urbain, cohérent avec l'analyse des potentiels de densification et de mutation réalisée à l'échelle du SCoT.

“ Les réflexions qui se sont engagées sur le sujet de l'aménagement commercial à partir du printemps 2017, suite à la redéfinition du périmètre du SCoT du Seuil du Poitou et de la fusion des intercommunalités, ont permis d'objectiver de grands principes de complémentarité de l'offre commerciale, d'une part entre les [différents] territoires du SCoT et, d'autre part, entre les centres-bourgs ou les centres-villes et leur périphérie. L'idée maîtresse était d'organiser l'implantation commerciale au plus près des besoins de la population en tenant compte de la densité de cette dernière, de la sobriété énergétique liée aux déplacements, de l'artificialisation des terres, de la préservation de la trame verte et bleue... Pour cela, des outils de régulation opposables aux décisions de la commission départementale d'aménagement commerciale ont été instaurés, permettant de distinguer les possibilités d'implantations en fonction de la fréquence d'achat et du type d'activité. ”

Maryse LAVRARD, vice-présidente du SMASP et vice-présidente de Grand Châtelleraut



LE CAS PARTICULIER DU SCOT VALANT PCAET

Des enjeux Air Energie Climat qui constituent un pilier des nouveaux SCoT

Les modifications apportées par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020, renforcent de manière conséquente la prise en compte des enjeux air-énergie-climat, fondamentaux des Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET), dans les SCoT.

Ainsi le DOO repose sur 3 piliers dont les transitions écologiques et énergétiques, soit les axes essentiels d'une stratégie de PCAET : l'atténuation, l'adaptation, les énergies renouvelables.

Au-delà des mutualisations de moyens que présente l'opportunité de faire un SCoT valant PCAET, l'échelle du SCoT permet également d'avoir une synergie des actions entre le volet aménagement du SCoT et le plan d'actions propre au PCAET. En effet, un certain nombre de thématiques en lien avec les émissions de gaz à effet de serre, notamment les déplacements, portent sur cette échelle du bassin de mobilités ou d'emploi.

Des niveaux d'intégration à la carte

La possibilité offerte aux EPCI à fiscalité propre qui doivent réaliser un PCAET, de transférer cette compétence d'élaboration à l'établissement public chargé du SCoT n'est pas nouvelle. Ainsi, pour faciliter une vision plus large et globale de l'élaboration du plan, mais aussi pour des raisons de mutualisation de moyens et d'ingénierie, tous les EPCI qui appartiennent à un syndicat mixte ayant la compétence SCoT

pouvait décider de déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration de leur PCAET à ce syndicat, pour élaborer un PCAET à l'échelle du périmètre du SCoT. Cette possibilité était offerte aux EPCI relevant du PCAET obligatoire mais aussi celle s'engageant dans une démarche volontaire, et ce grâce à une délibération des EPCI concernés.

Les nouvelles dispositions de l'article L141-16 du Code de l'urbanisme viennent d'une part renforcer l'intégration SCoT-PCAET et d'autre part préciser les modalités pratiques et les rôles de chacun, tout en ouvrant des options à la carte.

→ Le renforcement de l'intégration SCoT-PCAET

Le choix de transférer l'élaboration du PCAET à l'établissement public en charge du SCoT n'est plus simplement un transfert de compétence. En effet, si ce choix est fait, le SCoT peut alors tenir lieu de PCAET, il s'agit alors d'un SCoT valant PCAET. Cette notion implique que l'ensemble des attendus d'un PCAET tel que défini aux articles L229-26 et R229-51 et 52 du code de l'environnement, soient intégrés au document SCoT.

→ Différentes possibilités pour un SCoT valant PCAET

Lorsqu'il est choisi d'élaborer un SCoT valant PCAET, l'article L.141-16 du Code de l'Urbanisme offre plusieurs possibilités complémentaires :

- La possibilité d'intégrer les bilans d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES) et leurs plans de transition des collectivités obligées appartenant au périmètre du SCoT, dans le SCoT valant PCAET ;

- La possibilité de confier également à la structure porteuse du SCoT la charge du suivi et de l'évaluation du PCAET ;
- La désignation de la structure porteuse du SCoT comme « coordinateur de la

transition énergétique » en lieu et place des EPCI concernées par un PCAET.

Ces deux derniers points devant être précisés dès la délibération de prescription du SCoT valant PCAET.



Le contenu d'un SCoT valant PCAET

En termes d'objectifs globaux, un SCoT valant PCAET doit poursuivre « les objectifs énoncés au 1° du II de l'article L.229-26 du code de l'environnement » (Art. L. 141-17 du code de l'urbanisme). Ces objectifs sont des objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité portant le SCoT pour atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter en cohérence avec les engagements internationaux de la France. Il s'agit donc d'objectifs déjà très proches de ceux soutenus par le 3ème pilier du DOO. Le renforcement appliqué par l'intégration du PCAET dans le SCoT porte essentiellement sur la précision apportée en termes de cohérence avec les engagements

internationaux de la France, tels qu'attendus dans un PCAET ainsi que sur l'intégration de l'ensemble des attendus d'un PCAET, notamment en matière de d'objectifs chiffrés.

Pour rappel, selon l'article L131-1 du Code de l'urbanisme, les SCoT ont un rapport de compatibilité avec notamment les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), le Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), les Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR) et le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC), documents cadres pour les PCAET. La logique de déclinaison territoriale des objectifs régionaux en matière d'objectifs air-énergie-climat est donc renforcée par l'intégration du PCAET dans le SCoT.

→ Contenu détaillé pour un SCoT valant PCAET

Ne sont repris ici que les éléments supplémentaires par rapport à un SCoT classique. Ainsi, les parties indiquées font références au contenu des PCAET, tel que défini par l'article R.229.51 du Code de l'Environnement. Ces contenus sont ici décrits dans leur relation avec l'élaboration d'un SCoT, il conviendra de se référer à l'article R.229.51 pour prendre connaissance du détail du contenu attendu dans un PCAET.

Le diagnostic

Le diagnostic d'un PCAET est un document multi-thématique qui doit comporter des données chiffrées et précises à l'échelle de l'EPCI. Par rapport au diagnostic classique d'un SCoT, le SCoT valant PCAET devra préciser un certain nombre de domaines inscrits à l'art. R229-51 du code de l'environnement (CE).

La réalisation d'un SCoT valant PCAET est l'occasion de détailler un certain nombre de thématiques souvent insuffisamment traitées dans les SCoT et permettant d'utiliser efficacement les leviers de la planification urbaine et territoriale dans la prise en compte des enjeux air-énergie-climat :

1. La réduction des émissions de GES et de polluants atmosphériques : une part importante de ces émissions est liée aux questions de mobilité des territoires. Ainsi, les enjeux d'aménagement, de développement urbain à proximité des secteurs desservis par les transports en commun, de densité urbaine et de mixité fonctionnelle pour lesquels le SCoT dispose de leviers importants vont agir fortement sur la qualité de l'air. **La question des ressources liée à un aménagement sobre du territoire** va avoir des répercussions importantes sur les consommations énergétiques et les émissions de GES du territoire. A ce

titre, des outils tels que GES-Urba peuvent apporter des éléments de comparaison nécessaires aux choix de développement.

2. Le stockage carbone : l'intégration de cette dimension dans l'analyse des espaces naturels et agricoles du SCoT doit pouvoir utilement soutenir la définition de la Trame Verte et Bleue, tant il est vrai que les deux notions sont intimement liées. La lutte contre l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols, la préservation des zones humides jouent un rôle important dans le maintien de la captation carbone.

3. Une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et de réduction de celle-ci. Par exemple, les besoins de rénovation énergétique du bâti découleront de cette analyse.

4. La présentation des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur et des enjeux de développement de ces réseaux

5. Le potentiel de développement des énergies renouvelables. Là encore, la précision en la matière d'un diagnostic de PCAET doit pouvoir se traduire dans le SCoT par une évaluation et une spatialisation des potentiels pouvant aller jusqu'à la définition de principes d'accueil ou de secteurs préférentiel / d'exclusion, en lien avec les possibilités de production.

6. L'adaptation au changement climatique : la précision attendue dans un diagnostic de PCAET doit permettre aux enjeux connexes prévus dans le SCoT d'intégrer le climat futur : avec en particulier la gestion des risques naturels, la préservation de la biodiversité et des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau et l'agriculture.

D'une manière générale, le diagnostic PCAET ne doit pas constituer une analyse supplémentaire déconnectée de celui du SCoT. La plus-value d'un SCoT-PCAET est bien d'établir des liens étroits entre les problématiques des deux documents, grâce à une élaboration conjointe.

Les deux diagnostics doivent pouvoir s'alimenter d'une part et constituer, dans l'analyse qui en sera faite pour les parties suivantes (PAS, DOO), un bloc commun de connaissance du territoire.

La stratégie

La stratégie d'un PCAET est un élément essentiel, qui doit identifier des priorités et des objectifs stratégiques et opérationnels dans au moins 9 domaines obligatoires :

- 1° Réduction des émissions de GES ;
- 2° Renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments ;
- 3° Maîtrise de la consommation d'énergie finale ;
- 4° Production et consommation des énergies renouvelables, valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage ;
- 5° Livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur ;
- 6° Productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires ;
- 7° Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration ;
- 8° Evolution coordonnée des réseaux énergétiques ;
- 9° Adaptation au changement climatique

Pour un certain nombre de ces domaines mentionnés dans le code de l'environnement, les objectifs doivent être chiffrés et dans tous les cas ils doivent concourir à l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux. Ainsi, le SCoT valant PCAET nécessite une définition approfondie de la stratégie air-énergie-climat.

Dans le cadre d'un SCoT valant PCAET, cette stratégie territoriale, telle que mentionnée au II de l'art. R.229-51 du code de l'environnement, devra être présentée dans le PAS. Il convient donc de l'articuler avec ce dernier de manière à rechercher la cohérence des documents.

Le PAS d'un SCoT « classique » doit définir des objectifs à un horizon de vingt ans qui « concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant (...) les transitions écologique, énergétique et climatique (...) » (art. L 141-3 CU). Le PAS d'un SCoT valant PCAET doit aller au-delà grâce à l'intégration de la stratégie du PCAET reprenant les 9 thématiques citées ci-avant. Conformément aux exigences d'un PCAET, cette stratégie doit être chiffrée sur un certain nombre de domaines, et dans tous les cas être déclinée conformément aux prescriptions de l'article R229-51 du code de l'environnement.

Du point de vue de la temporalité, la stratégie d'un PCAET doit être définie à plusieurs horizons : les horizons attendus réglementairement sont 2026, 2031 et 2050 (source : R229-51 du CE). Ainsi, sur les enjeux air-énergie-climat à minima, le PAS d'un SCoT valant PCAET doit être défini sur ces horizons, tout en s'articulant avec la projection à 20 ans de l'ensemble des autres thématiques du PAS du SCoT.

Il est important de rappeler ici que la stratégie air-énergie-climat étant alors intégrée au PAS, elle en revêt la même importance : le PAS devenant le « cœur du SCoT », la stratégie territoriale exprimée alors dans le cadre du PCAET s'intègre complètement aux objectifs de développement et d'aménagement exprimés par le SCoT et entre pleinement dans la partie opposable du SCoT.

Le programme d'actions du PCAET

Si le programme d'actions est une possibilité offerte au SCoT pour préciser la mise en œuvre de sa stratégie, ses orientations et ses objectifs, le **SCoT valant PCAET doit contenir un programme d'actions pour sa partie « PCAET »**. Il s'agit de l'élément fondamental du PCAET.

Il devra alors être conforme aux exigences des articles L.229-26 (II) et R.229-51 (III) du code de l'Environnement. Rappelons que les acteurs chargés de la mise en œuvre, l'animation ou la coordination de ces actions (collectivités terri-

toriales et acteurs socio-économiques) doivent réglementairement être identifiés dans ce programme d'actions, de même que les moyens, les publics et les partenariats à mobiliser.

Bien qu'intégré dans ce cas au SCoT, le programme d'actions d'un PCAET a vocation à entraîner tout un réseau d'acteurs et de projets dans le territoire et **dépasse largement les compétences propres de la collectivité qui porte le SCoT valant PCAET**. Cette collectivité devient le **coordonnateur** de la transition énergétique.

Le plan d'action pour la réduction des polluants atmosphériques*

Les PCAET réalisés par les EPCI de plus de 100 000 habitants, ceux couverts tout ou en partie par un plan de protection de l'atmosphère doivent avoir un volet air renforcé permettant d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Ils sont au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national (en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement) et de respecter les normes de qualité de l'air (en application de l'article L. 221-1 du code de l'environnement) dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025.

Ce plan d'action de réduction des émissions des polluants atmosphériques comporte notamment une étude d'opportunité portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou de plusieurs zones à faibles émissions (ZFE) mobilité. Cette étude, dont le contenu expose les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus, évalue la pertinence d'une ZFE mobilité au regard des objectifs énoncés dans le plan d'action qualité de l'air du plan climat-air-énergie territorial. Cette étude porte également sur les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions.

Le dispositif de suivi et d'évaluation

Ce dispositif faisant partie des pièces réglementaires d'un PCAET, il devra être élaboré pour un SCoT valant PCAET et inséré en annexe.

Le dispositif de suivi évaluation d'un SCoT valant PCAET peut comporter des indicateurs communs au SCoT et au PCAET. Il pourra dans ce cas être utile au suivi du SCoT, en particulier si le choix a été fait pour ce dernier de bénéficier d'un programme d'actions.

Par ailleurs, sans préjuger des évaluations réglementairement prévues des PCAET par les collectivités (évaluation à mi-parcours et évaluations finales), la loi Climat et Résilience prévoit que le Haut Conseil pour le climat évalue tous les 3 ans l'action des collectivités territoriales en matière de réduction des émissions de GES et d'adaptation au changement climatique. Ainsi, le dispositif de suivi-évaluation viendra nourrir cette analyse et revêt donc une importance particulière. Dans le cadre d'un SCoT valant PCAET, la cohérence des dispositifs de suivi du SCoT et du PCAET est un élément clé devant permettre une évaluation rigoureuse.

Problématiques propres à l'élaboration d'un SCoT valant PCAET

La concertation : la concertation engagée pour le SCoT doit également répondre aux nécessités de concertation du PCAET lorsque le choix a été fait d'un SCoT valant PCAET. Les modalités particulières liées à la concertation d'un PCAET doivent cependant être respectées à savoir :

- Les modalités de concertation propres au PCAET doivent être précisées dans la délibération prescrivant l'élaboration du schéma prévue à l'article L.143-17 et cette délibération notifiée aux instances et organisations citées dans l'article R.229-53 du code de l'environnement.

- Le respect du droit d'initiative en application de l'article R.121-25 du code de l'environnement.
- La concertation des citoyens, acteurs du territoire et experts doit être organisée tout au long de l'élaboration du document. ;
- La consultation obligatoire du public sur le PCAET arrêté, avant approbation.

Dans un SCoT valant PCAET il convient de porter une attention particulière à la nature de la concertation, permettant de lier les thématiques du PCAET et celles du SCoT et assurant ainsi une bonne appropriation des enjeux croisés. L'intérêt de la mutualisation de la concertation d'un SCoT valant PCAET porte bien évidemment sur cet enjeu de facilité d'appropriation.

Les calendriers d'élaboration : SCoT et PCAET constituent des démarches dont les temps d'élaboration peuvent être notablement différents. Cependant les modalités d'élaboration des deux documents étant similaires, leur coordination est facilitée. Un premier élément de réponse est le fait que la mise à jour du PCAET (tous les 6 ans) n'entraînera pas une révision ou modification de l'ensemble du SCoT (art. L141-18 du code de l'urbanisme).

Notions de périmètres : les périmètres des SCoT et des PCAET peuvent être différents. Dès lors que la compétence PCAET a été transférée à la structure porteuse du SCoT, le choix d'intégrer le PCAET au SCoT peut être fait, même si le PCAET ne couvre qu'une partie du territoire SCoT. Dans ce cas, l'élaboration d'une stratégie PCAET et d'un plan d'actions PCAET s'opérera sur l'ensemble du périmètre SCoT (le périmètre du PCAET est ainsi étendu).

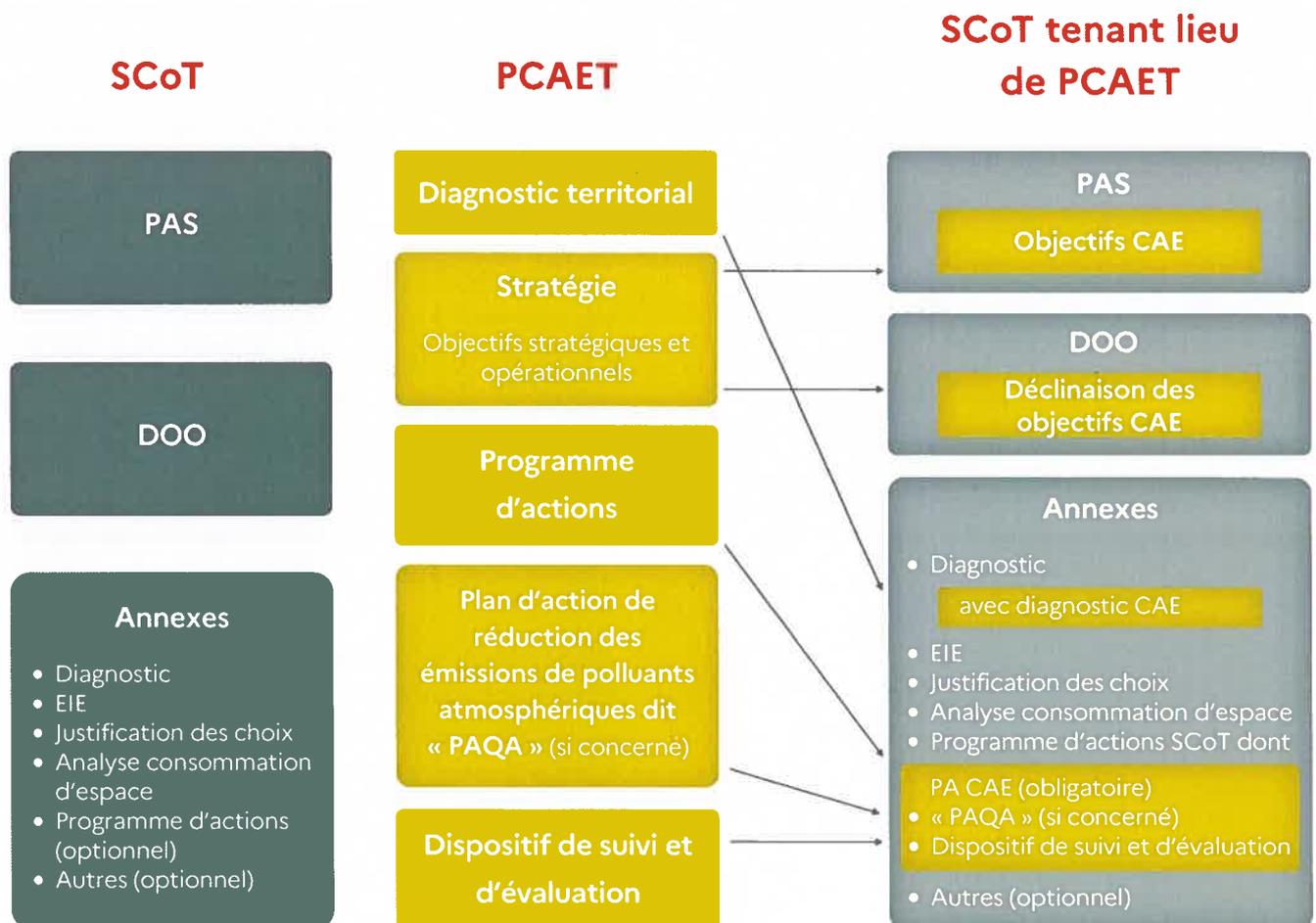
Liens entre SCoT et PCAET : les intérêts à choisir un SCoT valant PCAET

Les thématiques communes justifiant l'élaboration d'un SCoT valant PCAET sont nombreuses, nous avons choisi d'en développer ci-après un certain nombre qui paraissent essentielles :

- **La rénovation du patrimoine bâti :** les enjeux énergétiques liés au patrimoine bâti, public ou privé, sont une composante souvent essentielle d'un PCAET. Le SCoT constitue un document pouvant utilement accompagner les objectifs de rénovation à travers les choix de développement (réhabilitation des centres, lutte contre la vacance, préservation du patrimoine bâti...),
- **Le développement des énergies renouvelables :** la production d'énergie renouvelable constitue un enjeu majeur pour un PCAET, pour lequel le SCoT dispose de leviers importants. Selon les types d'énergie, les réponses seront différentes, aussi l'intérêt d'un diagnostic PCAET adossé au SCoT identifiant les potentiels réels du territoire et ses besoins, est un élément déterminant pour la planification.
- **La mobilité :** il s'agit d'une thématique souvent centrale des PCAET à l'origine d'une part importante des consommations énergétiques et des émissions de GES des territoires, mais également majeur dans les émissions de polluants atmosphériques. Par le positionnement des équipements, des zones d'activités ou des logements, le développement des modes actifs (vélo, marche) ou bien encore par la possibilité de subordonner des projets urbains à une desserte en transport collectif, le SCoT influe de manière considérable sur les déplacements.

- **La préservation des puits de carbone :** constitués par les milieux naturels et agricoles, les puits de carbone bénéficient des dispositions de préservation de ces espaces dans le SCoT. Le PCAET intégré au SCoT permettra de quantifier le rôle puits de carbone de ces espaces ainsi que des espaces intermédiaires constituant la TVB (haies, ripisylves...). L'identification et la préservation de la TVB dans le SCoT pourra ainsi utilement intégrer cette dimension liée au stockage carbone. Cet objectif pourra venir conforter des objectifs du SCoT en matière de lutte contre l'artificialisation et l'imperméabilisation, de préconisations de gestion, de développement de la nature en ville...
- **L'adaptation aux conséquences du changement climatique :** lorsque le PCAET est intégré au SCoT, ce dernier bénéficie d'une analyse approfondie de la vulnérabilité du territoire au changement climatique et d'une spatialisation de cette dernière. S'appuyant sur ce diagnostic, le SCoT pourra intégrer cette problématique dans de nombreux domaines afin d'appréhender l'adaptation au cœur de son action : lutte contre les îlots de chaleur urbains par la végétalisation, intégration de l'évolution du risque dans la prévention des risques majeurs naturels, incorporation du facteur climatique dans les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau....

Schémas du contenu d'un SCoT sans PCAET et d'un SCoT valant PCAET



PAROLE D'ACTEURS

LE SCOT DU BESSIN

Bayeux



“ Ces dernières années, Bessin Urbanisme a joué un rôle important dans l'émergence de l'urbanisme durable et intercommunal dans le Bessin. Je suis convaincu qu'il jouera un rôle majeur dans la transition écologique du territoire dans les prochaines années, notamment à travers le futur SCoT modernisé valant PCAET, qui coordonnera les objectifs du territoire en matière de développement durable (logement, emplois, aménités urbaines, mobilités, sobriété énergétique, production d'énergies renouvelables, stockage carbone, adaptation au changement climatique, résilience du territoire...), de préservation des ressources naturelles vitales (eau, air, sols, biodiversité) et d'augmentation de la qualité de vie (alimentation, urbanité, solidarités...). ”

Arnaud TANQUEREL,
Président de Bessin Urbanisme

Vers un SCoT modernisé valant PCAET !

Le Bessin est un territoire Normand, situé dans le Calvados, à quelques kilomètres à l'ouest de l'agglomération Caennaise. Les 123 communes et les 3 intercommunalités du territoire ont une identité fortement rurale et un fonctionnement pleinement péri-urbain, étant localisées majoritairement dans l'aire urbaine Caennaise.

Il s'agit d'un bassin de vie de 1000 km² pour 73 698 habitants caractérisé par 55 kilomètres de côte, la présence de 3 ports de pêche majeurs dans l'ouest de la France, un patrimoine historique lié au débarquement de juin 1944, une offre touristique structurante, des paysages remarquables, une agriculture dynamique, et un maillage de communes rurales sous l'impulsion de la ville centre de Bayeux (14 000 habitants).

« Bessin Urbanisme » est un syndicat mixte fermé créé en 2003 pour porter le SCoT du Bessin. Initialement, ses missions étaient l'élaboration, la modification, la révision et le suivi du SCoT du Bessin, ainsi que l'examen de la compatibilité des procédures d'urbanisme du territoire (PLU, cartes communales, CDAC...). Il regroupe actuellement les intercommunalités de Seules Terre et Mer, Bayeux Intercom et Isigny Omaha Intercom.

Aujourd'hui, la deuxième version du SCoT du Bessin approuvée le 20 décembre 2018, s'articule avec un observatoire territorial du SCoT créé en 2019 (avec 70 indicateurs) co-piloté avec l'agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole (AUCAME) et s'impose à 3 PLU intercommunaux, dont 2 récemment approuvés et 1 en cours d'élaboration.

Le syndicat mixte a prescrit le 20 avril 2021 la modification simplifiée du SCoT pour intégrer les dispositions de la loi ELAN relatives à la loi Littoral. La prochaine révision est programmée en 2024, sous la forme modernisée d'un SCoT valant PCAET.

Ces dernières années, la dynamique positive engagée autour du SCoT depuis 2003 a entraîné l'élargissement progressif des missions du syndicat mixte, et diversifié son champ d'intervention autour des enjeux de l'aménagement durable du territoire.

Dans ce cadre, les 3 intercommunalités du Bessin ont transféré en 2017/2019 à « Bessin Urbanisme » la compétence « élaboration, suivi et mise en œuvre » du PCAET du Bessin. Le PCAET du Bessin a été approuvé le 18 décembre 2020 et actuellement la mise en œuvre des 94 actions en faveur du climat a débuté. Bessin Urbanisme engage en 2021, l'élaboration d'un projet alimentaire territorial (PAT), le pilotage de la démarche régionale « Notre littoral pour demain », l'accompagnement de 25 familles « en transition » avec le CPIE de la vallée de l'Orne et familles rurales, la mise en place d'outils locaux de mesure de la qualité de l'air avec ATMO Normandie, la réalisation d'une maquette interactive avec l'agence Normande du développement durable et l'IUT d'Alençon, mais également plusieurs actions pédagogiques autour du développement durable (méthanisation agricole, valorisation de la haie...).

En 2015, le syndicat mixte a également créé un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme (ADS), auquel adhère actuellement les 123 communes du territoire : le SIB – service instructeur du Bessin.

En 2017, Bessin Urbanisme a engagé une réflexion sur l'exercice de la compétence GEMAPI dans le Bessin, impliquant le transfert de la compétence GEMAPI. Ce projet est en cours de finalisation. Une étude de définition des systèmes d'endiguement à l'échelle du Bessin est

également en cours et portée par Bessin Urbanisme.

Dans ce contexte, le nouveau cadre des SCoT modernisés résonne positivement avec la dynamique très intégrée portée par Bessin Urbanisme. Il s'agit d'une véritable opportunité pour formaliser et organiser dans le cadre d'un plan-programme, l'ensemble des objectifs du syndicat mixte. Le SCoT valant PCAET deviendra la feuille de route de la transition écologique dans le Bessin.

“ **En 2003, le SCoT était un OVNI. Les communes parlaient d'une nouvelle « technostructure ». Les premières années, la promotion de ce nouvel outil de développement du territoire, intercommunal et prospectif a été difficile. Au fil des ans, à force de pédagogie, de dialogue, d'écoute et de résultats positifs, le SCoT a été le point de départ d'un véritable projet d'aménagement durable du territoire partagé. Il nous appartient de lui donner la résonance qu'il mérite lors de la révision du SCoT Bessin en 2024, dans sa forme modernisée valant PCAET. A mon sens, le meilleur reste à venir.** ”

Patrick THOMINES, membre fondateur de Bessin Urbanisme, vice-président en charge de la transition écologique (SCoT / PCAET...)



LES ANNEXES DU SCOT

Pour faciliter la visibilité immédiate du projet de territoire exprimé par le SCoT, **les composantes de l'ancien « rapport de présentation » sont transférées** dans une nouvelle partie : les annexes du SCoT.

Les annexes constituent une pièce d'information et d'explication du SCoT : elles présentent, expliquent et détaillent l'ensemble des réflexions qui ont aidé à construire le PAS et le DOO. Elles posent aussi les bases du suivi futur de l'application du projet qui doivent donc être prévues bien avant l'approbation du SCoT.

Elles comprennent également l'ensemble des indicateurs qui serviront notamment de base à l'évaluation du SCoT au terme des 6 années suivant son application et qui permettront d'identifier à un stade précoce les effets négatifs imprévus du SCoT afin d'envisager, si nécessaire, des mesures appropriées.

Les annexes établissent également un lien entre « l'avant » et « l'après » SCoT en expliquant comment le projet garantit un développement durable du territoire.

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

L'ordonnance fait évoluer le contenu de ses annexes

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 œuvre du SCoT : l'ordonnance prévoit en particulier la possibilité d'intégrer en annexe un **programme d'actions (PA)** pour accompagner la mise en œuvre du SCoT.

Concernant ces annexes, il convient également de préciser que :

- La retranscription de la démarche **d'évaluation environnementale** du SCoT est exposée dans ces annexes car elle rassemble à la fois des éléments utiles à la compréhension du projet retenu (état initial de l'environnement compris dans le diagnostic territorial, façon dont le projet prend en compte l'environnement, analyse des impacts et mesures pour éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les impacts négatifs prévisibles...) et au suivi de la mise en œuvre du SCoT (indicateurs de suivi) ;
- Lorsque le SCoT tient lieu de **plan climat-air-énergie territorial (PCAET)**, une partie des éléments constitutifs du PCAET est intégrée dans ces annexes ;

Le diagnostic

Le diagnostic est désormais une pièce annexe du SCoT mais il s'agit pourtant, chronologiquement, d'une des premières étapes de la construction du projet et doit permettre aux auteurs et porteurs du SCoT de s'accorder sur une lecture commune de leur territoire.

Il s'agit de produire la connaissance et la compréhension du territoire dans toutes ses composantes afin de guider les choix stratégiques à entreprendre.

Cette phase nécessite un travail important d'investigation (état initial du territoire, potentialités, dynamiques et projets en cours...) mais doit aussi être alimenté par à travers la rencontre des différents acteurs intervenants sur le territoire. Il peut aussi être complété de façon dynamique par des contributions ou par un travail de co-construction participative.

Il ne s'agit pas de réaliser une encyclopédie de données et d'études existantes, mais un travail de synthèse, d'audit, et d'analyse critique.

Une étude prospective dès la phase de diagnostic permet de questionner l'avenir et d'en tenir compte pour tirer des conclusions et des enjeux.

L'identification des ambitions des élus est aussi essentielle dès le début du SCoT car cette étape aidera à déterminer les enjeux sur lesquels ils souhaitent agir en priorité.

A partir du croisement de tous ces éléments, le diagnostic doit être en mesure de révéler les besoins du territoire et de ses habitants ainsi que ses capacités à accueillir des éventuelles évolutions.

Pour être pleinement utile au projet, le diagnostic doit croiser plusieurs types d'informations afin d'alimenter une lecture systémique et transversale du territoire.

Le diagnostic doit aboutir à une lecture globale du territoire, de ses besoins, de ses contraintes, ainsi que de ses potentialités et à la formulation d'enjeux hiérarchisés.

→ Un diagnostic à plusieurs facettes

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

Un diagnostic thématique

Le diagnostic donne une lecture précise et actualisée de l'état du territoire à travers des analyses thématiques : socle géographique et environnemental, dynamiques économiques et sociales, démographiques et urbaines.

Ce diagnostic prend en compte les besoins du territoire établis sur des prévisions économiques et démographiques, en matière d'aménagement de l'espace, de ressource en eau, d'équilibre social de l'habitat, de mobilités, d'équipements et de services.

Les dispositions du code de l'urbanisme soulignent ici les impacts des dynamiques démographiques et économiques sur ces différentes composantes territoriales.

Le diagnostic doit appréhender, sur différentes thématiques, les données structurantes, besoins et enjeux du territoire. Ces éléments visent plus précisément :

- la localisation des structures et équipements existants, lesquels participent au fonctionnement et à l'organisation du territoire, et peuvent faire apparaître aussi leur atouts ou insuffisances ;

Capacité d'accueil : elle détermine ce qu'un territoire est capable de supporter comme activités, usages ou dynamiques au regard de ses ressources naturelles actuelles et futures (eau, espace, énergie...)

de ses contraintes (risques naturels et technologiques) dans le respect de son identité physique, paysagère, patrimoniale, économique, socioculturelle et écologique.

- les besoins globaux en matière d'immobilier, ce qui est conçu dans les termes les plus larges et peut a priori correspondre à des besoins divers (locaux d'habitation, d'activités, terrains à bâtir, aménagements et équipements...)
- la maîtrise des flux de personnes, ce qui implique notamment de bien appréhender les pôles générateurs de trafic, les dysfonctionnements induits, (congestions, pollutions...) et les conditions de contrôle des flux de personnes.
- les enjeux de réduction de l'artificialisation des sols et de sobriété foncière, de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agricole, des paysages et du patrimoine architectural, de prévention des risques naturels et d'adaptation au changement climatique, ce qui conduit notamment à appréhender sur ces différents points, la situation existante et son évolution, les sensibilités particulières des territoires, les besoins et mesures induits.

En zone de montagne, ce diagnostic doit intégrer de manière spécifique, dans une perspective de développement, voire de revitalisation des territoires, l'analyse des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes. Mais il pourrait aussi être étendue à d'autres thématiques en fonction des enjeux (développement économique propre à la montagne, mise en valeur des richesses patrimoniales des territoires de montagne, de la ressource forestière, niveau des services publics et des services au public...).

Par ailleurs, lorsque le SCoT comprend une ou des communes littorales, le diagnostic du territoire doit décrire les conditions de l'utilisation de l'espace marin et terrestre du littoral, indiquer les perspectives d'évolution de ce milieu, avant d'expliquer les orientations retenues, en matière de développement, de protection et d'équipement.

De plus, en cas de SCoT-PCAET, le diagnostic du territoire comprend le diagnostic prévu à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, réalisé dans les conditions prévues au R. 229-52 du même code.

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

- **Quelles sont les dynamiques et orientations supra-territoriales au sein desquelles s'inscrit le SCoT ?** Il s'agit de bien appréhender les objectifs et orientations des documents de planification de rang supérieur (SRADDET), les protections en vigueur ainsi que l'ensemble des lois et règles à prendre en compte pour assurer son rôle « d'intégrateur » des lois et politiques publiques en vigueur au moment de l'élaboration ou la révision du SCoT.
- **Quels sont les besoins issus des dynamiques territoriales ?** Il s'agit des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de mobilités et de déplacements tous modes, d'environnement, de logements (notamment social), d'équipements et services, d'emplois, etc...
- **Quelle est la capacité d'accueil du territoire ?** Quelle est sa sensibilité environnementale, l'état de ses ressources, de ses contraintes, de ses potentialités et donc de sa capacité à accueillir un développement futur ?
- **Quels sont les projets portés par les élus et acteurs du territoire ?** Il s'agit de marquer de dynamiques à prendre en compte dans la construction du document de planification, mais aussi les plans et programmes déjà établis, que le projet doit intégrer et mettre en œuvre.

Le travail de diagnostic implique d'être en mesure de **quantifier les analyses produites**. Les thématiques abordées doivent nécessairement faire appel à des chiffres, ou indicateurs, qui

donnent une vision objective de la situation et préparent la démarche d'évaluation ultérieure.

Un diagnostic prospectif

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

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

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

Le diagnostic territorial constitue une pièce distincte. Il vise à décrire les phénomènes observés, mais aussi de tenter de les expliquer avant d'établir des prévisions d'évolution.

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

ZOOM SUR

La prospective territoriale

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

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

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

L'analyse de la consommation foncière au cours des 10 dernières années

Les annexes constitueront également un outil de justification important dans la lutte contre l'artificialisation des sols, renforcée depuis l'adoption de la loi Climat et Résilience.

Les annexes ont pour objet de présenter l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs pour les 10 premières années (Cf. zoom sur l'artificialisation des sols).

Bien que pouvant être un « chapitre » du diagnostic et de la justification des choix (partie suivante), le code identifie spécifiquement cette analyse dans les composantes obligatoires des annexes du SCoT.

Il est donc conseillé d'en faire un document distinct regroupant le diagnostic de la consommation foncière passée, et la justification des nouveaux objectifs fixés par le SCoT.

L'analyse de la consommation foncière est destinée en particulier à retracer de manière compréhensive la dynamique d'urbanisation et d'artificialisation des sols dans la période des 10 dernières années précédant le schéma.

Il faut ajouter que pour pouvoir justifier le cas échéant de la déclinaison par secteur géographique des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sur le territoire couvert, il conviendra d'analyser aussi les efforts réalisés par les collectivités compétentes en urbanisme en matière de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, avec aussi leur traduction dans les documents d'urbanisme, au cours des 20 dernières années.

Cette analyse de la consommation foncière participe ainsi des données nécessaires à l'élaboration du schéma et à sa justification, qui seront à combiner avec d'autres données tels que notamment les phénomènes de densification, de rétention foncière. Cette analyse permettra en particulier de justifier la cohérence des objectifs du PAS avec la trajectoire nationale de réduction de l'artificialisation des sols, et déclinée territorialement dans les documents de planification régionale.

Des manquements à ce titre peuvent, selon leur importance, du fait du caractère incomplet ou insuffisamment précis, vicier la définition du document.

La définition même des différents termes de cette analyse nécessite une vigilance particulière, s'agissant notamment des espaces pris en considération, de la notion même de consommation, notamment en termes de chiffres nets ou bruts, de son seuil d'application et de la période de référence, qui doit couvrir au moins la période de 10 ans. Les données d'extrapolation, le cas échéant nécessaires, devront faire l'objet d'une attention toute particulière pour pouvoir en justifier le bien-fondé.

Justification des choix

Les annexes du SCoT doivent expliciter les choix retenus par les auteurs du SCoT pour établir le PAS et le DOO.

Il convient de motiver, argumenter, et ainsi justifier du besoin des orientations et objectifs établis par les documents, à partir des principales conclusions du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement, des perspectives d'évolution, des objectifs poursuivis, et de la hiérarchie des normes en vigueur.

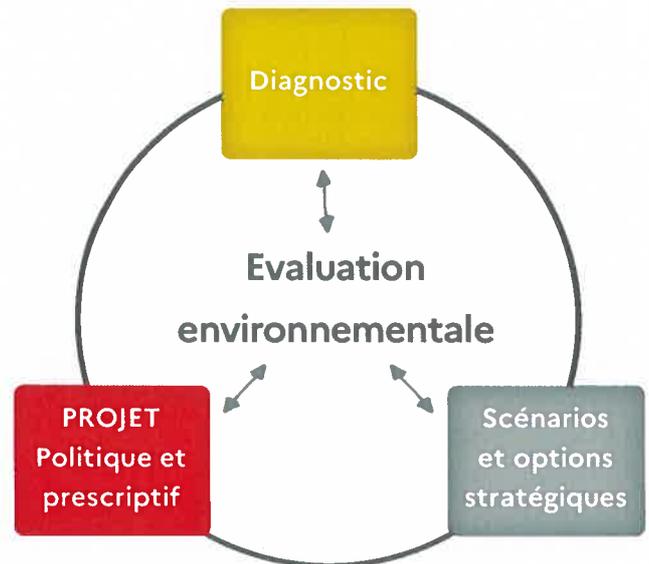
L'évaluation environnementale

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

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

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

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



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

Elle comprend ainsi plusieurs objectifs spécifiques :

- Alimenter la construction du projet, en fournissant les éléments de connaissance nécessaires et utiles pour la réflexion,
- Accompagner et éclairer les décisions politiques,
- Démontrer la bonne cohérence des politiques au regard de l'environnement ;
- Donner de la transparence aux choix réalisés ;
- Préparer le suivi ultérieur de la mise en œuvre du Schéma.

→ Les principes clefs de la démarche : éviter, réduire, compenser ...

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

Une approche itérative

En premier lieu, il s'agit d'une démarche itérative qui interroge, propose, critique et améliore le projet au fur et à mesure de sa construction. Les apportées au SCoT grâce aux recommandations de l'évaluation sont elles-mêmes réajustées chemin faisant dans le rapport environnemental au gré de l'évolution du projet.

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

Une approche transversale

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

Une approche proportionnée

L'évaluation environnementale doit également permettre de cibler les thématiques qui revêtent un intérêt particulier et devant, de fait, être analysées de façon détaillée dans le cadre de l'évaluation. L'importance de chacune doit être appréciée au regard des spécificités du territoire d'une part, et de la capacité d'action du plan d'autre part.

Une approche prospective

L'évaluation environnementale ne doit pas être conduite de façon statique, comme une photographie à un instant donné. Elle interroge le passé (la rétrospective) et surtout l'avenir (la prospective). Elle doit être en mesure de comparer entre eux des scénarios pour aider à la définition d'un projet de moindre impact. Elle doit également permettre d'évaluer les incidences prévisibles, qu'elles soient positives ou négatives, des choix du SCoT à un horizon de 20 ans tout en anticipant les enjeux liés aux transitions écologique, énergétique et climatique pour préparer des modèles urbains plus résilients. C'est aussi un outil d'anticipation des besoins futurs, notamment en matière d'assainissement et d'eau potable.

Une approche spatialisée

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



→ Déroulement et contenu de l'évaluation

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

Identifier et hiérarchiser les enjeux environnementaux du territoire

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

L'état initial de l'environnement rassemble ainsi les données environnementales (au sens large) clés du territoire : l'état des ressources naturelles, de la biodiversité, des espaces agricoles et forestiers, du paysage et du patrimoine, mais aussi les conséquences des activités humaines en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions et nuisances de toutes origines, de cadre et de qualité de vie, de prévention et gestion des risques majeurs, de santé publique,

Conformément au principe de proportionnalité énoncé plus avant, il traite de toutes les thématiques environnementales en les développant plus ou moins selon les spécificités locales.

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

L'analyse doit être **descriptive, dynamique et problématisée** et déboucher sur la formulation d'enjeux environnementaux hiérarchisés et territorialisés. Cette étape est fondamentale pour la construction du projet et va largement contribuer à la définition des choix stratégiques et des orientations du SCoT. Ceci afin de protéger efficacement les éléments de valeur du territoire.

Aider à la décision politique pour construire le projet

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

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

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

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

- elle compare les incidences des différents scénarios sur l'environnement et fournit l'argumentaire nécessaire à la « justification des choix opérés au regard des autres solutions de substitution raisonnables en tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma ».
- elle permet de s'interroger sur l'opportunité des divers projets et leur cohérence et met en évidence, en tant que de besoin, les contradictions entre certains enjeux, amenant ainsi les élus à faire des choix ;
- elle caractérise, quantifie (dans la mesure du possible) et localise les incidences prévisibles du schéma (qu'elles soient positives ou négatives) sur les différentes composantes environnementales du territoire. Elle présente et identifie l'état des zones qui seront urbanisées en premier.

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

Assurer la cohérence interne et externe du SCoT

L'évaluation environnementale permet de vérifier l'articulation du projet du SCoT avec un certain nombre d'autres documents d'urbanisme, plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Il doit également expliquer les choix retenus au regard « des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ». Il ne s'agit pas d'en faire une simple vérification a posteriori, mais bien d'assurer la cohérence, la complémentarité, voire la synergie, entre des politiques publiques mises en œuvre à différentes échelles. L'enjeu est d'autant plus grand que le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, SRADDET, plans de gestion des risques d'inondation, chartes des parcs naturels régionaux, schémas régionaux des carrières...) et constitue ainsi un document pivot pour les PLU/PLUi et cartes communales qui doivent ne se référer juridiquement qu'à lui.

L'évaluation permet de vérifier également la cohérence interne du document (entre les différentes pièces) et de s'assurer que les prescriptions définies ne sont pas contradictoires les unes avec les autres.

Donner de la transparence aux choix réalisés

La loi attend du SCoT qu'il explique ses choix et propositions au grand public par un travail de pédagogie. Le projet du SCoT ne peut pas être parfait dans tous les domaines de l'environnement car il doit également répondre aux préoccupations économiques et sociales du

territoire, ce qui peut parfois s'avérer contradictoire. **En revanche, c'est un projet qui doit assumer ses choix en termes d'environnement et qui tend aussi à un développement équilibré du territoire en conciliant les différents enjeux et besoins.**

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

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

- La manière dont les enjeux environnementaux ont été pris en compte dans le projet, que ce soit en termes de préservation ou de limitation des incidences négatives ;
- Les critères et arguments ayant conduit aux options d'urbanisation et de développement retenues et le poids des considérations environnementales dans ces arbitrages politiques ;
- Les nouvelles dispositions qui s'appliquent en matière de protection de l'environnement avec l'entrée en vigueur du SCoT.

Préparer le suivi de la mise en œuvre du SCoT

L'évaluation environnementale est une démarche temporelle qui se poursuit au-delà de l'approbation du SCoT, dans son exécution, en fonction des critères, indicateurs et modalités définis dans le rapport de présentation. Après l'analyse préalable des incidences des orientations et dispositions, lors de l'élaboration du projet, un suivi sera ainsi nécessaire pour confronter les impacts réels du SCoT aux prévisions et vérifier l'efficacité des dispositions environnementales qu'il contient.

Dans ce but, le code de l'urbanisme prévoit que le SCoT fasse l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à

l'expiration d'un délai de six ans à compter de son approbation

Il s'agit d'être en mesure d'apprécier l'évolution des enjeux sur lesquels le document d'urbanisme est susceptible d'avoir des incidences (tant positives que négatives), d'apprécier ces incidences, la mise en œuvre des dispositions en matière d'environnement et leurs impacts. Cela doit permettre de rendre compte des dynamiques à l'œuvre sur le territoire et d'envisager des adaptations dans la mise en œuvre du document, voire d'envisager sa révision.

Pour les SCoT, cette analyse doit déboucher sur une délibération sur le maintien en vigueur ou la révision du document; elle doit par ailleurs être communiquée au public, au préfet de département, et à l'autorité environnementale.

Le dispositif de suivi élaboré dans l'évaluation environnementale doit donc être en mesure de répondre à ces deux impératifs : réaliser un bilan à moyen terme et être capable de réactivité à court-terme. Il comprend :

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

Il s'appuie sur les thématiques ou problématiques qui sont importantes à suivre, compte tenu des enjeux du territoire et des incidences potentielles du SCoT. Véritable « boussole », il permettra de disposer des informations clés du projet, de restituer la démarche d'évaluation.

Dans le cas du SCoT-PCAET, « les annexes intègrent aussi le dispositif de suivi et d'évaluation prévu au code de l'environnement (IV de l'article R. 229-51) .

Les programmes d'actions

→ Le programme d'actions du SCoT sans PCAET

Le programme d'actions, volet facultatif des annexes du SCoT, définit les actions utiles complémentaires pour accompagner la mise en œuvre du document.

Le programme d'actions constitue un apport notable en ce qu'il invite le porteur de SCoT à anticiper, dès l'amont, la façon de faire vivre et de rendre effectif le SCoT après son approbation (y compris le portage des actions prévues pour cette mise en œuvre) :

Ce programme précise les actions prévues sur le territoire pour mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du schéma de cohérence territoriale, que ces actions soient portées, suivant leurs compétences propres, par :

- la structure en charge de l'élaboration du SCoT,
- les EPCI membres de cette structure,
- ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du SCoT ou associé à son élaboration.

Le programme d'actions vise également à faciliter l'identification des leviers de mise en œuvre du SCoT concourant aux orientations de la planification établies à d'autres échelles (nationales, régionales...) : les actions du programme d'actions peuvent ainsi inclure des actions relatives "aux objectifs nationaux de l'Etat et aux objectifs régionaux, ou les mesures prévues dans les conventions ou contrats qui les concernent, quand ils existent, dès lors que ceux-ci concourent à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale".

Ce programme d'actions vise donc à renforcer l'efficacité du document par des mesures opérationnelles, au-delà des obligations de compatibilité qui s'imposent aux différents plans, programmes, opérations, actions et autorisations visés par le code de l'urbanisme.

Ces mesures peuvent relever des compétences de l'établissement public chargé du SCoT mais aussi de ses membres ou de tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à sa mise en œuvre ou associé à son élaboration. A ce titre, il y a un enjeu pour les auteurs et porteurs des SCoT à susciter ces actions et à engager une véritable programmation, et pas seulement des intentions, mais aussi à les coordonner.

A ce titre, l'élaboration ou la révision du SCoT pourrait être l'occasion d'élaborer des conventions fixant des modalités d'optimisation et d'action communes, à l'instar des conventions d'exercice concerté de compétences prévues à l'article L1111-9-1 du CGCT. La loi souligne la possibilité d'associer également des acteurs privés qui pourraient concourir à la mise en œuvre du SCoT, mais il faut veiller dans ce cadre à éviter toute situation de conflit d'intérêts.

Ce programme peut également traduire des actions découlant des objectifs nationaux de l'Etat et régionaux et s'articuler avec notamment les conventions issues des contrats de plan Etat-Région et des conventions pour la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévues à l'article L4251-8 du CGCT.

→ Le cas particulier du programme d'actions du SCoT valant PCAET

Comme évoqué plus haut, bien que figurant dans les annexes du SCoT, le programme d'actions du PCAET constitue un élément obligatoire et essentiel du PCAET. Il devra se conformer dans son contenu aux exigences de l'article R229-51 du code de l'environnement, et indiquer les acteurs et collectivités chargés d'en assurer la mise en œuvre et, le cas échéant, l'animation et la coordination.

Le dispositif de suivi évaluation du PCAET

Le dispositif de suivi et d'évaluation prévu pour suivre les actions du PCAET et l'atteinte de ses objectifs ainsi que le pilotage adopté. Prévu au IV de l'article R229-51 du code de l'environnement, ce dispositif s'articule autour d'indicateurs de suivi et de mise en œuvre. Il importe de coordonner ces indicateurs avec ceux définis en accompagnement de l'éventuel plan d'action du SCoT, mais également avec des indicateurs ayant été définis par la structure porteuse dans le cadre d'autres dispositifs. En effet, cette vigilance permettra de bénéficier d'indicateurs mutualisés, resserrés permettant d'en garantir le bon suivi.

→ Les annexes du PCAET

Au-delà du diagnostic climat-air-énergie et du programme d'actions, les annexes du PCAET peuvent comprendre également plusieurs pièces relatives aux consultations menées :

Les avis des personnes publiques consultées : outre les consultations relatives au SCoT (art. L143-20 du code de l'urbanisme), l'intégration du PCAET dans le SCoT entraîne la soumission pour avis au préfet de Région ainsi que la soumission à l'avis de l'Autorité Environnementale en ce qui concerne l'évaluation environnementale stratégique du document. Les avis émis ainsi que les réponses apportées par la structure porteuse sont à fournir en annexe.



A

RETENIR



LES ANNEXES

Avant l'ordonnance

Rapport de présentation

- Diagnostic territorial
- Evaluation Environnementale (Etat Initial de l'Environnement, suivi, justification des choix, résumé non technique, analyse des incidences, mesures pour éviter, réduire, compenser)
- Analyse de la consommation d'espaces NAF depuis 10 ans et justification des objectifs chiffrés
- Explication des choix retenus pour la constitution du PADD et du DOO

SUPPRIMÉS

- Analyse des secteurs dans lesquels les PLU doivent déterminer les capacités de mutation et de densification
- Articulation avec les documents supérieurs

Après l'ordonnance

Annexes



Diagnostic territorial



Evaluation Environnementale

(contenu inchangé : Etat Initial de l'Environnement, suivi, justification des choix, résumé non technique, analyse des incidences, mesures pour éviter, réduire, compenser)



Analyse de la consommation d'espaces NAF depuis 10 ans et justification des objectifs chiffrés



Explication des **choix retenus** pour la constitution du PAS et du DOO

NOUVEAU



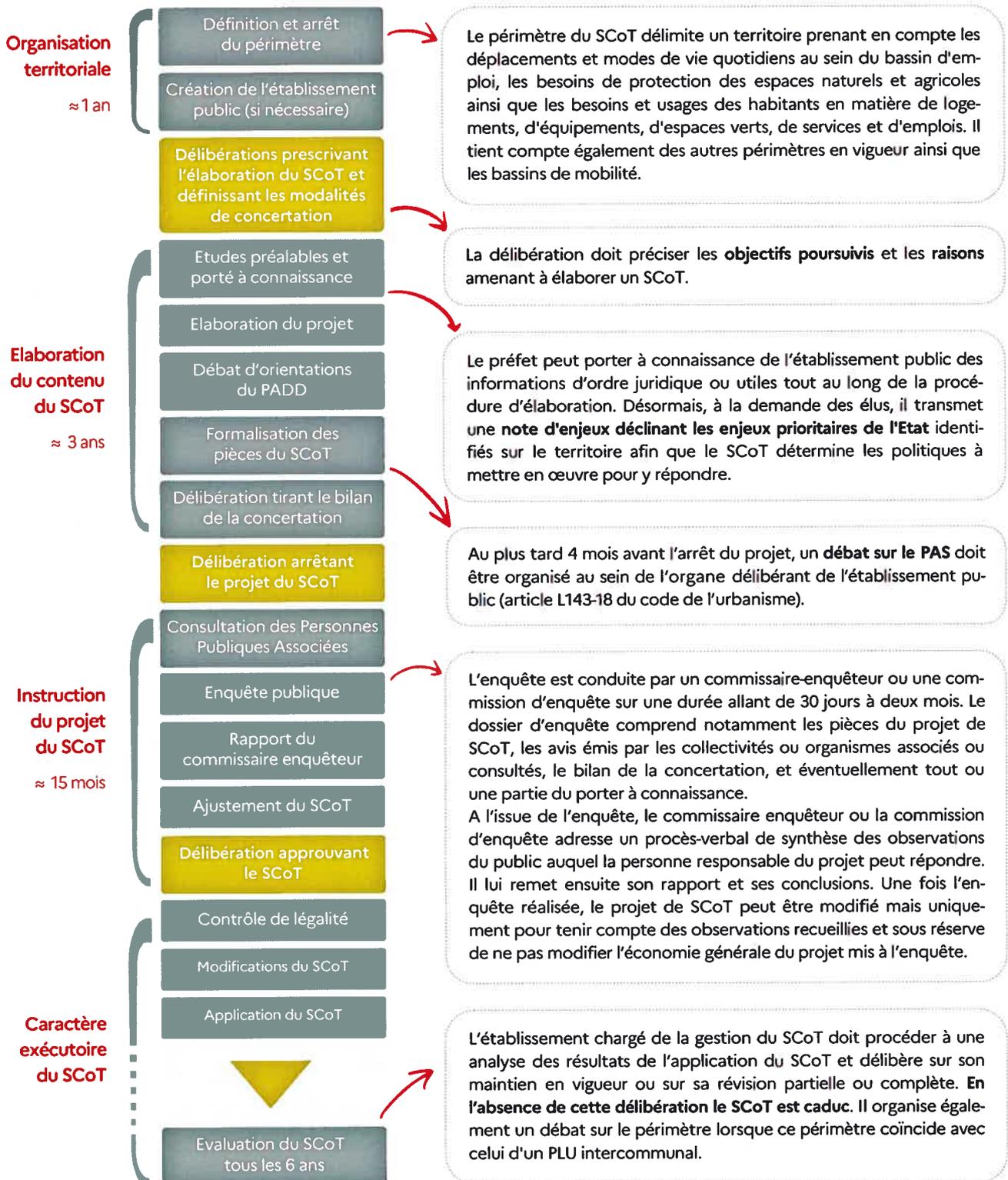
Intégration de tout document souhaité par le porteur (analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le SCoT)



Intégration des éléments du **diagnostic du PCAET** lorsque le SCoT vaut PCAET

8

LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU SCOT



3

PASSER DE LA
STRATÉGIE
DU **SCOT**
À L'**ACTION**



DÉCLINER LES PRINCIPES DU SCoT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION DE RANG INFÉRIEUR

Optimiser l'articulation entre le DOO et les documents de coordination et de programmation de politiques sectorielles (PLH, PDM...)

Le Plan de mobilité (PDM) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) sont des documents de coordination et de programmation de politiques sectorielles. Ils détaillent les objectifs, actions et moyens à mettre en œuvre pour répondre de manière équilibrée et diversifiée, aux besoins en mobilité pour l'un, et aux besoins en logements pour l'autre. Tous deux viennent compléter, traduire et préciser les orientations générales inscrites au SCoT selon le principe de compatibilité.

Le PDM définit les principes de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre ainsi que le calendrier des décisions et réalisations.

Le PLH définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti... Il indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre pour parvenir aux objectifs

et principes qu'il a fixés (d'après l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation).

La portée juridique du SCoT sur les PLH et PDM entraîne une obligation de mise en compatibilité de ces documents dans un délai de 3 ans suivant l'approbation du SCoT. Les articulations avec les PLH et les PDM doivent donc être facilitées afin de rendre la mise en compatibilité aisée.

A leur tour, les PDM et PLH doivent être traduits dans les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal).

Optimiser l'articulation entre le SCoT et les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal)

Les SCoT et les PLU(i) sont deux documents d'urbanisme complémentaires.

Ils ont en commun d'être des outils de planification de l'utilisation des sols et de déclinaison territoriale de politiques publiques. Ils accomplissent toutefois leur office à des échelles et à des horizons temporels différents.

Le SCoT définit un projet à l'échelle d'un large territoire dont il fixe les objectifs généraux d'aménagement et de protection à moyen terme.

Le PLU(i) décline ce projet jusqu'à l'échelle de la parcelle et détermine l'affectation des sols.

Ce niveau d'opposabilité est plus élastique qu'un rapport de conformité mais plus intense qu'un rapport de « prise en compte ». Le rapport de compatibilité a fait l'objet de plusieurs décisions importantes du Conseil d'État en 2017 et en 2018, fixant une sorte de mode d'emploi.

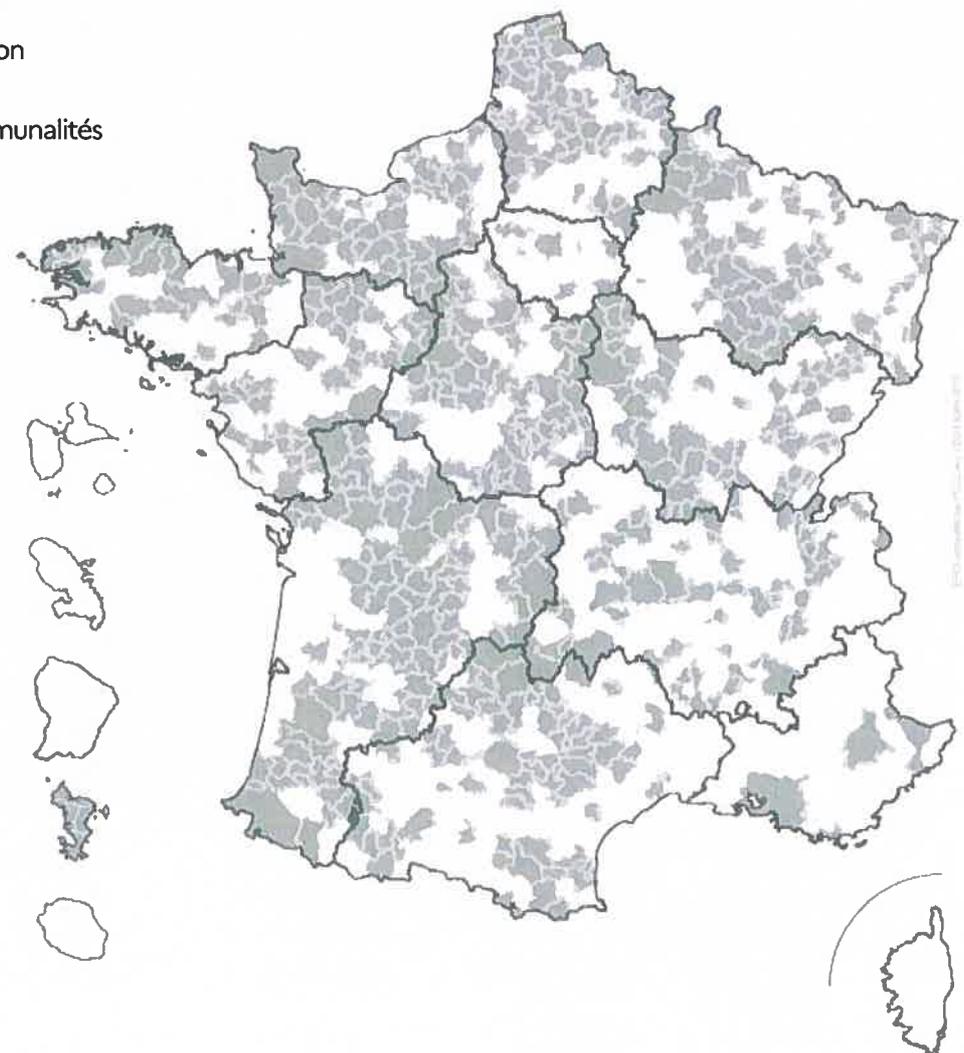
En application du principe général, énoncé à l'article L. 131-4 du CU, les PLU(i) doivent être compatibles avec les SCoT.

La compatibilité du PLU(i) au SCoT s'apprécie à une échelle macro. Elle consiste en une non-contrariété du PLU(i) au SCoT pris dans sa globalité dorénavant, et non plus seulement vis-à-vis du DOO.

667 PLU(i) et PLU(i) partiels
qui couvrent

45% de la population

49% des intercommunalités



■ avec compétence PLU

□ sans compétence PLU

Source :
DGALN/DHUP/SUDOCUH
au 31/12/2018



Pour caractériser une incompatibilité, il faut donc soit une contrariété flagrante du PLU(i) à un objectif global et transversal du SCoT soit une accumulation de contradictions qui empêchent le PLU(i) de converger vers les objectifs du SCoT. Bien sûr, l'appréciation de ce rapport de compatibilité dépend beaucoup du niveau de précision et de la formulation des objectifs et orientations du SCoT.

Ni la loi ELAN, ni les ordonnances prises en application de son article 46 ne modifient le principe même de compatibilité qui reste la règle d'articulation entre PLU(i) et SCoT.

→ Les délais de mise en compatibilité

Selon les nouvelles dispositions de l'article L131-7 du CU, l'EPCI compétent ou la commune doit analyser la compatibilité de son PLU(i) avec le nouveau SCoT, et décider son maintien ou sa mise en compatibilité, doit intervenir au plus tard un an après l'entrée en vigueur de ce dernier faisant suite à son élaboration ou sa révision.

Le texte précise que jusqu'à la fin de cette période le PLU(i) ne serait pas illégal du seul fait d'une incompatibilité avec ce nouveau SCoT, ce qui laisse temps d'adaptation, mais extrêmement court pour faire évoluer le PLU(i).

Ce délai court à compter de la date à laquelle le SCoT produit ses effets juridiques, autrement dit au plus tôt, dès lors qu'il a été régulièrement publié, deux mois après la transmission au préfet du dossier de SCoT approuvé ou après que les modifications demandées par le préfet au cours de ces deux mois aient été approuvées (article L. 143-24 CU).



Ce que dit la jurisprudence...

« 3. [...] à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; [...] »

(CE, 18 décembre 2017, ROSO, req. n° 395216)..



SUIVRE ET ÉVALUER LES ACQUIS DU SCOT

Des outils et des indicateurs de suivi

Les SCoT doivent procéder à une analyse des résultats au plus tard six années après leur approbation dans l'objectif de mesurer les résultats de l'application du schéma. A la suite de cette analyse, l'établissement porteur du SCoT délibère sur le maintien en vigueur du document ou sur sa révision partielle ou complète. L'importance du travail d'évaluation du SCoT n'est pas à négliger puisqu'il est à la base de la définition des besoins d'évolution du schéma. Cette évaluation n'est possible qu'au travers des indicateurs précisés dans les annexes. Afin d'assurer l'opérationnalité du dispositif, ces derniers doivent être limités en nombre, réalistes, simples à appréhender par les décideurs, facilement mobilisables (facilité de collecte et de traitement).

Le dispositif de suivi à mettre en place

→ Le suivi en continu et l'évaluation au terme des 6 années

Différents types d'indicateurs, avec les critères et modalités de suivi sont à déterminer dès la phase d'élaboration du SCoT. Pendant que certains permettront de suivre « en continu » les actions du SCoT (évaluation annuelle conseillée), d'autres se feront dans le cadre du bilan obligatoire du SCoT, une fois tous les 6 ans maximum.

Les indicateurs de suivi en continu permettent de rendre compte d'évolutions environnementales, et notamment de mettre en lumière des incidences que le SCoT n'aurait pas prises en compte. Ils sont souvent considérés comme nécessaires pour juger de l'efficacité de la tra-

duction du SCoT dans les PLU et PLUi. Ils permettent ainsi de « ré-interroger » le contenu du DOO si jamais des difficultés d'interprétation se font ressentir.

Le bilan obligatoire du SCoT au bout de 6 ans suivant l'approbation du document a pour objectif, quant à lui, d'évaluer l'efficacité des orientations proposées. Il permet d'estimer les impacts induits par le SCoT (qu'ils soient positifs ou négatifs) afin d'ajuster la stratégie territoriale à mettre en place : poursuivre les objectifs actuels du SCoT ou réviser le document pour les retravailler. Il repose sur des indicateurs établis en fonction des objectifs du SCoT et des incidences et mesures compensatoires qu'il a définies. Les indicateurs de suivi annuels peuvent être utilisés pour effectuer l'analyse des résultats du document au terme des 6 premières années suivant son approbation.

Des indicateurs pour contrôler l'efficacité du SCoT

Des indicateurs de contrôle sont à prévoir au sein du SCoT visant à vérifier si les objectifs issus du DOO sont atteints. Ces derniers varient d'un territoire à l'autre et dépendent des ambitions et objectifs de chaque territoire. Ils peuvent par exemple mettre en lumière des évolutions en matière de développement résidentiel, de développement économique et social, de transports, de consommation d'espace, de réduction des émissions de GES... Les indicateurs « environnementaux » issus pour la plupart de l'évaluation environnementale peuvent être notamment exploités dans ce cadre afin de traduire les possibles « pressions » que subit le territoire.

Une évaluation quantitative et qualitative

Evaluer ne signifie pas seulement « apprécier à l'aide de mesures quantitatives ». Le bilan du SCoT ne se réduit pas qu'au chiffrage. Les expériences connues à ce jour révèlent que des indicateurs qualitatifs peuvent participer à évaluer un SCoT. Par exemple, des observations photographiques paysagères ou le suivi qualitatif de secteurs à enjeux du projet urbain et de tranches d'urbanisation peuvent être effectuées...

Mettre en place un observatoire de suivi de l'artificialisation des sols

La loi Climat et Résilience renforce les prérogatives des documents d'urbanisme locaux en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols (notamment au sein des SRADDET, SCoT, PLU-PLUi et cartes communales).

Cela implique notamment la mise en place de mesures de suivi régulières et précises garantissant l'évaluation régulière de ces objectifs. Ce suivi implique notamment la mise en œuvre des étapes et moyens suivants :

Définir l'artificialisation :

- Etablir pour un territoire donné à une date donnée une artificialisation de référence à l'atteinte aux fonctionnalités des sols (et non seulement en référence à la consommation des ENAF) et insérer la lutte contre l'artificialisation dans les principes généraux du code de l'urbanisme. Cette analyse sera notamment établie sur la base d'une nomenclature et d'une échelle de qualification des sols artificialisés et non artificialisés, en adéquation avec les moyens d'observation et de mesure. Un décret viendra définir cette nomenclature et cette échelle d'analyse.

Mesurer l'artificialisation :

- Production d'un rapport au moins tous les 3 ans par le maire ou le président de l'EPCI

doté d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, sur l'artificialisation des sols. Ce rapport qui fait l'objet d'un débat et d'un vote, est à transmettre, selon, à l'EPCI ou aux Communes membres, au représentant de l'État, à la Région et à l'établissement en charge du SCoT.

- L'Etat devra produire une analyse de l'impact des dispositions de la loi et, au moins tous les 5 ans, un rapport évaluant la politique de limitation de l'artificialisation des sols
- Généraliser les "observatoires locaux du foncier et de l'habitat" (adossés aux PLH), avec l'appui des EPF et des Agences d'Urbanisme.

Une ingénierie nécessaire pour réaliser le suivi et la mise en œuvre du SCoT

Il est possible de réaliser en régie ou de confier à un prestataire la mise en place et la gestion des indicateurs de suivi. Il peut également s'avérer opportun de faire appel aux compétences d'organismes extérieurs en matière de veille territoriale (agences d'urbanisme, départements...) afin de mutualiser les outils d'observation du territoire.

Néanmoins, pour que le suivi du SCoT soit pertinent et approprié par les élus, il est préférable que les mêmes acteurs (avec les mêmes méthodes...) puissent accompagner le SCoT dans la durée. Effectuer la maîtrise d'œuvre du suivi en interne ou avec l'aide des agences d'urbanisme (qui ont une mission plus générale d'observation territoriale) apparaît donc être la meilleure solution.

Il est donc fortement recommandé, dans la mesure du possible, de conserver, voire compléter, l'ingénierie mise en place pour l'élaboration du SCoT, qui peut également jouer un rôle précieux de conseil auprès des communes et des structures intercommunales, notamment pour mettre les PLU(i) en compatibilité, et initier des opérations d'aménagement.



PERMETTRE LES ÉVOLUTIONS DU SCOT

Vers des SCoT plus agiles

Le SCoT n'est pas un document immuable, il peut et doit évoluer. Son périmètre et son contenu peuvent changer, en fonction des évolutions politiques, juridiques, économiques, démographiques, sociales, environnementales.

Il peut s'agir notamment de redéfinir la stratégie territoriale, d'intégrer de nouvelles normes supérieures, d'accompagner l'émergence de projets d'aménagement non prévus au moment de l'approbation du SCoT ou encore d'opérer de simples ajustements dans le contenu du document.

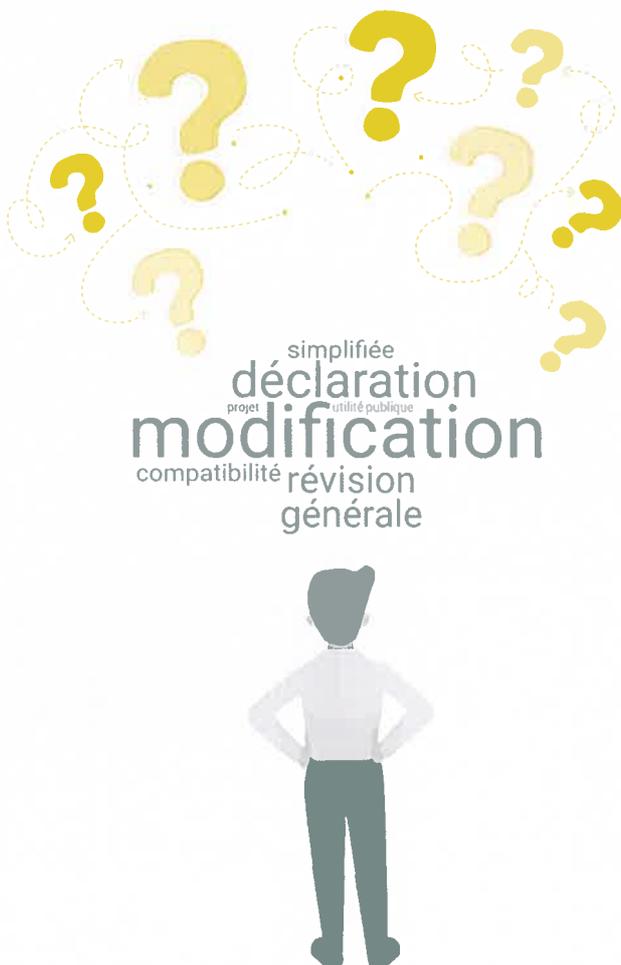
Les dispositions du Code de l'urbanisme prévoient diverses procédures d'évolution du SCoT pour accompagner ces changements, avec des contraintes procédurales plus ou moins marquées selon les enjeux. Certaines sont reliées spécifiquement à la mise en œuvre d'une opération.

Le SCoT peut ainsi évoluer par la mise en œuvre de l'une des 5 procédures prévues aux articles de L143-29 à L143-50 du code de l'urbanisme.

Les procédures susceptibles d'être mises en œuvre sont : la révision générale, la modification, la modification simplifiée et la mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet. Les conditions de recours à l'une ou l'autre de ces procédures sont précisées aux articles précités.

Il importe alors d'identifier la bonne procédure en fonction du contexte et des besoins d'adaptation du SCoT en vigueur.

Le schéma ci-après restitue le raisonnement à mettre en œuvre pour déterminer la procédure adaptée.



Révision ou modification du schéma de cohérence territoriale ?

QUESTION N°1

LE PROJET INDUIT-IL DES CHANGEMENTS PORTANT SUR :

1° Les orientations définies par le PAS ;

2° Les dispositions du DOO relatives :

- aux objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ;
- aux orientations en matière de préservation des paysages, ou concernant les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ;
- aux modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état

des continuités écologiques et de la ressource en eau;

- aux orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique.

3° Les dispositions du DOO relatives à la politique de l'habitat prises en application du 3° de l'article L. 141-7 ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements.

OUI

NON

- **RÉVISION GÉNÉRALE ;**
- **MISE EN COMPATIBILITÉ PAR UNE DÉCLARATION DE PROJET ;**
- **MISE EN COMPATIBILITÉ PAR UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE OU DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE INTÉGRÉE.**

QUESTION N°2

SI NON

QUESTION N°2

EN DEHORS DES CAS DE RÉVISION, LE PROJET INDUIT-IL DES MODIFICATIONS DU DOO CONCERNANT :

- Les conditions d'application du PAS portant notamment sur les orientations générales d'organisation de l'espace, avec le développement équilibré des différents espaces, urbains et ruraux et la recherche de complémentarité entre les activités, l'offre de logement et d'habitat, les grands équipements et services, l'organisation des mobilités, les transitions écologique et énergétique (art. L141-4 du CU) ;
- Les orientations et les objectifs en matière de développement économique et d'activités, de préservation et développement d'une activité agricole, de localisations préférentielles des commerces (art. L141-5 du CU) ;
- Le document d'aménagement artisanal et commercial et logistique (DAACL) (art. L141-6 du CU) ;
- Les objectifs et les principes de la politique de l'habitat (art. L141-7 du CU) ;
- La définition des unités touristiques nouvelles structurantes, et le cas échéant, les objectifs de la politique de réhabilitation et de diversification de l'immobilier de loisir, en zone de montagne (art. L141-11 du CU) ;
- Les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral, lorsque le SCoT comprend une ou des communes littorales (art. L141-12 du CU) ;
- La détermination, en zones littorales et maritimes :
 - des critères d'identification et la localisation des agglomérations et villages existants et secteurs déjà urbanisés au sens des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral ;
 - des orientations en matière d'équilibre entre les enjeux environnementaux et climatiques et les activités ;
 - des orientations relatives à l'accès au littoral et au partage des usages ;
 - des orientations de gestion des milieux aquatiques, de la prévention des risques liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte (art. L141-13 du CU).

OUI

NON

MODIFICATION

MODIFICATION SIMPLIFIÉE

NB : Entre la mise en révision d'un SCoT et l'approbation de cette révision, il peut être décidé une ou plusieurs modifications ou mises en compatibilité de ce schéma (art. L143-31 du CU).

En cas de révision, de modification ou de mise en compatibilité du SCoT, les annexes sont complétées par l'exposé des motifs des changements apportés (art. R. 141-10 du CU).

Mise en compatibilité ou prise en compte relative à un document supérieur, ou pour la réalisation d'un projet d'intérêt général

Conformément aux dispositions issues de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, la mise en compatibilité ou prise en compte par le SCoT d'une nouvelle norme supérieure ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, est désormais facilitée par la mise en œuvre de la procédure de modification simplifiée (art. L143-42 du CU).

Pour rappel : L'obligation de mise en compatibilité ou de prise en compte par le SCoT découle des normes supérieures entrées en vigueur ou révisées après l'intervention de la délibération adoptant, révisant, maintenant en vigueur ou mettant en compatibilité le SCoT. Elle fait l'objet d'une analyse préalable au sein de l'organe délibérant de l'établissement public chargé du SCoT et doit intervenir, au plus tard dans un délai de 3 ans suivant cette dernière délibération ; sauf dans le cas de la mise en compatibilité du PLU avec le SCoT, dans lequel ce délai est ramené à 1 an (art. L131-7 du CU).

Mise en compatibilité du SCoT avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général

La mise en compatibilité du SCoT est nécessaire quand une opération pour laquelle une déclaration d'utilité publique est requise, n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale.

La mise en compatibilité du SCoT s'applique aussi pour permettre une action ou opération d'aménagement ou la réalisation d'un programme de construction d'intérêt général faisant l'objet d'une déclaration de projet et n'étant pas compatible avec le SCoT.

Elle peut être aussi réalisée dans le cadre de la procédure intégrée, quand elle est rendue nécessaire par :

1° la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général ;

2° la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable ;

3° la réalisation d'une grande opération d'urbanisme, au sens de l'article L. 312-3, présentant un caractère d'intérêt général ;

4° la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire mentionnée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

NB : Lorsque la mise en compatibilité est requise pour permettre la DUP d'un projet, ou lorsqu'une procédure intégrée est engagée, le SCoT ne peut pas faire l'objet d'une modification ou d'une révision portant sur les dispositions faisant l'objet de la mise en compatibilité entre l'ouverture de l'enquête publique et la décision procédant à la mise en compatibilité (art. L143-47 du CU).

Les cinq procédures possibles se distinguent les unes par rapport aux autres en fonction notamment des conditions d'intervention des personnes publiques associées, des modalités de consultation du public, de l'identité de la personne publique susceptible de la mettre en œuvre...

Le tableau ci-après permet de comparer chacune des procédures.

Attention : Dans certains cas, la loi permet de recourir temporairement à des procédures simplifiées pour intégrer des dispositions qui seraient susceptibles de relever normalement de procédures d'évolution plus lourdes. Par exemple, récemment :

- pour l'intégration dans les SCoT des dispositions nouvelles des articles L121-3 et L121-8 du CU (loi littoral) issues de la loi ELAN ;
- pour l'intégration des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols issus de la loi Climat et Résilience.

Caractéristiques principales des procédures d'évolution du SCoT

	Durée théorique	Initiative de la procédure	Pilotage de la procédure	Concertation et/ou enquête publique ?	Observations
1. révision générale	2 ans	Etablissement public chargé de l'élaboration du SCoT		Concertation et enquête publique	
2. Déclaration de projet portant mise en compatibilité	concertation + 12 mois	Autorité se prononçant sur l'intérêt général du projet		Concertation en cas d'évaluation environnementale Enquête publique	Mise en œuvre si aucune DUP n'est requise. L'EP de SCoT devra délibérer pour approuver la mise en compatibilité. En cas de désaccord, possibilité d'arbitrage du préfet. Lorsque la déclaration de projet est portée par l'Etat, l'EP de SCoT émet un avis sur la mise en compatibilité.
3. Déclaration d'utilité publique portant mise en compatibilité	concertation + 16 mois	Collectivité à l'initiative du projet dont l'utilité publique est demandée	Préfet	Concertation en cas d'évaluation environnementale Enquête publique	Procédure dont la mise en œuvre suppose d'avoir besoin d'exproprier. Elle permet à la collectivité compétente pour réaliser le projet de faire évoluer le SCoT sans être nécessairement compétente en la matière.
4. Modification	concertation + 6 mois	Établissement public en charge de l'élaboration du SCoT		Concertation en cas d'évaluation environnementale Enquête publique	
5. Modification simplifiée	2-3 mois	Etablissement public en charge de l'élaboration du SCoT		Ni concertation, ni enquête publique. Simple «mise à disposition» du dossier (pas de commissaire enquêteur)	



INDEX



LISTE DES ABRÉVIATIONS

AOM : Autorité Organisatrice des Mobilités

AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains

AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

CDAC : Commission Départementale d'Aménagement Commercial

CDPENAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers

DAAC : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial

DAACL : Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique

DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DSFM : Document Stratégique de la Façade Maritime

DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

GES : Gaz à Effet de Serre

INAO : Institut National de l'Origine et de la Qualité

MRAE : Mission Régionale de l'Autorité Environnementale

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

OPRU : Opération programmée de Renouvellement Urbain

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

PADDUC : Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse

PAEN : Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles et Naturels

PAS : Projet d'Aménagement Stratégique

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PCAET : Plan Climat-Air-Energie Territorial

PDH : Plan Départemental de l'Habitat

PDM : Plan de Mobilité

PEB : Plan d'Exposition au Bruit

PGRI : Plan de Gestion des Risques d'Inondation

PIG : Projet d'Intérêt Général

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

PNR : Parc Naturel Régional

PNRQAD : Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : Personne Publique Associée

PPBE : Plan de Prévention des Bruits dans l'Environnement

PPRIF : Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt

PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation

PPRN : Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles

PRAD : Plan Régional de l'Agriculture Durable

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAR : Schéma d'Aménagement Régional

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDRIF : Schéma Directeur Régional d'Île de France

SDTAN : Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du territoire

SRAN : Schéma Régional d'Aménagement Numérique

SRCAE : Schéma Régional Climat Air Énergie

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Écologique

SRDE : Schéma régional de développement économique

SRHH : Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement

TCSP : Transport en Commun en Site Propre

TVB : Trame verte et Bleue

UTN : Unité Touristique Nouvelle

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZACOM : Zone d'Aménagement Commercial

ZAD : Zone d'Aménagement Différé

ZAP : Zone Agricole Protégée

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique



TABLE DES MATIÈRES

Mot de la Directrice Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature	4
Mot du Président de la FédéSCoT	5
Qu'est-ce qu'un SCoT ?	8
Pourquoi un nouveau guide des SCoT ?	9
Un contexte législatif en évolution	9
Vers de SCoT « modernisés »	13
... et proactifs en faveur du climat et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre	14
Partie 1 : Un projet stratégique au service des territoires	17
1. Le SCoT : un outil de transformation des territoires	18
Une vision stratégique à l'horizon de 20 ans	18
Un projet pour faire face aux transitions écologique, énergétique, climatique et sociétale	18
Relever les défis du changement climatique et de l'artificialisation des sols	18
🔍 Zoom sur la réduction de l'artificialisation des sols dans les SCoT	19
Le ZAN, un objectif national et des définitions nouvelles	19
Le calcul des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols	19
Les impacts de la Loi Climat et Résilience sur la planification territoriale	20
Dispositions transitoires	22
🔍 Zoom sur la conférence régionale des SCoT	24
Accompagner l'évolution des modes de vie et réadapter l'armature territoriale	25
Concilier développement et densification	25
Des approches et réponses transversales	25
Une politique volontaire d'aménagement du territoire	26
99 Parole d'acteurs : le SCoT en transition[s] du SYSDAU	27
Vers un SCoT bioclimatique !	27
Une nouvelle méthodologie de projet au service des territoires	28
2. Le SCoT, un projet à construire au service des territoires	32
A l'interface des politiques régionales et locales	32
Un projet sur mesure	32
L'exploration du champ des possibles	32
Un projet spatialisé	33
Un outil juridique	33
Le programme d'actions	33

3. Les maîtres mots du SCoT : Equilibre, cohérence et anticipation	35
Les trois notions clefs du SCoT	35
Construire un territoire équilibré	36
4. Un SCoT « intégrateur »	38
Un rôle d'intégrateur des politiques publiques	38
5. Anticiper et préparer l'avenir : les temps de la mise en œuvre du SCoT	40
6. Le périmètre du SCoT	41
Rechercher la cohérence géographique et socio-économique	41
Identifier le « bon » périmètre politique	43
L'élargissement et le renforcement du rôle du préfet dans la détermination du périmètre des SCoT	43
L'élargissement du périmètre des SCoT mono-EPCI en question	44
7. La gouvernance du SCoT	45
Une gouvernance propre au SCoT	45
Elaborer, mettre en œuvre, évaluer	45
Co-construire le SCoT et la « doctrine » de sa mise en œuvre	45
Des partenaires institutionnels étroitement associés	46
L'Etat, partenaire incontournable	47
Une ingénierie spécifique au service du projet politique	47
Coordonner les périmètres de projet : pôles métropolitains, PNR, PETR	47
99 Parole d'acteurs : le SCoT du Vignoble Nantais	48
Un modèle de gouvernance composé sur la base des 3 piliers de l'action du SCoT	48
8. La participation et la concertation dans les SCoT	50
Un large champ des possibles	50
Une stratégie de communication indispensable	50
Croiser les publics et les regards	50
Appréhender le territoire du SCoT	51
Partager le bilan, les enjeux et l'ambition	51
Imaginer le territoire demain	51
Impliquer les acteurs du territoire	52
Mobiliser pour la mise en œuvre	52
🔍 Zoom sur les ateliers organisés par le SCoT de la Rochelle-Aunis et le SCoT du Seuil du Poitou	52

Partie 2 : le nouveau contenu des SCoT modernisés	53
1. Introduction sur la formalisation des SCoT	54
2. Une modernisation pour un positionnement entre SRADDET et PLUi	55
3. Le projet d'aménagement stratégique (PAS)	56
Le PAS, document stratégique et politique du SCoT	56
L'ordonnance clarifie et précise le contenu du PAS par rapport au PADD...	57
» Parole d'acteurs : le SCoT du Val de Garonne Guyenne Gascogne	59
Un SCoT modernisé plus stratégique !	59
🔍 Zoom sur les modes de représentation cartographiques du projet stratégique dans le PAS - L'exemple du SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole	61
4. Le Document d'Orientations et d'Objectifs	63
Attendus généraux du DOO d'un SCoT	63
🔍 Zoom sur consommation d'espace et artificialisation	64
Une déclinaison sectorielle des attendus du DOO d'un SCoT	66
🔍 Zoom sur les SCoT de montagne	73
Périmètre du SCoT en zones de montagne	73
Contenu propre aux SCoT de montagne	73
🔍 Zoom sur les SCoT littoraux	75
Le volet littoral dans le DOO du SCoT	75
Préciser la vocation des différents secteurs de l'espace maritime	76
Une approche globale du phénomène de recul du trait de côte	77
5. Le cas particulier du DAAC	79
Le DOO et le commerce	79
Le DAACL : objectifs et contenu	80
Le DAACL et la logistique	81
Le DAACL : les conditions de réussite	82
En synthèse : un changement de paradigme à initier	83
» Parole d'acteurs : le SCoT du Seuil du Poitou	84
Un SCoT intégrant un DAAC !	84
6. Le cas particulier du SCoT valant PCAET	87
Des enjeux Air Energie Climat qui constituent un pilier des nouveaux SCoT	87
Des niveaux d'intégration à la carte	87
Le contenu d'un SCoT valant PCAET	88

Problématiques propres à l'élaboration d'un SCoT valant PCAET	91
Liens entre SCoT et PCAET : les intérêts à choisir un SCoT valant PCAET	92
99 Parole d'acteurs : le SCoT du Bessin	94
Vers un SCoT modernisé valant PCAET !	94
7. Les annexes du SCoT	96
L'ordonnance fait évoluer le contenu de ses annexes	96
Le diagnostic	97
🔍 Zoom sur la prospective territoriale	99
L'analyse de la consommation foncière au cours des 10 dernières années	100
Justification des choix	100
L'évaluation environnementale	101
Les programmes d'actions	105
8. La procédure d'élaboration des SCoT	108
Partie 3 : Passer de la stratégie du SCoT à l'action	109
1. Décliner les principes du SCoT dans les documents de planification de rang inférieur	110
Optimiser l'articulation entre le DOO et les documents de coordination et de programmation de politiques sectorielles (PLH, PDM...)	110
Optimiser l'articulation entre le DOO et les documents d'urbanisme locaux (cartes communales, PLU ou PLU intercommunal)	110
2. Suivre et évaluer les acquis du SCoT : Des outils et des indicateurs de suivi	113
Le dispositif de suivi à mettre en place	113
Des indicateurs pour contrôler l'efficacité du SCoT	113
Une évaluation quantitative et qualitative	114
Mettre en place un observatoire de suivi de l'artificialisation des sols	114
Une ingénierie nécessaire pour réaliser le suivi et la mise en œuvre du SCoT	114
3. Permettre les évolutions du SCoT : vers des SCoT agiles	115
Révision ou modification du schéma de cohérence territoriale ?	116
Mise en compatibilité ou prise en compte relative à un document supérieur, ou pour la réalisation d'un projet d'intérêt général	118
Mise en compatibilité du SCoT avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général	118
Index	121
Liste des abréviations (sigles)	122
Table des matières	123

Crédits

+ LES AUTEURS

Conception et rédaction en chef :
Sébastien RAMORA, Urbaniste (les ateliers up+)

Contributeurs :
Christoph VON FISCHER, Géographe Urbaniste (les ateliers up+)
Laurent DUCROUX (DL Avocats)
David LESTOUX (LA !)
Gilles GRANDVAL (Mosaïque Environnement)

+ LA CONCEPTION GRAPHIQUE

Cécile GONDARD – Fédération des SCoT

+ LES BUREAUX D'ÉTUDES

Les ateliers up+ de SCE - 4 rue Viviani 44200 Nantes
DL Avocats - Immeuble le Triangle, 26 allée Jules Milhaud, 34000 Montpellier
LA ! (Lestoux & associés) - 34 rue Desaix, 75015 Paris
Mosaïque Environnement - 111 rue du 1er Mars 1943, 69100 Villeurbanne

+ LE COMITÉ DE PILOTAGE ET DE RELECTURE

La rédaction de cet ouvrage a été suivie par un comité de pilotage et de relecture animé par Emilie BONNET-DERIVIERE, cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie à la DGALN/DHUP, et de Pierre MIQUEL, chef de projet SCoT dans ce même bureau.

+ PHOTOS ET IMAGES

Freepik / Unsplash / Valentin Wechsler/

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est à la fois une démarche concertée de construction d'un projet territorial stratégique et un outil de maîtrise des grandes dynamiques d'aménagement du territoire à l'œuvre dans son périmètre. C'est un instrument d'anticipation qui offre aux élus l'opportunité de dessiner ensemble une vision commune de leur avenir territorial, pour ne pas subir des évolutions qui peuvent sembler inéluctables. C'est également un outil qui doit être animé et piloté dans sa phase de mise en œuvre afin de rester fidèle aux ambitions initiales.

Ainsi, la gouvernance du SCoT est l'une des clefs de la réussite de la démarche, et les élus sont au cœur de ce dispositif.

Le Ministère en charge de l'urbanisme et la fédération nationale des SCoT ont souhaité, à travers ce guide, sensibiliser et accompagner les élus et les professionnels afin de favoriser la construction de SCoT volontaristes, des SCoT utiles pour les territoires, leurs acteurs et leurs habitants. Il cherche à convaincre les élus de s'emparer de cet outil en le mettant au service de leur politique de développement territorial durable. Pour ce faire, il est essentiel qu'ils en connaissent mieux les forces, les exigences et les marges de manœuvre.

A l'heure du changement climatique et des transitions écologiques et sociétales qu'il devient nécessaire de mettre en œuvre, la planification territoriale stratégique doit se renouveler à travers, notamment, des SCoT « modernisés ».



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

