



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?

Rapport n° 010656-01
établi par

François DUVAL, Philippe ISELIN
et Ruth MARQUES (coordonnatrice)

Avril 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

| | |
|---|---------------------------|
| Résumé..... | 4 |
| Liste des recommandations..... | 6 |
| Introduction..... | 8 |
| 1. Les grands acquis des SCoT : des constats convergents, malgré une très grande hétérogénéité des situations locales..... | 9 |
| 1.1. Le SCoT, un outil de planification stratégique qui tend à se généraliser..... | 9 |
| 1.2. Une grande hétérogénéité des situations..... | 10 |
| 1.2.1. Les périmètres de SCoT sont très variables d'un territoire à l'autre..... | 10 |
| 1.2.2. Les SCoT varient également par leur état d'avancement, leur gouvernance ou leur niveau de prescriptivité..... | 12 |
| 1.3. Et un problème récurrent : une concurrence entre villes-centres et communes périphériques qui se reproduit à toutes les échelles..... | 12 |
| 1.4. Les SCoT ont largement contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial en France..... | 13 |
| 1.5. Les SCoT sont des scènes essentielles de dialogue inter-territorial à une échelle large..... | 13 |
| 1.6. Les SCoT sont un creuset d'articulation des politiques. Ils ont permis la prise en compte croissante d'un certain nombre de problématiques contemporaines..... | 14 |
| 1.7. Les SCoT sont propices pour mener une approche prospective et définir une stratégie de développement à 20 ou 30 ans..... | 14 |
| 1.8. Les SCoT sont un dispositif pivot dans la hiérarchie des normes..... | 14 |
| 1.9. Les PLUi vont considérablement simplifier la gouvernance des SCoT et redonner du sens à la notion de cohérence..... | 15 |
| 2. Les nouveaux enjeux et défis auxquels sont confrontés les SCoT..... | 16 |
| 2.1. Quelle place pour les SCoT, compte tenu des changements institutionnels récents et des évolutions en matière de planification ?..... | 16 |
| 2.1.1. Les évolutions en matière d'intercommunalité depuis la loi SRU et l'émergence des PLUi et du SRADDET remettent en cause l'édifice construit dans les années 2000.... | 16 |
| 2.1.2. SCoT et PLUi : le risque de démarches redondantes et de plus en plus souvent à la même échelle..... | 16 |
| 2.1.3. La qualité du dialogue qui pourra s'instaurer entre SCoT et SRADDET est un enjeu majeur..... | 18 |
| 2.2. Les SCoT peuvent-ils être des projets de territoire, compte tenu de la lourdeur et de la complexité de leurs démarches d'élaboration ?..... | 19 |
| 2.2.1. L'inflation réglementaire charge inutilement les SCoT : le propre de la planification à la française : la complexité..... | 19 |
| 2.2.2. Projet de territoire ou exercice réglementaire ?..... | 19 |
| 2.3. Les SCoT sont souvent incantatoires. Comment faire en sorte qu'ils soient suivis d'effet ?..... | 20 |
| 2.4. Les SCoT sont des documents lourds, répétitifs et peu lisibles. Comment améliorer leur lisibilité ?..... | 20 |

| | |
|---|-----------|
| 2.5. Comment renforcer la gouvernance des SCoT ?..... | 21 |
| 2.5.1. Contrairement aux PLU(i), les SCoT font face à un déficit d'engagement de la classe politique..... | 21 |
| 2.5.2. Les syndicats de SCoT vivent dans bien des cas avec des moyens trop réduits en personnel, en ingénierie et en outils d'évaluation..... | 22 |
| 2.6. Comment mieux impliquer la société civile ?..... | 22 |
| 2.7. Quel accompagnement par les services de l'État ?..... | 22 |
| 3. Pour un renouveau des SCoT..... | 24 |
| 3.1. Tracer les perspectives d'évolution, dans un premier temps à droit constant, tout en redonnant du sens au dispositif..... | 24 |
| 3.2. Six grandes pistes pour repenser le SCoT..... | 25 |
| 3.3. Piste n° 1. - Repenser l'architecture de la planification, avec une nouvelle vocation fondatrice pour le SCoT : il est désormais le document pivot entre SRADDET et PLUi..... | 25 |
| 3.3.1. Le SRADDET offre aux SCoT l'opportunité d'affirmer leur vocation inter-territoriale non seulement entre plusieurs EPCI, mais aussi entre l'échelle régionale et celle des intercommunalités..... | 25 |
| 3.3.2. Entre logiques « top down » et « bottom up » : la constitution d'inter-SCoT pour asseoir le dialogue avec les Régions..... | 26 |
| 3.3.3. Les inter-SCoT pourront être les SCoT de demain : un agrandissement des périmètres est cohérent avec l'échelle croissante des dynamiques territoriales..... | 27 |
| 3.3.4. Une option cohérente avec le renforcement des structures inter-communales, qui doit donner lieu à une gouvernance spécifique..... | 28 |
| 3.4. Piste n° 2. - Adosser les SCoT aux politiques contractuelles afin d'éviter un saupoudrage des financements et les concurrences d'investissement..... | 29 |
| 3.5. Piste n° 3. - Des SCoT projets de territoire, adaptés au contexte local, plus lisibles et prévoyant les conditions de leur mise en œuvre..... | 29 |
| 3.5.1. Le SCoT, schéma d'orientation stratégique..... | 29 |
| 3.5.2. Le SCoT : un projet de territoire traitant des principales questions qui se posent localement..... | 30 |
| 3.5.3. ... fondé sur les trois éléments structurants que sont le paysage naturel, l'urbanisation et la mobilité..... | 30 |
| 3.5.4. Un PADD restructuré à terme dans le même esprit, pour une approche plus transversale et synthétique du SCoT..... | 32 |
| 3.5.5. Une nouvelle présentation du document, centrée sur le projet..... | 33 |
| 3.5.6. Par subsidiarité, le SCoT, document d'orientation, doit pouvoir être prescriptif sur les thématiques qui relèvent de son échelle..... | 35 |
| 3.5.7. Pour ne pas être incantatoire, le SCoT doit prévoir les conditions de sa mise en œuvre..... | 36 |
| 3.6. Piste n° 4. - Renforcer la gouvernance des SCoT en diversifiant les compétences des structures qui les portent..... | 37 |
| 3.6.1. L'intérêt de diversifier les missions des structures porteuses de SCoT, pour mieux l'intégrer dans la chaîne des décisions locales..... | 37 |
| 3.6.2. Prendre acte des très nombreux SCoT déjà portés par les Pays et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)..... | 38 |
| 3.6.3. Encourager le portage des SCoT et inter-SCoT par les pôles métropolitains..... | 40 |
| 3.7. Piste n° 5. - Repenser le mode d'association de la société civile..... | 41 |
| 3.8. Piste n° 6. - Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification..... | 42 |

| | |
|--|---------------------------|
| Conclusion..... | 45 |
| Annexes..... | 47 |
| Annexe 1. Lettre de mission..... | 48 |
| Annexe 2. Un cadre législatif en constante évolution..... | 49 |
| Annexe 2.1. Planification stratégique et planification réglementaire : complémentarité ou confusion ?..... | 49 |
| Annexe 2.2. L'évolution chronologique du cadre législatif..... | 50 |
| Annexe 2.3. Un dispositif facultatif mais fortement incitatif..... | 53 |
| Annexe 2.4. Un dispositif pivot dans la hiérarchie des documents de planification..... | 54 |
| Annexe 2.5. Les domaines d'intervention..... | 55 |
| 2.5.1. Les composantes du projet d'aménagement et de développement durables..... | 55 |
| 2.5.2. Les composantes du document d'orientation et d'objectifs..... | 56 |
| 2.5.3. Focus sur l'aménagement commercial..... | 56 |
| 2.5.4. Focus sur les thématiques énergétique et climatique..... | 59 |
| 2.5.5. Focus sur les thématiques de l'eau et des risques..... | 59 |
| Annexe 2.6. La dimension prescriptive..... | 60 |
| 2.6.1. Entre orientations stratégiques et normes contraignantes..... | 60 |
| 2.6.2. Liste exhaustive, par domaines d'intervention, des prescriptions impératives et des prescriptions optionnelles..... | 62 |
| Annexe 2.7. Le périmètre du SCoT et des documents ayant les effets d'un SCoT..... | 66 |
| 2.7.1. La délimitation du périmètre..... | 66 |
| 2.7.2. L'évolution des périmètres de SCoT..... | 67 |
| 2.7.3. Les EPCI de grande taille..... | 67 |
| 2.7.4. La suppression de la « prime au sortant »..... | 68 |
| 2.7.5. Le PLUi ayant les effets d'un SCoT..... | 68 |
| 2.7.6. La charte d'un PNR tenant lieu de SCoT..... | 68 |
| 2.7.7. Les pôles métropolitains..... | 69 |
| 2.7.8. Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux..... | 69 |
| 2.7.9. La démarche inter-SCoT..... | 69 |
| Annexe 3. Le porter à connaissance et la note d'enjeux..... | 70 |
| Annexe 4. Liste des entretiens conduits..... | 72 |
| Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes..... | 77 |

Résumé

Créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont succédé aux schémas directeurs de 1983, eux-mêmes ayant remplacé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de 1967.

Depuis leur instauration, les SCoT ont été impactés, directement ou indirectement, par pas moins d'une dizaine de lois. C'est dire si la structuration des grandes orientations d'aménagement et la maîtrise de l'extension urbaine se cherchent à travers les dispositifs de planification stratégique. La mission recommande de prévoir en premier lieu un temps de stabilité juridique, pour permettre aux collectivités de s'adapter aux évolutions récentes.

Le rapport rappelle ensuite les grands acquis des SCoT, qui font l'objet de constats convergents malgré une très grande hétérogénéité des situations locales. Les SCoT varient par leurs périmètres, souvent trop restreints, par leur état d'avancement, par leur gouvernance ou leur niveau de prescriptivité.

Mais d'une manière générale, les SCoT ont largement contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial en France et constituent des scènes essentielles de dialogue inter-territorial à une échelle large. Dispositifs pivots dans la hiérarchie des normes, ils sont un creuset d'articulation des politiques et permettent progressivement une prise en compte croissante d'un certain nombre de problématiques contemporaines, telles que l'articulation entre urbanisme et mobilité ou la maîtrise de la consommation d'espace.

Les SCoT sont désormais confrontés à de nombreux défis. Situés entre PLUi et SRADDET, leur place dans l'architecture de la planification est mise en question. Leur dimension de projet de territoire disparaît pour partie derrière la lourdeur et la complexité de leur élaboration. Ce sont enfin des documents lourds, répétitifs et peu lisibles, ce qui nuit à leur appropriation par les élus et la population.

La mission s'est donc attachée à redonner du sens au dispositif en traçant des perspectives d'évolution, dans un premier temps à droit constant.

La mission considère que le SRADDET offre aux SCoT une nouvelle vocation inter-territoriale essentielle : compte tenu de la taille des régions et de leur nouvelle compétence en matière de planification, un niveau intermédiaire entre SRADDET et PLUi est désormais indispensable, tant en matière de diagnostic et de projet territorial, que pour susciter entre ces deux niveaux une concertation à la fois descendante et ascendante. Il paraît donc intéressant de déterminer, dans chaque région, à partir des réalités socio-économiques et des périmètres des SCoT, des territoires infra-régionaux présentant une cohérence à une échelle suffisante et d'inciter résolument à des inter-SCoT à cette échelle. Ces inter-SCoT serviront progressivement de point d'appui pour la définition de périmètres de SCoT élargis, adaptés à l'échelle croissante des bassins de vie, d'emploi, de mobilité et de chalandise.

La mission recommande en outre de favoriser l'adossement des SCoT aux politiques contractuelles, européennes, régionales ou métropolitaines, en identifiant les thématiques et les projets communs aux deux processus. Cet adossement permettra

de mieux cibler les financements, de renforcer l'implication des élus aux démarches de SCoT et de conforter l'ingénierie dédiée.

Une nouvelle version du « guide SCoT à l'attention des élus » devra par ailleurs promouvoir une logique de projet de territoire, articulée autour de problématiques transversales et hiérarchisées, afin de permettre une élaboration centrée sur les enjeux essentiels, d'éviter les redites et de faciliter la compréhension du SCoT par les non-techniciens. À terme, le PADD devra être repensé dans le même esprit.

Afin de faciliter la lecture du SCoT et de favoriser une entrée plus directe dans le processus d'élaboration du projet politique, la mission suggère de centrer l'organisation de ses livrables sur le projet de territoire et sur sa dimension opérationnelle et prescriptive en organisant les autres éléments indispensables dans un rapport complémentaire.

Par subsidiarité, la vocation prescriptive du SCoT sera réservée aux thématiques relevant clairement de son échelle. À cette fin, le document d'aménagement artisanal et commercial devra être généralisé, afin de promouvoir un développement commercial en adéquation avec les besoins sur un territoire large, en rapport avec l'échelle des zones de chalandises et des bassins de mobilité.

L'élaboration d'un SCoT est un processus concerté s'inscrivant dans la durée et mobilisant une grande diversité d'acteurs. Il est, de la même manière, nécessaire de mettre au point des dispositifs visant à une conduite concertée et partenariale de sa mise en œuvre. Il s'agira à cette fin d'annexer au DOO un court document sur la mise en œuvre du projet de territoire, décrivant de manière non limitative les dispositifs nécessaires à sa conduite partenariale et concertée.

La mission recommande d'encourager localement le portage des SCoT et inter-SCoT par les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains, afin de faire bénéficier les structures chargées de leur élaboration de compétences pertinentes à leur échelle et utiles à la mise en œuvre de leurs orientations. Il conviendra de vérifier l'adéquation des textes à cet objectif.

Une meilleure mobilisation du public à l'élaboration des SCoT est un autre objectif essentiel. La mission préconise de rendre moins contraignantes les dispositions réglementaires encadrant les modalités de concertation, pour permettre une adaptation de ces modalités durant toute la phase d'élaboration des SCoT. Outre une participation de la société civile en général, elle recommande d'encourager la participation spécifique d'acteurs clés du territoire, ciblés en fonction des réalités et des enjeux locaux et de fonder les démarches de concertation sur des scénarios alternatifs illustrant les grandes options possibles, à mettre en débat avec la population.

La mission recommande enfin de rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification, par la mise en œuvre des démarches accompagnantes. Il s'agira également pour les services de l'État de produire des « porter à connaissance » appropriables, articulés aux enjeux du territoire et élaborés de manière transversale entre les différents services sectoriels

Liste des recommandations

1. Prévoir un temps de stabilité juridique pour permettre aux collectivités de s'adapter aux évolutions récentes et mettre à profit cette pause pour préciser les évolutions nécessaires.....24
2. Susciter une généralisation des inter-SCoT sur des périmètres infra-régionaux cohérents, afin de faciliter le dialogue entre les EPCI et les Régions pour l'élaboration des SRADDET ; ces inter-SCoT serviront de point d'appui pour la définition progressive de périmètres de SCoT élargis, adaptés à l'échelle croissante des bassins de vie, d'emploi, de mobilité et de chalandise.....28
3. Favoriser l'adossement des SCoT aux politiques contractuelles, européennes, régionales ou métropolitaines, en identifiant les thématiques et les projets communs aux deux processus ; cet adossement permettra de mieux cibler les financements, de renforcer l'implication des élus aux démarches de SCoT et de conforter l'ingénierie dédiée.....29
4. Réaliser une nouvelle version du « guide SCoT à l'attention des élus » en promouvant une logique de projet de territoire articulée autour de problématiques transversales et hiérarchisées, afin de permettre une élaboration centrée sur les enjeux essentiels, d'éviter les redites et de faciliter la compréhension du SCoT par les non-techniciens. Structurer à terme le PADD dans le même esprit.....33
5. Afin de faciliter la lecture du SCoT et de favoriser une entrée plus directe dans le processus d'élaboration du projet politique, centrer l'organisation de ses livrables sur le projet de territoire et sur sa dimension opérationnelle et prescriptive et organiser les autres éléments indispensables dans un rapport complémentaire.....35
6. Par subsidiarité, cibler la vocation prescriptive du SCoT sur les thématiques relevant clairement de son échelle ; mettre tout en œuvre pour généraliser le document d'aménagement artisanal et commercial, ou à défaut, le rendre obligatoire, afin de promouvoir en la matière une réponse en adéquation avec les besoins sur un territoire large, en rapport avec l'échelle des zones de chalandises et des bassins de mobilité.....36
7. Annexer au DOO un court document sur la mise en œuvre du projet de territoire, décrivant de manière non limitative les dispositifs nécessaires à sa conduite partenariale et concertée.....37
8. Afin de faire bénéficier les structures chargées de leur élaboration de compétences pertinentes à leur échelle et utiles à la mise en œuvre de leurs orientations, encourager localement le portage des SCoT et inter-SCoT par les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains, en vérifiant l'adéquation des textes à cet objectif.....41

9.Rendre moins contraignantes les dispositions réglementaires encadrant les modalités de concertation, pour permettre une adaptation de ces modalités durant toute la phase d'élaboration des SCoT ; outre une participation de la société civile en général, encourager la participation spécifique d'acteurs clés du territoire, ciblés en fonction des réalités et des enjeux locaux ; fonder les démarches de concertation sur des scénarios alternatifs.....42

10.Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification, par la production de « porter à connaissance » appropriables, articulés aux enjeux du territoire concerné et élaborés de manière transversale entre les différents services sectoriels et mettre en œuvre des démarches accompagnantes vis-à-vis des collectivités.....44

Introduction

Créés par la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont succédé aux schémas directeurs de 1983 qui, eux-mêmes, avaient remplacé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de 1967. Depuis leur instauration, les SCoT ont été impactés, directement ou indirectement, par pas moins d'une dizaine de lois. C'est dire si la structuration des grandes orientations d'aménagement et la maîtrise de l'extension urbaine se cherchent à travers divers dispositifs de planification stratégique.

En particulier, la vocation prospective des SCoT est confrontée à un double mouvement antithétique. D'une part, en principe destiné à déterminer des orientations générales et des grands objectifs et équilibres à l'échelle d'un bassin de vie, le SCoT tend à fixer aux plans locaux d'urbanisme (PLU) certaines prescriptions opérationnelles dont la portée normative s'applique à des échelles géographiques plus restreintes. En sens inverse, la dimension stratégique de certains PLU – en principe limités à la planification réglementaire au niveau de secteurs localisés – tend à s'amplifier vers des échelles plus larges, comme ce sera le cas avec les extensions de périmètres ou comme ce fut le cas avec les PLU intercommunaux valant SCoT. Sur ce dernier point cependant, la récente loi Égalité et citoyenneté de 2017 supprime la possibilité de créer de nouveaux PLUi ayant les effets d'un SCoT.

Mais outre ces évolutions de fond, le paysage de la planification a connu récemment des modifications importantes.

En premier lieu, la recomposition de la carte intercommunale a entraîné une modification très sensible des périmètres des documents de planification, qui met pour partie en question la vocation des SCoT au regard de celle des PLU, dont la dimension intercommunale tend à s'imposer.

Au niveau régional, au-delà du dispositif de fusion qui impacte considérablement l'échelle des nouvelles régions, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) se met en place, mais son interface avec les SCoT reste à préciser.

Dans ce contexte, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a jugé important de revisiter le positionnement et la vocation des SCoT, de questionner leur mode de gouvernance et de s'interroger sur leur lisibilité et leur mise en partage avec les acteurs locaux et les citoyens.

Le rapport propose dans une première partie une synthèse des grands acquis des SCoT. Une deuxième partie présente les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés. Enfin, une troisième partie propose des pistes pour un renouveau des SCoT.

Une réflexion spécifique devra être conduite sur la région Île-de-France, la Corse et les Outremer, qui font l'objet de dispositions spécifiques et n'ont pas pu être abordées ici.

La mission s'inscrit dans la suite de la recherche-action conduite par le groupement « Pacte-Acadie » à la demande de la Fédération des SCoT et soutenue par la DHUP¹.

⁽¹⁾ « SCoT et territoires – Quels acquis < ? Quelles perspectives ? - Recherche-action lancée par la Fédération des SCoT » – Mai 2016

1. Les grands acquis des SCoT : des constats convergents, malgré une très grande hétérogénéité des situations locales

1.1. Le SCoT, un outil de planification stratégique qui tend à se généraliser

En France, comme dans les pays voisins, le droit de l'urbanisme distingue deux types de planifications : la planification territoriale stratégique et la planification réglementaire ².

La planification stratégique ³ désigne « *des procédures de planification spatiale qui ont pour objet de définir les grandes orientations à long terme (vingt ou vingt-cinq ans) de l'aménagement des territoires qu'elles concernent* » ⁴. Les documents de planification stratégique fixent les grandes orientations dans une logique prospective et prévisionnelle. Ils n'ont pas, par principe, vocation à être directement opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Les documents de planification réglementaire définissent quant à eux, à l'échelle communale ou intercommunale, les règles d'urbanisme opposables à ces demandes.

En France, cette distinction, née dans les années soixante, a été généralisée avec la loi d'orientation foncière de 1967 qui avait instauré les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols.

La loi SRU de 2000 ⁵ a abrogé le schéma directeur et instauré le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Porteur de la stratégie globale d'agglomération à l'échelle d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine, le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la cohérence et encadre les documents de planification et de programmation thématiques : plans locaux d'urbanisme (PLU) ou cartes communales établis au niveau municipal, plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU).

Le SCoT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages, principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, principe de respect de l'environnement.

Il contient trois documents :

- le rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic du territoire et une évaluation environnementale ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;

(2) Cf. annexe 2.1.

(3) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

(4) Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, coll. « Précis », Dalloz ; 6^e éd. 2008, n° 147.

(5) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

- le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux PLUi, PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux opérations d'aménagement et foncières d'envergure : zones d'aménagement différé (ZAD), zones d'aménagement concerté (ZAC), lotissements et permis d'aménager de plus de 5000 m² de planchers, réserves foncières de plus de 5 hectares...).

Aujourd'hui, 33 % du territoire sont actuellement couverts par un SCoT opposable. Juridiquement, les communes ou leurs groupements n'ont pas l'obligation de réaliser un SCoT. Cependant, en énonçant un principe d'urbanisation limitée et de plus en plus contraignante ⁶ en l'absence d'un SCoT, le législateur incite fortement les territoires à se doter d'un SCoT.

En effet, la loi ENE de 2010 a renforcé le dispositif en deux temps : jusqu'au 31 décembre 2016, le seuil du nombre d'habitants a été ramené à 15 000 ; depuis le 1er janvier 2017, le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT s'applique à toutes les communes non couvertes par un SCoT (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Cette mesure vise à couvrir en SCoT la quasi-totalité du territoire national. Il faut néanmoins noter que les territoires en déprise peuvent rester indifférents à cette incitation. La généralisation totale des SCoT est cependant limitée par les dérogations que le préfet peut accorder à la règle de l'urbanisation limitée (article L. 142-5 du code de l'urbanisme).

1.2. Une grande hétérogénéité des situations

L'hétérogénéité des démarches de SCoT rencontrées sur le territoire rend complexe leur analyse... Leurs périmètres, leur ancienneté ou leur degré d'avancement, leur gouvernance ou leur niveau de prescriptivité varient considérablement d'un territoire à l'autre.

1.2.1. Les périmètres de SCoT sont très variables d'un territoire à l'autre

Dans les pays voisins, les périmètres de planification stratégique correspondent à ceux de collectivités identifiées. La quête d'un périmètre pertinent est une spécificité française. Il appartient aux communes ou intercommunalités (EPCI) compétentes en matière de SCoT de proposer un périmètre, d'un seul tenant et sans enclave, qu'elles jugent adapté. Ce périmètre est approuvé par le préfet, après un vote des conseils municipaux ou de l'organe délibérant du ou des EPCI compétents, à la majorité qualifiée ⁷.

La mission a été confrontée à des situations contrastées, allant par exemple du SCoT de la Communauté de communes du Pays de Gex, qui regroupe 27 communes urbaines de la périphérie de Genève, à celui du Sud Meurthe-et-Moselle, dont le syndicat mixte est composé de 20 intercommunalités et 476 communes, sur un territoire divers, entre urbanité et ruralité.

⁽⁶⁾ Cf. annexe 2.3.

⁽⁷⁾ Majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale.

Situations les plus courantes en matière de définition de périmètre

Hand-drawn sketches of seven irregular shapes, each containing a small square with a cross-hatch pattern. The shapes are numbered 1 through 7. Shape 5 is the largest and contains the text "Sep 18." and a small circle.

Figure 4 : dans cette configuration, on a un assemblage de SCoT disjoints, souvent établis dans une logique

Figure 5 : on trouve aussi des SCoT « intermédiaires », comprenant une ou plusieurs villes moyennes : là aussi le découpage est rarement adapté et le travail de mise en cohérence de plusieurs SCoT devrait primer.

Le SCoT de Nice



La définition des périmètres de SCoT peut parfois mettre en tension les systèmes d'acteurs locaux. Mais, lorsqu'il peut y avoir un débat objectif, dégagé des contingences politiques locales, cet exercice est une véritable opportunité qui permet de mettre en correspondance le territoire vécu et pratiqué. Le représentant local de l'État a, dans la définition de ce périmètre « pertinent », un rôle important à jouer.

1.2.2. Les SCoT varient également par leur état d'avancement, leur gouvernance ou leur niveau de prescriptivité

L'état d'avancement des SCoT est très divers, le premier SCoT d'un territoire étant souvent un SCoT « d'apprentissage », à la différence de ceux de deuxième génération. Les SCoT peuvent être portés par un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un pôle métropolitain. L'ingénierie dont ils sont dotés varie également selon que leur territoire compte ou non une agence d'urbanisme...

Certains SCoT, comme celui de Montpellier, sont volontaristes et prescriptifs, alors que d'autres en restent à de grands principes. On peut ainsi distinguer le « SCoT porte-avion » (une grande structure territoriale qui porte l'ensemble des politiques), le « SCoT commando » plus particulièrement ciblé sur une thématique, ou encore le « SCoT facteur d'innovation », de taille plus réduite et qui propose des mesures phares originales.

1.3. Et un problème récurrent : une concurrence entre villes-centres et communes périphériques qui se reproduit à toutes les échelles

La définition du périmètre, ainsi que les débats du SCoT, sont très fréquemment traversés par la question de la concurrence entre villes-centres et communes périphériques. Cette question peut se retrouver à des échelles diverses, entre la ville-centre et les autres EPCI, comme au sein de chaque EPCI. Les sujets sensibles sont en général la densification, la localisation des grandes fonctions urbaines ou la limitation des grandes implantations commerciales en périphérie. Cette concurrence sous-jacente donne souvent lieu à l'émergence de SCoT de périphérie « défensifs » par rapport à celui de la ville-centre.

Dans le cas de périmètres plus « vertueux » elle peut se traduire, lorsque le SCoT est géré par un syndicat mixte, par une répartition des sièges au sein du conseil ou du bureau syndical sans lien avec les poids de population concernés. La présidence du syndicat est également une question délicate : l'occupation de cette fonction par l' élu principal de la ville-centre pourra être considérée dans bien des cas comme un handicap. Le choix d'un autre élu apparaît alors comme laissant le jeu plus ouvert au regard de l'équilibre centre-périphéries. A contrario, l'implication du principal élu est présentée dans certains territoires comme une condition pour une meilleure participation des autres élus du territoire.

Il n'est donc pas toujours aisé pour le SCoT de préconiser un aménagement multipolaire hiérarchisé, avec des pôles principaux et intermédiaires bien desservis concentrant un ensemble de services. Ces options peuvent en effet conduire à la mise en tension du syndicat avec certaines parties de son territoire se sentant lésées.

La préconisation de planchers de densité est souvent ressentie par les élus des communes périphériques comme une ingérence dans leurs affaires locales. En la matière, la règle doit être négociée et appropriée, le résultat dépendant notamment de l'habileté diplomatique de l' élu en charge et de sa capacité à convaincre. Plutôt que des densités planchers, certains SCoT choisissent d'ailleurs de déterminer des objectifs de réductions des extensions urbaines, mieux acceptés. Le travail d'information et d'acculturation des élus et techniciens des communes est important et donne souvent lieu à une discussion ou négociation commune par commune. Le SCoT est généralement le reflet du consensus possible compte tenu des forces en présence.

1.4. Les SCoT ont largement contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial en France

Malgré ces nombreuses différences, l'opinion portée sur les SCoT est assez consensuelle, tant sur leurs acquis que sur les pistes de progrès.

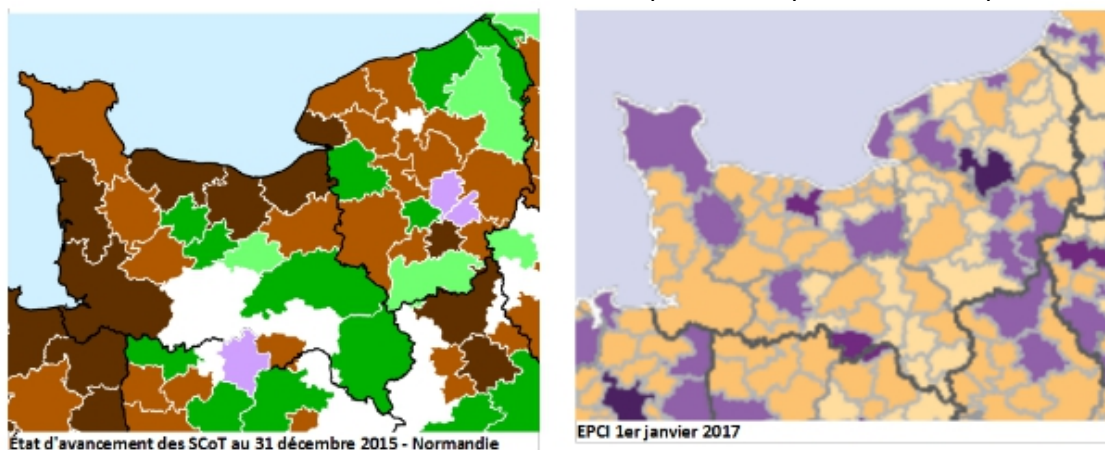
Il est largement souligné que les SCoT ont permis des évolutions majeures en matière de planification et ont largement contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme en France.

Notons que la notion de projet territorial est encore récente. Elle n'a pas 20 ans, étant née avec la loi Voynet de 1999⁸ et la dynamique des pays. Mais c'est avec la loi SRU et l'encouragement aux SCoT qu'elle a pris tout son sens. Tout comme les POS, les SDAU étaient largement formatés par l'administration du droit des sols. Il a donc fallu attendre le signal donné par la loi SRU pour enclencher une dynamique de projets territoriaux, qui a mis longtemps à être intégrée et reste encore inégale. Le SCoT a servi à cette émergence et à l'acculturation des élus.

1.5. Les SCoT sont des scènes essentielles de dialogue inter-territorial à une échelle large

Les SCoT ont été les premiers documents d'urbanisme placés dans une logique intercommunale : les élus qui s'impliquaient dans leur élaboration sortaient du cadre de leur commune. Le dialogue entre élus et le partage de problématiques a permis de faire exister des territoires supra-communaux à une échelle large. Les SCoT ont été et restent des lieux d'échange et d'apprentissage inter-territorial. Ils ont souvent été les creusets de nouvelles échelles de coopération intercommunale et de construction d'une nouvelle gouvernance. Ils ont largement contribué à la dynamique d'intercommunalité.

SCoT et intercommunalités en Normandie : des périmètres quasiment identiques



Le premier SCoT d'un territoire permet d'établir et de légitimer son périmètre, en procédant à un portrait de territoire et à un diagnostic partagé... Cette appropriation et la prise de conscience des objectifs et problématiques partagés ont souvent donné du corps à des périmètres de partage élargis. Les SCoT ont notamment contribué à l'émergence des PLUi.

⁽⁸⁾ Loi LOADDT n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet.

1.6. Les SCoT sont un creuset d'articulation des politiques. Ils ont permis la prise en compte croissante d'un certain nombre de problématiques contemporaines

L'autre utilité du SCoT est la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques menées sur son territoire. Alors que les SDAU se préoccupaient essentiellement du devenir de l'urbanisation, le SCoT est destiné à servir de cadre de cohérence pour les différentes politiques publiques territorialisées.

Certaines problématiques telles que les déplacements ou l'urbanisme commercial relèvent clairement de son échelle. En matière de mobilité par exemple, face à l'éparpillement des compétences entre les régions, les départements et les EPCI, l'élaboration du SCoT permet de faire le constat des superpositions, des redondances et de dépasser les divergences pour construire une cohérence entre les actions conduites aux différents échelons. Le SCoT est ainsi un accélérateur de cohérences, les logiques de chacun évoluant grâce aux débats qu'il suscite.

Un objectif principal du SCoT est de favoriser l'accueil de population et le développement économique, tout en veillant à la préservation des espaces agricoles et du patrimoine environnemental. Il contribue ainsi à la réduction de la consommation d'espace et à la prise en compte de la biodiversité... Le SCoT permet de prendre de la distance pour mettre en débat et arbitrer certaines questions sensibles.

1.7. Les SCoT sont propices pour mener une approche prospective et définir une stratégie de développement à 20 ou 30 ans

Cette spécificité « prospective » est assurément l'une des dimensions qui peut légitimer durablement l'existence des SCoT. Leur dimension spatiale contribue à ancrer le raisonnement prospectif sur le territoire.

Dans un monde qui a du mal à se projeter, il est important de conserver un espace de travail technique et politique pour travailler à de tels horizons temporels.

1.8. Les SCoT sont un dispositif pivot dans la hiérarchie des normes

Le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs : notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)... Il devient ainsi le document pivot qui sécurise les relations juridiques : on parle désormais de SCoT intégrateur.

À l'échelle intercommunale, il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU), des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU), ou des cartes communales, qui doivent tous être compatibles avec ses orientations.

Le SCoT intégrateur est un service rendu au PLUi : il se charge de l'intégration des normes pour éviter au PLUi de le faire.

1.9. Les PLUi vont considérablement simplifier la gouvernance des SCoT et redonner du sens à la notion de cohérence

Près de 600 EPCI ont pris la compétence PLUi, regroupant 11 000 communes⁹. Alors que le SCoT s'adressait jusqu'à présent aux multiples PLU, il s'adressera de plus en plus souvent, dans l'avenir, à un petit nombre de communautés avec lesquelles une nouvelle forme de dialogue va s'amorcer.

La vocation des SCoT à regrouper plusieurs EPCI va se confirmer et ses modalités d'élaboration vont radicalement changer : le mouvement d'élaboration du SCoT va progressivement être autant ascendant que descendant, avec des intercommunalités plus pro-actives. Le PLUi va donc changer la donne en matière de gouvernance du SCoT, avec un rapport politique modifié et un dispositif d'élaboration et de gestion rééquilibré et plus intégré. Des dynamiques concomitantes entre PLUi et SCoT et une co-construction du SCoT pourront s'instaurer, sur la base du travail produit pour le PLUi. Le SCoT de Nantes-Saint-Nazaire concerne ainsi 61 communes mais seulement cinq intercommunalités.

Les EPCI vont sans doute donner une dimension nouvelle à la notion de cohérence du SCoT, qui aura pour objet, outre l'articulation de leurs politiques sectorielles, la coordination de leurs stratégies à une échelle plus large. Il s'agira désormais de donner une nouvelle cohérence à l'action des différentes autorités responsables de l'aménagement local.

⁽⁹⁾ Source DHUP

2. Les nouveaux enjeux et défis auxquels sont confrontés les SCoT

Malgré les nombreux acquis des SCoT, les interrogations sont désormais fréquentes et convergentes sur leur place dans le dispositif de planification, sur leur finalité et leur contenu, comme sur la portée de leurs propositions et leur gouvernance.

2.1. Quelle place pour les SCoT, compte tenu des changements institutionnels récents et des évolutions en matière de planification ?

2.1.1. Les évolutions en matière d'intercommunalité depuis la loi SRU et l'émergence des PLUi et du SRADDET remettent en cause l'édifice construit dans les années 2000

L'inventaire des SCoT concernés par les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ¹⁰ montre l'ampleur des mouvements. Avec 40% des intercommunalités qui vont disparaître, ce sont autant de syndicats de SCoT impactés. Le périmètre de 38 % des SCoT concerne désormais un seul EPCI.

Fin 2016, plus de 500 EPCI avaient pris la compétence PLUi. Ce nombre est appelé à augmenter prochainement¹¹. Le périmètre des SCoT va ainsi dans bien des cas être rattrapé par celui des PLUi, environ un tiers se situant à la même échelle...

A l'amont du SCoT, le SRADDET, qui lui sera opposable, vient lui aussi bouleverser la donne : la recherche de la meilleure complémentarité et d'une subsidiarité entre ces trois documents (SRADDET, SCoT, PLUi) apparaît désormais comme une nécessité.

2.1.2. SCoT et PLUi : le risque de démarches redondantes et de plus en plus souvent à la même échelle

Les dispositions de la loi SRU ont été établies dans un contexte où la vocation et la portée des SCoT et des PLU étaient distinctes. Par la suite, l'écart entre les deux procédures a progressivement eu tendance à se réduire et les contenus et les attendus du code de l'urbanisme pour les PLUi et les SCoT sont désormais plus proches. L'armature globale des deux documents est très voisine et les deux démarches ont désormais un caractère intercommunal. Tous deux sont articulés autour d'un projet de territoire et des mêmes thématiques de réflexion.

Avec les réformes successives, le SCoT a en outre eu tendance à devenir plus prescriptif et le PLU plus stratégique : les nombreuses évolutions législatives ont introduit une certaine porosité entre planification stratégique et planification réglementaire ¹².

⁽¹⁰⁾ Source : « SCoT et territoires, quels acquis ? Quelles perspectives ? » – Recherche action lancée par la Fédération des SCoT – mai 2016.

⁽¹¹⁾ La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 prévoit le transfert de plein droit de la compétence PLU intercommunal (PLUi) dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi soit à compter du 29 mars 2017 pour les communautés de communes et d'agglomérations à l'exception de celles qui auront opposé une minorité de blocage supposant un vote de rejet de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population totale des communes concernées.

⁽¹²⁾ Cf. annexe 2.1.

Depuis la loi ENE de 2010 ¹³, le SCoT peut contenir des dispositions à caractère prescriptif se rapprochant de la planification réglementaire, par exemple en matière de localisation précise de certains secteurs, de normes quantitatives ou encore d'opposabilité directe aux opérations d'une certaine envergure ¹⁴. Dans le même temps, la dimension stratégique du PLU s'est amplifiée, par exemple dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui, à l'instar du PADD du SCoT, énonce des orientations générales, ou encore du fait de la possibilité pour un PLUi de valoir SCoT. Les articles de loi qui régissent le PADD du SCoT et celui du PLU sont pratiquement identiques.

| | |
|--|--|
| Article L141-4 Créé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. | Article L151-5 Créé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. |
| COMPARAISON par items (dans le désordre) SCoT | COMPARAISON par items (dans le désordre) PLU |
| Le projet d'aménagement et de développement durables fixe | Le projet d'aménagement et de développement durables définit : |
| les objectifs des politiques publiques | Les orientations générales des politiques |
| | d'aménagement, |
| d'urbanisme, | d'urbanisme, |
| de qualité paysagère, | de paysage, |
| de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, | de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, |
| de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. | de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; |
| de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, | |
| du logement, | l'habitat, |
| des transports et des déplacements, | les transports et les déplacements, |
| d'implantation commerciale, | l'équipement commercial, |
| d'équipements structurants, | d'équipement |
| de développement économique, | le développement économique |
| touristique et culturel, | et les loisirs, |
| de développement des communications électroniques, | le développement des communications numériques, |
| de lutte contre l'étalement urbain, | Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. |
| | les réseaux d'énergie, |
| En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement. | |

⁽¹³⁾ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁽¹⁴⁾ Disposition introduite par la loi SRU qui impose aux opérations foncières et d'aménagement d'envergure définies à l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme la compatibilité avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT.

Notons qu'une majorité des personnes entendues ne considère pas le SCoT « mono-EPCI », comme un problème en soi, estimant que la vraie question est que nombre de ces EPCI ne seront pas à une échelle suffisante.

Mais à l'inverse, certains compteront plus de 100 communes, telles les 144 communes de la communauté urbaine du Grand Reims, qui englobe son espace rural.

Un des paradigmes fondateurs du SCoT était sa capacité à raisonner sur des territoires à la fois urbains et ruraux, par opposition au PLU. Cette différence tend elle aussi à se réduire dans le cas des PLUi de très grandes intercommunalité.

D'autres personnes entendues, qui conjuguent SCoT et PLUi sur un même territoire, mettent en avant l'utilité de conduire l'élaboration du PLUi après celle du SCoT. Elles soulignent une liberté pour penser le projet de territoire dans le cadre d'un SCoT, qui n'a pas son équivalent dans l'élaboration du PLU. Le caractère réglementaire du PLU qui induit une valeur des sols par les droits à construire qu'il génère, constitue une entrave à la démarche de projet, alors que la vocation plus large du SCoT permet de s'affranchir de ces logiques micro-locales.

2.1.3. La qualité du dialogue qui pourra s'instaurer entre SCoT et SRADDET est un enjeu majeur

La Loi NOTRe ¹⁵ renforce explicitement la dimension planificatrice du schéma régional. Dans ces conditions, la qualité du dialogue qui pourra s'instaurer entre SCoT et SRADDET constitue un enjeu majeur. Cette question est d'autant plus sensible que la manière dont ont pu être conduites certaines démarches d'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), il y a quelques années, a parfois été perçue comme trop « descendante ».

Les porteurs de SCoT font état de la nécessité d'une élaboration du SRADDET conduite dans le cadre d'un véritable dialogue avec les territoires et les EPCI concernés. D'autant plus que l'échelle de la cartographie du SRADDET (1/150 000^{ème}), même si celle-ci n'est qu'indicative, est assez précise et suscite des interrogations ¹⁶.

Le sentiment partagé est que les SRADDET sont à une échelle telle qu'ils auront des difficultés à nouer efficacement ce dialogue. La taille de la région Nouvelle Aquitaine, avec 12 départements et 53 SCoT, ou celle de la région Grand Est, sont souvent citées ¹⁷, mais la même interrogation s'exprime ailleurs.

L'autre inquiétude est que l'examen du SRADDET par la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ne soit que formel, au regard du caractère pléthorique de ces assemblées de concertation (250 personnes environ dans le cas de la région Bretagne, qui n'est pourtant pas la plus grande).

⁽¹⁵⁾ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

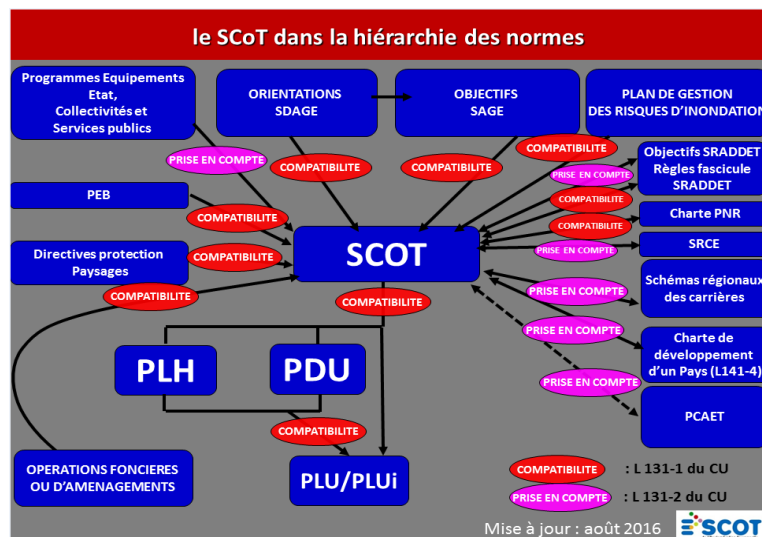
⁽¹⁶⁾ Couvrir le territoire de la Nouvelle Aquitaine d'une cartographie au 1.150 000^{ème} impliquera d'établir une carte de deux mètres par trois.

⁽¹⁷⁾ Nouvelle Aquitaine : 12 départements 84 061 km² (Autriche 83 879 km²) – Grand Est : 10 départements 57 433 km² (Belgique 30 528 km²).

2.2. Les SCoT peuvent-ils être des projets de territoire, compte tenu de la lourdeur et de la complexité de leurs démarches d'élaboration ?

2.2.1. L'inflation réglementaire charge inutilement les SCoT : le propre de la planification à la française : la complexité

Un constat sur les SCoT, presque unanimement partagé aujourd'hui, est que les normes et leur hiérarchie y ont pris le pas sur le contenu. Le fait que l'inflation réglementaire charge les SCoT à l'excès et sans hiérarchisation aucune a été presque systématiquement mis en avant par les personnes entendues dans le cadre de la mission. Le SCoT est vécu comme un document à portée juridique et par là même fortement exposé au contentieux. Il n'aurait plus assez de respiration ni de liberté de pensée ou de mode de faire. Alors qu'il est censé être piloté au niveau politique, son caractère normatif lui confère une tournure technique pointue, difficilement maîtrisable par les élus.



Les thématiques à traiter, ajoutées au gré des différentes lois, contraignent fortement ces démarches (la loi relative à la biodiversité avait ainsi pu proposer que les SCoT expriment des prescriptions sur la permaculture et les pollutions lumineuses)...

Cette inflation juridique a conduit à une certaine perte de sens de ces documents. Liée à cette complexité, la trop longue durée des démarches SCoT (3 à 5 ans) est par ailleurs mal adaptée au temps politique.

Source : syndicat du SCoT de l'agglomération tourangelles

2.2.2. Projet de territoire ou exercice réglementaire ?

Les impératifs réglementaires et le nombre de thématiques à traiter privent pour partie le SCoT de sa vision de projet.

Comme l'expriment certains interlocuteurs, ces documents intégrateurs sont pris dans une contradiction entre la nécessité d'être les « porte-plumes » des doctrines nationales et des documents de rang supérieur et celle d'être les « porte-voix » des communes et des EPCI.

Comment gérer cette contradiction ? Le SCoT peut-il être un projet de territoire ? Le cadre normatif est-il compatible avec une démarche stratégique locale ?

Certains territoires, pour dépasser cette contradiction, ont procédé à l'élaboration successive de deux démarches distinctes censées s'articuler entre elles :

- un projet de territoire, figure libre, stratégique, ciblée sur les enjeux locaux ;
- le SCoT, démarche réglementaire imposée, contrainte et exhaustive.

Le SCoT est-il le produit d'un territoire ou celui du code de l'urbanisme ? Peut-on, doit-on alléger son cadre ?

2.3. Les SCoT sont souvent incantatoires. Comment faire en sorte qu'ils soient suivis d'effet ?

Le SCoT est un projet de territoire (au travers notamment la définition qu'en donne le PADD), dont la mise en œuvre est garantie par des orientations et objectifs opposables aux PLU (le DOO).

Mais les orientations et objectifs portés par les SCoT sont diversement prescriptifs. Lorsque les consensus locaux sont difficiles à obtenir, les propositions restent souvent très générales et vagues et relèvent alors de l'incantation. Mais certains SCoT adoptent à l'inverse une posture de « super PLU », avec un niveau de prescription assez fin, encadrant strictement l'élaboration des PLU.

Le SCoT se trouve en fait pris dans une double injonction : soit il demeure imprécis et, dans ce cas, il n'emporte guère de conséquence, soit il est précis et entre alors en concurrence directe avec les PLUi.

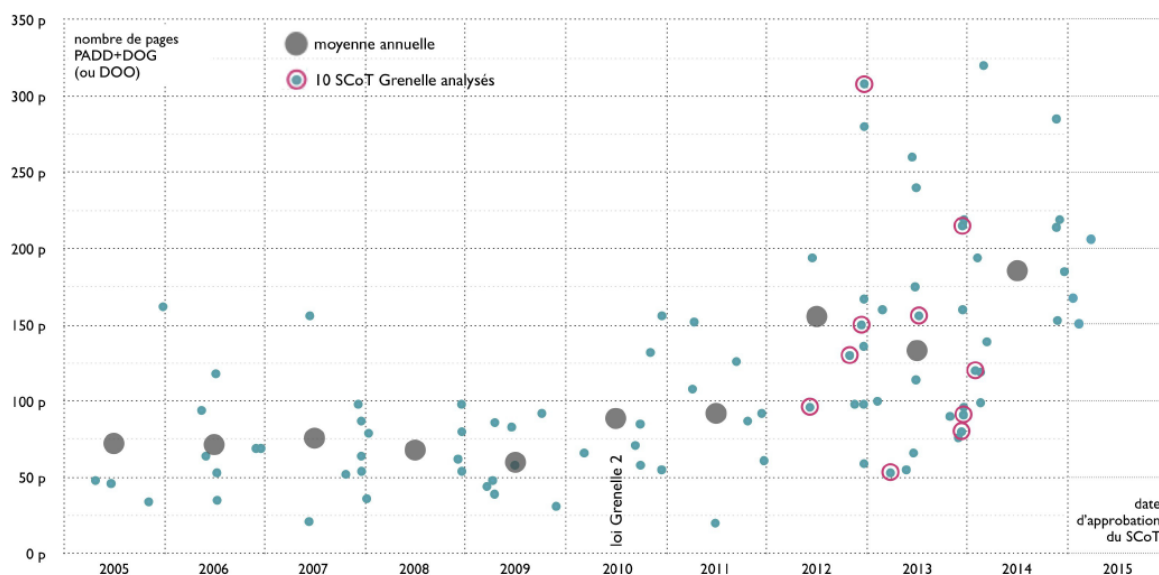
Comment, là encore, trouver le juste équilibre ?

2.4. Les SCoT sont des documents lourds, répétitifs et peu lisibles. Comment améliorer leur lisibilité ?

Les livrables du SCoT sont inflationnistes et répétitifs et donc difficilement appropriés par les élus et la société civile.

L'épaisseur du document n'est garante ni de sa qualité ni de son ambition. Certains SCoT peuvent paradoxalement être porteurs de propositions minimalistes noyées dans de très longs développements.

Nombres de pages des PADD+DOG (ou DOO) d'une centaine de SCoT approuvés entre 2005 et 2015



Source CEREMA

La lecture de certains SCoT peut s'avérer si lourde et difficile d'accès que certains syndicats mixtes en proposent un guide d'application sous forme de fiches, destinées à faciliter sa compréhension par les élus et la mise en œuvre dans le cadre des PLU.

Une méthode de décryptage des SCoT a été mise au point par le CETE¹⁸ de Lyon (devenu Cerema¹⁹ Centre-Est) pour concevoir le dispositif de suivi du SCoT de la Métropole-Savoie, l'un des premiers approuvés. Le document du SCoT, qui comptait plusieurs centaines de pages, ne permettait pas une identification synthétique des orientations qu'il préconisait pour le développement urbain futur. La méthode, reprise dans le cadre du Cerema, consiste à extraire en quelques pages les dispositions réellement susceptibles d'orienter significativement l'urbanisation.

L'inflation normative conduit souvent les SCoT à paraphraser les documents de rang supérieur de manière à présenter des garanties de leur bonne compatibilité ou prise en compte²⁰. La multiplicité des thématiques obligatoires, souvent interdépendantes, conduit en outre à répéter la même question sous des angles différents. Ces répétitions sont notamment à mettre en rapport avec une certaine faiblesse de l'ingénierie, qui les traite l'une après l'autre sans en faire la synthèse.

2.5. Comment renforcer la gouvernance des SCoT ?

2.5.1. Contrairement aux PLU(i), les SCoT font face à un déficit d'engagement de la classe politique

Toutes les personnes entendues font état d'une différence majeure dans l'appropriation politique des SCoT et des PLU. Les SCoT sont souvent conduits par un petit nombre d'élus passionnés et très investis, mais qui ne représentent qu'une part marginale des élus du territoire. A l'inverse, la classe politique s'implique fortement dans l'élaboration du PLU.

Les communes délèguent leur compétence SCoT au syndicat qui le porte, sans pour autant être impliquées dans son élaboration. Nombre d'élus concernés ne participent pas aux réunions. En conséquence, le pilotage du SCoT est souvent descendant, conduit par un petit nombre d'élus réellement investis. Dans bon nombre de cas, les communes découvrent ainsi le SCoT au moment de sa publication ou de l'élaboration de leur PLU et le vivent alors comme une contrainte.

Cette désaffection politique est proportionnelle à la taille du SCoT et s'accroît également lorsque son élaboration se prolonge sur 4, 5 voire 6 ans, pour atteindre une durée peu compatible avec celle des mandats.

Enfin, le SCoT relevant d'un syndicat dédié est pour partie déconnecté de la chaîne des décisions locales assurées par les EPCI.

Comment donc, renforcer cette gouvernance ?

⁽¹⁸⁾ CETE : Centre d'études techniques de l'Équipement.

⁽¹⁹⁾ Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

⁽²⁰⁾ Cf. liste de ces documents et des composantes du PADD en annexe 2.5 § 1.

2.5.2. Les syndicats de SCoT vivent dans bien des cas avec des moyens trop réduits en personnel, en ingénierie et en outils d'évaluation

Dans le langage commun, le « SCoT » se réfère tout autant au document qu'au syndicat mixte qui le porte.

Ces syndicats mixtes sont de toutes petites structures. Nombre d'entre eux ne comptent qu'un unique chargé de mission, qui peut se sentir isolé ou démobilisé en l'absence d'investissement suffisant par les élus du syndicat. Aux côtés du président, ce chargé de mission doit être porteur du SCoT comme du projet politique, tout en assumant les changements de gouvernance et les nouvelles orientations qui les accompagnent.

Il est chargé de l'animation, des réunions techniques et thématiques et de celles des personnes publiques associées (PPA). Lorsque les moyens sont trop réduits, les réunions techniques peuvent être très limitées.

Certaines structures sont dépourvues de site internet et ne font pas de publications. Elles ne disposent d'aucun système d'information géographique pour faire face à l'obligation de suivi de la consommation d'espace et n'en font donc pas le bilan.

2.6. Comment mieux impliquer la société civile ?

Les SCoT se caractérisent par une tradition de discrétion politique et médiatique et sont donc peu identifiés par la population. La Fédération des SCoT relève le peu d'intérêt que suscitent les démarches de SCoT dans la presse.

Pour les habitants, les questions soulevées paraissent trop éloignées de leurs préoccupations quotidiennes : les réunions publiques ne mobilisent qu'une poignée de personnes. Les SCoT se contentent donc en règle générale de remplir les obligations légales de concertation et la dimension de démocratie participative n'est en réalité pas traitée.

Les moyens traditionnels (expositions, débats publics) ne fonctionnent pas : certains SCoT ont échoué à mobiliser de cette manière malgré une importante campagne de presse.

Les acteurs économiques, insuffisamment associés aux démarches de SCoT, ne peuvent pas faire valoir leurs préoccupations et leurs projets.

La nécessité de savoir poser les termes du projet auprès de la population est en outre soulignée. Il convient, par exemple, de trouver les éléments de langage adaptés pour aborder certains sujets sensibles tels que la densité.

Les conseils de développement sont systématiquement mobilisés, mais il s'agit majoritairement d'une représentation institutionnelle de corps constitués.

2.7. Quel accompagnement par les services de l'État ?

Au fil du temps, les services de l'État ont eu une valeur ajoutée importante dans la prise en compte de certains grands objectifs du SCoT, difficiles à faire admettre, tels

que la réduction de la consommation d'espace sur laquelle les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M) – viennent parfois en appui.

En outre, lorsque leurs contributions sont adossées à une bonne connaissance des problématiques locales, elles sont perçues comme très utiles.

Mais certains services sont parfois dépassés, sans véritable valeur ajoutée et se limitent alors aux questions de forme juridique. Le principal grief qui leur est alors fait est de pousser à des SCoT de plus en plus précis, répétitifs et rigides : « on passe à côté de l'efficacité ».

Les services de l'État peuvent aller jusqu'à exprimer certaines demandes précises, non fondées juridiquement (conditionnalité de l'ouverture de nouvelles zones économiques à la présence de la fibre optique par exemple).

Ils peuvent enfin se contredire entre eux : par exemple une recommandation de polarité dans les centralités ou les corridors de transports collectifs est ensuite contredite par les contraintes d'inondabilité.

La recherche-action lancée par la Fédération des SCoT a pris position sur cette question, appelant l'État à limiter ses postures coercitives et à jouer un rôle facilitateur aux côtés des SCoT, en aidant à l'émergence de projets.

3. Pour un renouvellement des SCoT

3.1. Tracer les perspectives d'évolution, dans un premier temps à droit constant, tout en redonnant du sens au dispositif

Il est intéressant de noter en préambule que parmi les personnes entendues, une seule s'est exprimée en faveur de la suppression du SCoT dans ce nouveau contexte.

La question du SCoT soulève pour toutes les autres une injonction contradictoire :

- la nécessité d'une pause, d'un temps de stabilité juridique est unanimement exprimée,
- mais la demande est tout aussi partagée, de tracer de nouvelles perspectives pour les SCoT, en redonnant du sens au dispositif.

Ces dernières années, les évolutions successives de la réglementation ont en effet généré un sentiment de confusion, d'instabilité et d'épuisement ²¹ : *« Il est souhaitable que votre rapport appelle à un peu de sagesse après des années de changements incessants »...*

Alors que les 800 PLUi en cours et en prévision vont mobiliser l'essentiel de l'énergie des EPCI sur le champ de la planification, il y a un réel consensus sur la nécessité d'une pause, d'une phase de transition avant tout nouveau changement législatif.

Mais la mission estime, elle aussi, nécessaire, compte tenu de l'ampleur des questions soulevées, de tracer les perspectives d'évolution et de redonner du sens au SCoT.

L'étude de la Fédération des SCoT préconisait à cet égard un « Âge 2 des SCoT », avec les maîtres-mots : *« allègement, adaptabilité, liberté, stratégie, plus d'hétérogénéité, la force des SCoT, c'est leur souplesse ».*

Cette quête de sens et de clarification est nettement exprimée : *« Il est indispensable de redonner du sens et des perspectives de long terme ». Il faut clarifier la spécificité, la complémentarité des trois types de documents (SRADDET, SCoT, PLUi) et traiter de leurs relations de subsidiarité ».*

Comme on le verra plus loin, cette pause implique toutefois d'accepter une concordance d'échelle entre certains SCoT et le PLUi durant une phase transitoire.

Même s'il soulève des interrogations sur la pertinence d'une telle superposition, le fait que SCoT et PLUi puissent être à la même échelle ne pose pas de problème majeur aux élus concernés. Souvent, un même bureau d'études sera choisi pour les deux procédures et le PADD du SCoT sera immédiatement utile à celui du PLUi, très voisin, ce qui constituera un gain de temps et limitera l'investissement financier. La phase « SCoT » permet en outre de prendre de la hauteur, l'élaboration du projet territorial n'étant pas compliquée par les questions de droit des sols. Enfin, certains élus ne voient que des avantages à « récupérer le SCoT » au sein de leur EPCI.

| |
|--|
| <p>1. Prévoir un temps de stabilité juridique pour permettre aux collectivités de s'adapter aux évolutions récentes et mettre à profit cette pause pour préciser les évolutions nécessaires.</p> |
|--|

⁽²¹⁾ Cf. Evolution chronologique du cadre législatif du SCoT en annexe 2.2.

3.2. Six grandes pistes pour repenser le SCoT

Tenant compte du contexte actuel, des avancées et des interrogations, la mission propose six pistes de travail :

1. Repenser l'architecture de la planification avec le SCoT comme document pivot entre PLUi et SRADDET ;
2. Adosser le SCoT aux politiques contractuelles ;
3. Promouvoir des SCoT projets de territoire, adaptés au contexte local, plus lisibles et prévoyant les conditions de leur mise en œuvre ;
4. Renforcer la gouvernance des SCoT en prenant appui sur les structures inter-EPCI et en diversifiant les compétences de ces structures ;
5. Repenser le mode d'association de la société civile ;
6. Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification.

3.3. Piste n° 1. - Repenser l'architecture de la planification, avec une nouvelle vocation fondatrice pour le SCoT : il est désormais le document pivot entre SRADDET et PLUi

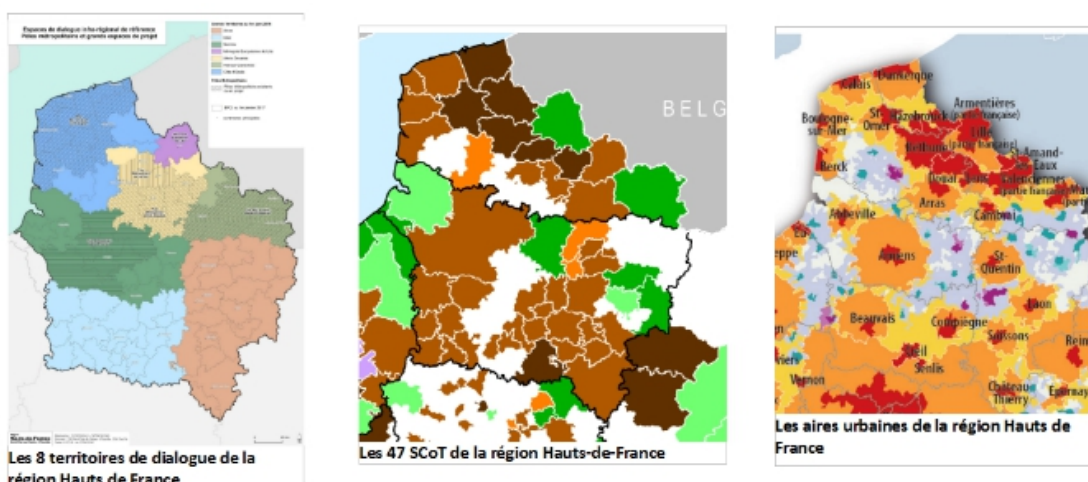
3.3.1. Le SRADDET offre aux SCoT l'opportunité d'affirmer leur vocation inter-territoriale non seulement entre plusieurs EPCI, mais aussi entre l'échelle régionale et celle des intercommunalités

Compte tenu de la taille des régions et de leur nouvelle compétence en matière de planification, un niveau intermédiaire entre SRADDET et PLUi est désormais indispensable, tant en matière de diagnostic et de projet territorial, que pour susciter entre ces deux niveaux une concertation à la fois descendante et ascendante. L'enjeu pour le SCoT est désormais de construire les conditions d'un dialogue territorial efficace entre ces deux niveaux de planification.

Sur cette question, la mission a été particulièrement intéressée par l'expérience conduite par la région Hauts-de-France. Pour animer et assurer la mise en œuvre de sa politique contractuelle et dans la perspective de l'élaboration du SRADDET, un choix de gouvernance territoriale a été arrêté par le Conseil régional de la région Hauts-de France.

Dès la réunion d'installation de la Conférence territoriale d'action publique (CTAP) du 2 mai 2016, le Conseil régional a proposé sept espaces infra-régionaux (cf. carte page ci-dessous), qui lui permettront de dialoguer avec un nombre restreint d'interlocuteurs et de réfléchir sur une maille territoriale suffisamment large et constituée de territoires de taille relativement homogène, pour accompagner et anticiper les évolutions à court terme des intercommunalités.

De tels territoires infra-régionaux sont de nature à permettre un dialogue permanent entre les territoires et la Région et une association efficace des territoires à l'élaboration du SRADDET. Ils permettent en outre de disposer d'une échelle de référence dans la mise en œuvre de la politique régionale d'aménagement du territoire.



3.3.2. Entre logiques « top down » et « bottom up » : la constitution d'inter-SCoT pour asseoir le dialogue avec les Régions

En s'inspirant de cette proposition, il paraîtrait intéressant de déterminer, dans chaque région, à partir des réalités socio-économiques et des périmètres des SCoT, des « espaces de dialogue » pertinents, en identifiant des territoires infra-régionaux présentant une réelle cohérence.

Aujourd'hui, environ un tiers des SCoT font partie d'un inter-SCoT, doté chacun de caractéristiques spécifiques. Le principe serait de tendre vers une généralisation des inter-SCoT, en leur conférant une mission spécifique au regard du SRADDET.

La Fédération des SCoT signale que la perspective des SRADDET a d'ores et déjà fait émerger des mouvements de dialogue inter-SCoT, un peu partout en France. Les élus ont en effet compris que, face à leurs SCoT souvent trop petits, il faut à tout le moins discuter avec leurs voisins pour être force de proposition auprès des Régions.

Il est à présent nécessaire d'inciter résolument à des inter-SCoT, en proposant les cadres possibles, sans pour autant les figer par la loi. L'essentiel est en effet de trouver un accord sur leur gouvernance et sur la production de documents communs. Sans à ce stade proposer un nouveau bouleversement des périmètres des SCoT, l'enjeu est dans l'immédiat de les coordonner, à l'échelle de ces grands territoires, dans le cadre d'inter-SCoT trouvant là une nouvelle raison d'être.

Notons en outre qu'en fonction de l'échelle des SCoT concernés, l'inter-SCoT peut être intéressant pour traiter de questions telles que la gestion intégrée des zones côtières, le grand cycle de l'eau, les contrats de bassin versants, les contrats de rivière, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), mais aussi la localisation des équipements commerciaux et celle des zones d'activité, la planification des déplacements et celle de la logistique. L'inter-SCoT peut également être utile à la promotion de logiques de filières et peut faire le lien avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Il permet en outre de traiter de manière coordonnée les grandes continuités urbaines ou géographiques propres aux espaces littoraux, qui posent des questions spécifiques en matière de mobilité ou de prise en compte du recul du trait de côte...

L'échelle des intercommunalités paraît a priori plus adaptée aux politiques énergétiques, mais si l'inter-SCoT est porté par un pôle métropolitain, l'élaboration du plan climat air énergie (PCAET) pourrait lui être déléguée...

En introduisant une « obligation de coopérer » entre SCoT voisins (obligatoire en Grande-Bretagne ou en Allemagne), ces inter-SCoT présenteront en outre l'avantage de coordonner les SCoT à leurs limites.

Les DREAL et les DDT pourront contribuer à la réflexion sur les périmètres d'inter-SCoT et des réunions visant ces regroupements pourront utilement être suscitées par les préfets de région.

3.3.3. Les inter-SCoT pourront être les SCoT de demain : un agrandissement des périmètres est cohérent avec l'échelle croissante des dynamiques territoriales

A l'avenir un élargissement notable des périmètres des SCoT apparaît comme l'évolution souhaitable. Elle est cohérente avec l'échelle croissante des bassins de vie, d'emploi, de mobilité et de chalandise et avec l'interdépendance des territoires, au regard desquels une large majorité de SCoT sont aujourd'hui beaucoup trop restreints.

En Allemagne, les procédures de planification sont également structurées en trois niveaux et articulées par le « Gegenstromprinzip » (flux réciproques). Selon ce principe, le développement local doit s'intégrer dans les exigences et réalités de l'ensemble du territoire, mais, celui-ci doit également prendre en compte les besoins et réalités locales. Ce dispositif engendre la nécessité d'une mise en concordance permanente entre les planifications aux différents niveaux, par les autorités compétentes. Sans inscrire un tel principe dans la loi (pour ne pas alourdir les procédures) l'organisation proposée en trois niveaux donne tout son rôle au SCoT comme document d'intermédiation.

L'ADCF note qu'on a souvent cité en exemple le SCoT de Montpellier (très prescriptif sur un périmètre restreint), alors que l'on s'interrogeait sur celui du Sud-Meurthe-et-Moselle (SCoT « Sud 54 ») avec ses 476 communes et qui devrait à terme comprendre 13 EPCI et 450 communes environ.

Un tel périmètre est assurément un défi, car il recouvre des territoires contrastés. Mais l'analyse des indicateurs d'emplois ou de déplacement confirme largement la pertinence de son échelle. Elle a permis à ce SCoT de traiter certaines questions essentielles, telle que la rationalisation de l'offre foncière économique. Elle a produit une division par deux du nombre de zones d'activités et une hiérarchisation de ces zones.

Rattrapant presque ce premier très grand SCoT, le SCOT Gascogne²² a prévu de s'étendre sur presque tout le Gers, en associant 433 communes.

Ces SCoT extrêmement larges, s'éloignent résolument du périmètre et des attendus d'un PLUi. Ils portent par définition sur des sujets trans-territoriaux, tels que la mobilité, l'activité économique ou le commerce de grande distribution...

Facilitant le dialogue avec les régions, ces SCoT redonneront du sens à des logiques de cohésion articulant à la fois des démarches top-down et bottom-up, alors

⁽²²⁾ Le SCOT gersois intègre 14 des 16 communautés de communes du Gers.

qu'aujourd'hui les logiques depuis les Régions vers les territoires sont essentiellement descendantes. Ces périmètres représenteront sans doute à terme l'avenir des SCoT.

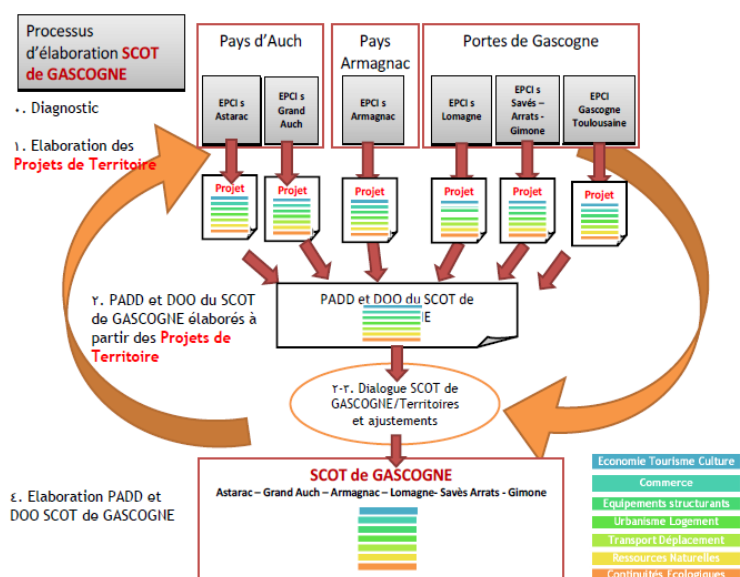
Renforcés par les lois récentes, les EPCI devraient plus facilement accepter de raisonner sur des territoires plus larges. Le SCoT à une échelle limitée était souvent le moyen de se « protéger » sur son propre territoire. Mais les intercommunalités, désormais dotées de compétences renforcées, devraient être en capacité de ne plus penser leur avenir de manière défensive. Le PLUi devrait notamment les conduire à accepter le principe de périmètres de SCoT élargis. Une mutualisation à cette échelle permettra en outre de dégager des moyens en ingénierie plus importants pour élaborer un projet de territoire et le mettre en œuvre.

2. *Susciter une généralisation des inter-SCoT sur des périmètres infra-régionaux cohérents, afin de faciliter le dialogue entre les EPCI et les Régions pour l'élaboration des SRADDET ; ces inter-SCoT serviront de point d'appui pour la définition progressive de périmètres de SCoT élargis, adaptés à l'échelle croissante des bassins de vie, d'emploi, de mobilité et de chalandise.*

3.3.4. Une option cohérente avec le renforcement des structures inter-communales, qui doit donner lieu à une gouvernance spécifique

Compte tenu du périmètre du SCoT Sud 54, le dialogue avec les élus y a été conduit dans des territoires infra-SCoT.

De même, le processus d'élaboration du SCoT de Gascogne prend également appui sur des projets élaborés à une échelle infra-SCoT, dans un mouvement à la fois ascendant et descendant. Notons qu'un processus analogue pourrait être élaboré en vue de la transformation d'inter-SCoT en SCoT...



Source : Charte d'élaboration du SCoT de GASCOGNE

3.4. Piste n° 2. - Adosser les SCoT aux politiques contractuelles afin d'éviter un saupoudrage des financements et les concurrences d'investissement

Les politiques contractuelles régionales ou européennes administrées par les Régions, recoupent un certain nombre des thématiques portées par le SCoT.

Aussi, mettre en cohérence SCoT (ou inter-SCoT) avec la contractualisation des programmes régionaux ou européens paraît pertinent pour cibler le financement des grands équipements ou des projets importants, et éviter le saupoudrage des financements et les concurrences d'investissement. Cela pourrait par exemple être intéressant pour mettre en œuvre des corridors biologiques en mobilisant les aides nécessaires à la restauration des cours d'eau ou de zones humides ou au franchissement souterrain des infrastructures, sujets qui méritent d'être mutualisés à une échelle large.

Le SCoT pourrait être aussi une échelle pertinente de mise en œuvre d'un projet stratégique agricole, permettant de positionner l'agriculture dans la stratégie globale de développement économique du territoire.

Enfin, pour certains élus, le SCoT reste une contrainte dont ils se dispenseraient volontiers. Leur implication pourrait être renforcée et leur regard sur le SCoT évoluer si un dispositif contractuel d'accompagnement permettait une mise en œuvre assortie de moyens.

En adoptant ce principe, le SCoT de Brest a ainsi réussi une implication de tous les élus de son territoire. Par ailleurs, le couplage des missions au sein des structures porteuses de SCoT conduit au renforcement de l'ingénierie dédiée.

Dans le cadre du Pacte État-Métropoles, les structures porteuses de SCoT pourront également s'investir utilement dans les contrats de coopération métropolitaine avec les territoires limitrophes.

3. Favoriser l'adossement des SCoT aux politiques contractuelles, européennes, régionales ou métropolitaines, en identifiant les thématiques et les projets communs aux deux processus ; cet adossement permettra de mieux cibler les financements, de renforcer l'implication des élus aux démarches de SCoT et de conforter l'ingénierie dédiée.

3.5. Piste n° 3. - Des SCoT projets de territoire, adaptés au contexte local, plus lisibles et prévoyant les conditions de leur mise en œuvre

3.5.1. Le SCoT, schéma d'orientation stratégique

La distinction entre les schémas d'orientation stratégique et les documents d'urbanisme réglementaire est ancienne et figurait déjà dans la loi d'orientation foncière de 1967 avec les SDAU et les POS.

La vocation d'un plan d'urbanisme réglementaire, quand bien même il est pensé à une échelle intercommunale, est de fixer le droit des sols. Il n'est pas a priori le support d'une réflexion stratégique de long terme.

Certes, le PLUi a vocation à donner les grandes lignes d'un urbanisme de projet et son PADD devra en rendre compte, mais sa vocation n'est pas, à la différence du SCoT, d'être le document stratégique de mise en cohérence des politiques publiques du territoire.

Même si la loi prévoit qu'il puisse intégrer les problématiques habitat et déplacement (PLU valant PLH et PDU), le PLUi, au regard de sa vocation réglementaire et de sa gouvernance, ne permet pas vraiment, y compris lorsque son périmètre tend vers celui du SCoT, de poser les questions de stratégie et d'aborder l'ensemble des thématiques urbaines (le niveau de réflexion du PLUi de la Métropole de Lyon sur la question des déplacements est par exemple faible).

La portée réglementaire du PLUi à la parcelle, générant de la valeur par les droits à construire qu'il autorise, constitue également, comme cela a été dit, une réelle difficulté pour l'élaboration d'un projet de territoire.

Enfin, un changement d'échelle du SCoT sera de nature à poser les questions de manière beaucoup plus stratégique que ne pourra le faire un PLUi.

3.5.2. Le SCoT : un projet de territoire traitant des principales questions qui se posent localement...

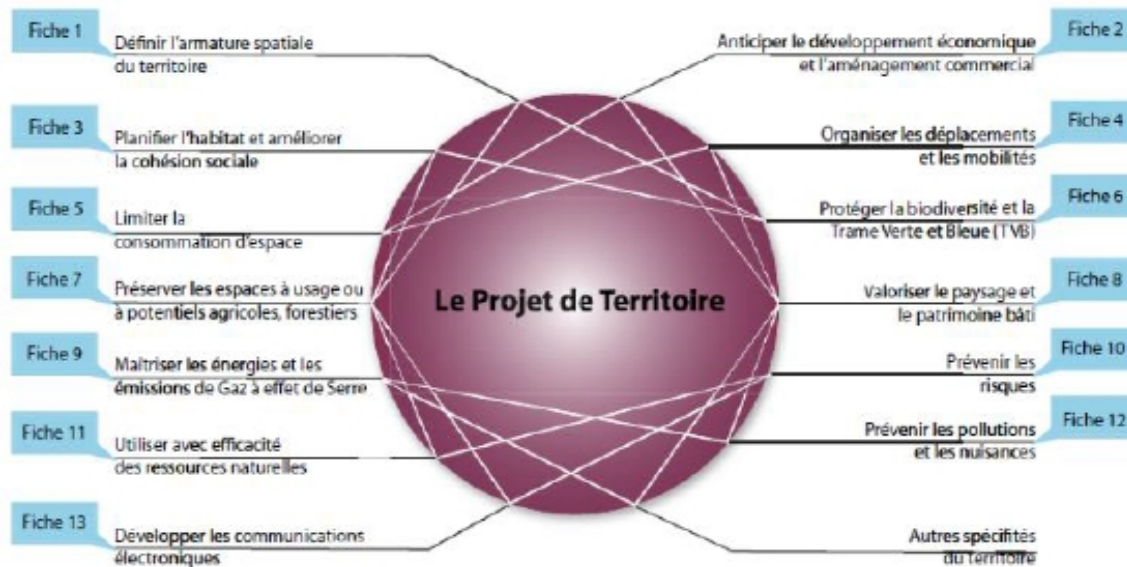
L'élaboration du SCoT ne part pas des mêmes interrogations si on se trouve dans un territoire en croissance démographique et économique, où la limitation de la consommation d'espace est un objectif majeur, ou dans un territoire en déprise, où l'enjeu essentiel est l'attractivité économique. Un SCoT littoral ne pose pas les mêmes questions qu'un SCoT de montagne, un SCoT d'agglomération qu'un SCoT rural. La réglementation devrait à terme permettre explicitement de conduire les réflexions en adoptant un fil conducteur et en ciblant de manière préférentielle les questions traitées par chacun.

Aujourd'hui, au regard de l'obligation faite aux SCoT de traiter exhaustivement un nombre important de thématiques, les problématiques majeures liées à la situation particulière de chaque territoire ne ressortent pas clairement.

3.5.3. ... fondé sur les trois éléments structurants que sont le paysage naturel, l'urbanisation et la mobilité

Le SCoT doit permettre aux élus de se projeter ensemble dans l'avenir, de voir plus loin et plus large que les PLUi. Il doit dresser un cadre de stratégie partagée sur un territoire vaste, en ménageant une marge de manœuvre locale. Il doit à cette fin sortir des logiques de silo et hiérarchiser les questions posées.

Thèmes à aborder dans le projet de territoire (source : Le SCoT, guide à l'attention des élus
Juin 2013 - Ministère de l'égalité des territoires et du logement)



Les 14 thématiques mentionnées dans l'article relatif au PADD du SCoT, logiquement reprises dans le schéma et la structure du guide national des SCoT, sont présentées comme une addition d'éléments divers et ne sont pas de nature à induire naturellement une approche transversale, structurée et hiérarchisée des problématiques.

Deux fiches distinctes peuvent aborder la même question sous deux angles différents ou alors avoir des objets qui se recoupent.

Se référant de manière trop littérale à ce guide, certains bureaux d'études peuvent aborder le SCoT avec une vision parcellisée des problématiques à traiter et sont ensuite conduits à des redites qui alourdissent la rédaction.

A cet égard, l'approche suisse, qui est aussi celle adoptée par le SCoT de Montpellier, paraît à la fois plus synthétique et plus parlante pour les élus comme pour les citoyens.

La démarche suisse

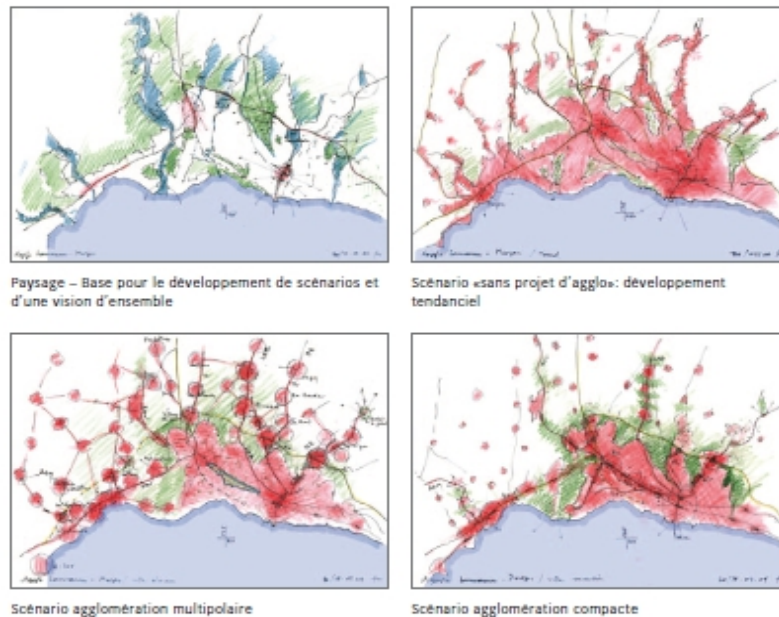


Fig.1: Concept de développement urbain vers l'intérieur

Conçue, tout comme le SCoT, dans un objectif majeur de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, la démarche suisse de

« *Développement urbain vers l'intérieur* » comprend un premier volet nommé « paysage naturel ». Ce volet constitue le fondement du projet de territoire et comprend les espaces non construits ayant vocation à être préservés ou développés (les espaces naturels, agricoles et forestiers, les prairies et zones humides ou les continuités biologiques, à préserver ou à développer²³).

C'est sur cette « toile de fond », constituée de territoires à préserver ou conforter, que sont projetés les différents scénarios d'organisation urbaine (habitats, équipements, développement économique), qui constituent le deuxième élément du projet, en lien étroit avec le troisième élément structurant constitué par les réseaux de transports.



Dans un nouveau guide des SCoT, une présentation de ce type pourrait structurer de manière compréhensible et sans redites les éléments fondateurs d'un projet de territoire.

Le contenu de 10 ou 11 parmi les 13 fiches présentées comme sous-ensemble du projet de territoire dans le guide actuel (cf schéma ci-dessus) pourrait y être intégré de manière hiérarchisée.

3.5.4. Un PADD restructuré à terme dans le même esprit, pour une approche plus transversale et synthétique du SCoT

Les grands objectifs d'un SCoT sont de proposer un projet territorial traitant des principales questions qui se posent sur son périmètre. Ils pourraient être exprimés autour du tronc commun suivant :

- la préservation de la qualité des paysages naturels, des écosystèmes et des milieux et l'équilibre entre espaces urbains, espaces agricoles et espaces naturels, grâce à une utilisation économe des sols ;
- la hiérarchie et l'organisation des polarités urbaines, visant la satisfaction des besoins présents et futurs des habitants en matière d'habitat, d'emploi et d'accès aux équipements en lien avec le développement économique ;

(23) Posé à la fois comme préalable et comme élément du projet, ce socle est à mettre en relation avec ce que nos SCoT désignent par « état initial de l'environnement ».

- un accès facilité aux différentes formes de mobilité, faisant le lien entre l'urbanisation future et le réseau de déplacements collectifs existants et futurs, afin de maîtriser la circulation automobile.

D'autres problématiques, librement choisies localement en fonction des réalités et enjeux locaux spécifiques, pourraient ensuite ordonner ou compléter les réflexions.

4. Réaliser une nouvelle version du « guide SCoT à l'attention des élus » en promouvant une logique de projet de territoire articulée autour de problématiques transversales et hiérarchisées, afin de permettre une élaboration centrée sur les enjeux essentiels, d'éviter les redites et de faciliter la compréhension du SCoT par les non-techniciens. Structurer à terme le PADD dans le même esprit

3.5.5. Une nouvelle présentation du document, centrée sur le projet

L'article L. 141-2 du code de l'urbanisme dispose que le SCoT comprend :

- 1) un rapport de présentation,
- 2) un projet d'aménagement et de développement durables (PADD),
- 3) un document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Ces trois composants sont donc généralement présentés dans cet ordre.

Les SCoT sont des documents d'une épaisseur considérable et on peut s'interroger sur la capacité pour des non-spécialistes, élus ou société civile, de se les approprier.

Il a paru utile de détailler ici la composition de trois SCoT, pris au hasard.

- Le SCoT de l'agglomération Tourangelle comprend 711 pages, le rapport de présentation en compte 589, soit 80 % du total, le PADD 34 et le DOO 88 ;
- Le SCoT de la région urbaine de Grenoble en compte 1471, son rapport de présentation en compte 987, soit près de 70 % du total, le PADD 88 et le DOO 396 ;
- Enfin, le SCoT du Sud 54 compte 1183 pages, son rapport de présentation en comprenant 942 pages, soit 80 % du total, le PADD 58 et le DOO 160...

Le PADD est un document essentiel, qui exprime les options politiques et stratégiques du projet de territoire. Comme on peut le voir ci-dessus, il s'agit en général d'un document ramassé. Il est bien approprié par les élus, tout comme le DOO, qui rassemble les mesures opposables aux PLU(i) et reste en général d'une taille abordable.

Le rapport de présentation retrace quant à lui la construction du projet. Il expose les éléments de diagnostic, justifie les options prises et évalue leur impact environnemental. C'est un document qui, au fil du temps et des évolutions du SCoT, est devenu extraordinairement lourd et, de ce fait, est rarement lu.

L'expression "rapport de présentation" évoquant en français l'introduction à un document, on s'attendrait au contraire à ce que cette introduction soit courte. On notera d'ailleurs que l'article R. 141-3 dispose que « *le rapport de présentation est proportionné à l'importance du schéma de cohérence territoriale, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* », ce qui n'est pas vraiment suivi d'effet.

Ces « rapports de présentation » sont en réalité si imposants qu'ils sont constitués le plus souvent d'une série de fascicules distincts. Le rapport de présentation du SCoT de l'Agglomération Tourangelle est ainsi décomposé en 7 documents différents et celui du SCoT Sud 54 en comprend 12, répartis comme suit :

- Introduction : 22 pages,
- Etat initial de l'environnement : 358 pages,
- Diagnostic stratégique : 174 pages,
- Analyse de la consommation foncière et objectifs chiffrés : 24 pages,
- Justification des choix retenus : 51 pages,
- Articulation avec les autres documents, plans et programmes : 46 pages,
- Évaluation environnementale : 201 pages,
- Modalités de suivi et d'application du SCoT : 6 pages,
- Résumé non technique : 39 pages,
- Glossaire : 15 pages,
- Bilan de la concertation : 3 pages,
- Délibération de la concertation : 3 pages.

Compte tenu de la complexité du seul volet « évaluation environnementale » du rapport de présentation, l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme dispose que cette évaluation doit faire l'objet d'un résumé non technique.

Il convient notamment de s'interroger sur la composition du dossier soumis à enquête publique et plus largement, sur l'intitulé des livrables du SCoT.

Une nouvelle présentation du SCoT pourrait s'articuler en deux volets :

- 1) « Le projet de territoire », regrouperait « la justification des choix retenus » (notamment les scénarios alternatifs envisagés), le PADD (le projet retenu) et le DOO (la dimension opérationnelle et prescriptive du projet).
- 2) Le « rapport complémentaire » comprendrait :
 - L'analyse du territoire, regroupant le diagnostic, l'état initial de l'environnement, l'analyse chiffrée de la consommation foncière et les objectifs de limitation de cette consommation ;
 - Le dialogue entre les choix d'urbanisation et les enjeux de préservation de l'environnement, regroupant l'évaluation environnementale et son résumé non technique ;
 - L'articulation du projet de territoire avec les autres documents, plans et programmes.

Une telle présentation permettrait de centrer clairement le document SCoT sur le projet de territoire.

Elle pourrait en outre avoir une vertu connexe. L'ordre actuel de présentation des documents peut en effet induire une structuration des étapes de sa production, un premier temps long (souvent plus d'une année) étant généralement consacré aux diagnostics avant que ne soit réellement abordé l'élaboration du projet politique.

Cette succession n'est pas adaptée à une démarche de projet, qui devrait s'élaborer dans un processus itératif entre projet et diagnostic. Elle est par ailleurs de nature à

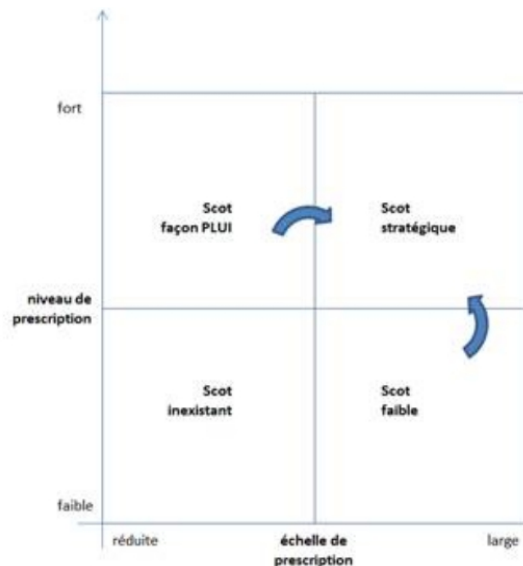
décourager l'implication des élus, la longue phase d'élaboration des diagnostics étant beaucoup plus technique que politique.

Cette modification supposera, à terme, une modification législative.

5. Afin de faciliter la lecture du SCoT et de favoriser une entrée plus directe dans le processus d'élaboration du projet politique, centrer l'organisation de ses livrables sur le projet de territoire et sur sa dimension opérationnelle et prescriptive et organiser les autres éléments indispensables dans un rapport complémentaire

3.5.6. Par subsidiarité, le SCoT, document d'orientation, doit pouvoir être prescriptif sur les thématiques qui relèvent de son échelle

Aujourd'hui certains SCoT sont parfois inutilement prescriptifs à une échelle assez précise, « doublonnant » à cet égard le PLU. La montée en régime des PLUi doit conduire à établir clairement une distinction entre ces deux documents.



Par subsidiarité, il revient au SCoT d'être volontaire et, le cas échéant, prescriptif sur les questions relevant d'une échelle plus large.

Un projet de territoire à une échelle large doit être accompagné de moyens opposables suffisants pour garantir sa mise en œuvre dans les domaines relevant de son échelle. Dans le cas contraire, le document de planification est dénué d'efficacité et l'énonciation du projet perd pour partie son utilité.

Ces garanties de mise en œuvre, qui reposent largement sur une expression suffisamment claire des documents, devraient notamment concerner le maillage urbain et le renforcement des polarités, les grandes continuités écologiques et l'aménagement commercial.

En matière commerciale, par exemple, les zones de chalandises dépassent souvent très largement, les périmètres des EPCI et des PLUi. Les effets dévastateurs d'un développement extensif des implantations de périphérie sur les commerces de centre-ville ont été largement démontrés dans un rapport précédent²⁴. Compte tenu de l'importance des zones de chalandise de ces implantations, l'échelle d'un grand SCoT est par nature la plus adaptée à des préconisations sur leur localisation : ces implantations relèvent d'une échelle inter-communautaire, voire régionale pour certaines d'entre elles.

Le SCoT doit donc permettre d'organiser et de hiérarchiser de manière effective l'offre commerciale en cohérence avec la démographie et l'armature urbaine, en distinguant

⁽²⁴⁾ Rapport CGEDD n° 009796-01 : « Urbanisme et mobilité », novembre 2015.

l'offre de proximité, l'offre intermédiaire, les pôles majeurs et, le cas échéant, les pôles d'envergure régionale.

Il ne s'agit pas nécessairement de faire du SCoT un document prescriptif à la parcelle, mais de lui permettre d'identifier clairement des secteurs de développement assortis d'un contenu suffisamment détaillé des obligations faites au PLU(i).

Or la réglementation en vigueur s'avère insuffisamment précise et peut même laisser planer un doute quant à l'obligation faite au SCoT d'une réelle prise en compte du commerce. Ainsi l'article L.122-1-9 du code de l'urbanisme (devenu L. 141-16 et L. 141-17 dans la nouvelle codification) prescrit que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) définit la localisation « préférentielle » du commerce et renvoie à un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) facultatif le soin de définir une organisation effective des implantations commerciales sur le territoire (localisation des secteurs et conditions d'implantation des équipements susceptibles d'impact significatif).

Il conviendra donc en premier lieu de mettre tout en œuvre pour généraliser le document d'aménagement artisanal et commercial et à défaut de le rendre obligatoire.

Pour tenir compte d'un arrêt du Conseil d'État de 2012 ²⁵, il faudra en outre vérifier la nécessité de réintroduire l'aménagement commercial « dans les cas limitativement prévus par la loi » dans lesquels le SCoT peut contenir des prescriptions obligatoires.

Dans cet arrêt « Société Davalex » du 12 décembre 2012, le Conseil d'État rappelle en effet au considérant 6, que le SCoT « *doit se borner à fixer des orientations et des objectifs qui peuvent être, pour partie, exprimés sous forme quantitative, sans pour autant fixer une norme trop précise qui serait contraire au principe de compatibilité et entraînerait un rapport de conformité* ». Le même considérant 6 de cet arrêt précise cependant que les dispositions du SCoT peuvent contenir des prescriptions obligatoires « *dans les cas limitativement prévus par la loi* ». Dans le cas d'espèce, et dans le contexte législatif en vigueur au moment du litige, cette mention, visée au septième alinéa de l'ancien article L. 122-1, faisant appel à une autre législation, renvoyait expressément aux dispositions du commerce régissant le DAAC.

6. Par subsidiarité, cibler la vocation prescriptive du SCoT sur les thématiques relevant clairement de son échelle ; mettre tout en œuvre pour généraliser le document d'aménagement artisanal et commercial, ou à défaut, le rendre obligatoire, afin de promouvoir en la matière une réponse en adéquation avec les besoins sur un territoire large, en rapport avec l'échelle des zones de chalandises et des bassins de mobilité.

3.5.7. Pour ne pas être incantatoire, le SCoT doit prévoir les conditions de sa mise en œuvre

La mise en œuvre du SCoT passe, en premier lieu, par un suivi de la prise en compte de ses orientations dans les PLU(i), qui suppose un accompagnement des collectivités concernées.

Mais le SCoT, projet de territoire, est par ailleurs susceptible d'aborder des domaines très divers (par exemple la création de filières) et sa mise en œuvre n'est donc pas

⁽²⁵⁾ CE 12 déc. 2012, Société Davalex, n° 353496.

réductible à une dimension de droit des sols, même si celle-ci a toute son importance. La déclinaison du SCoT dans les PLU peut ne pas en porter tous les aspects.

L'élaboration d'un SCoT est un processus concerté s'inscrivant dans la durée et mobilisant une grande diversité d'acteurs. Il est ensuite nécessaire de mettre au point des dispositifs visant à une conduite concertée et partenariale de sa mise en œuvre, l'espace de dialogue conçu pour son élaboration devant alors être repensé.

Cela nécessite de prévoir une gouvernance adaptée, incluant des démarches de concertation et de prise de décision et impliquant, chacun pour ce qui le concerne, les collectivités, les acteurs du territoire et les populations concernés.

Ainsi, à Bordeaux, le DOO prévoit le dispositif de gouvernance, de mise en œuvre et de suivi du SCoT par le Sysdau (syndicat mixte en charge du SCoT). Il définit à ce titre, les modalités d'accompagnement des collectivités pour la déclinaison territoriale du SCoT.

Les commissions thématiques du Sysdau comprennent à la fois des élus et des acteurs privés. Le travail sur les zones d'activités s'y élabore par exemple avec les milieux économiques. Sur un autre thème, la charpente paysagère du SCoT, qui s'appuie sur un socle d'espaces remarquables par leur qualité agronomique ou naturelle, fait aussi l'objet d'une réflexion partagée avec l'ensemble des filières agricoles et touristiques en vue de la définition de parcs agricoles multifonctionnels (agriculture, viticulture, loisirs, découverte et pédagogie), des plans de paysage, de la réflexion en termes de réseaux et filières, ainsi que la réalisation d'une Charte des paysages (agricoles, viticoles, sylvicoles, vallons et collines), destinée à la mise en œuvre du projet agricole local.

7. Annexer au DOO un court document sur la mise en œuvre du projet de territoire, décrivant de manière non limitative les dispositifs nécessaires à sa conduite partenariale et concertée

3.6. Piste n° 4. - Renforcer la gouvernance des SCoT en diversifiant les compétences des structures qui les portent

3.6.1. L'intérêt de diversifier les missions des structures porteuses de SCoT, pour mieux l'intégrer dans la chaîne des décisions locales

L'existence de structures dotées d'une compétence de planification à l'exclusion de toute autre est, comme cela a été souligné, une spécificité française.

Certains voient dans cette prérogative unique la possibilité d'aborder l'exercice de planification à l'abri des contingences, avec une forme d'indépendance qui confère à l'expression d'une stratégie territoriale une véritable hauteur de vue.

La mission considère toutefois que, dans cette configuration, le SCoT souffre d'être pour partie au moins déconnecté de la chaîne des décisions. Certaines compétences gagneraient largement à être portées à l'échelle du SCoT et en aval de celui-ci, dans le droit fil de la planification.

Adosser le SCoT à une structure dotée d'un certain nombre de compétences opérationnelles, permet à la fois une concrétisation plus directe de ses orientations et une mutualisation intéressante des ressources.

Le témoignage du président d'une intercommunalité désormais à la même échelle que le SCoT est à cet égard révélateur. Il explique que dans la nouvelle configuration, « *le SCoT sera plus proche des décisions* ». Celles-ci seront plus rapides et mieux assumées, avec une meilleure implication des élus.

Afin de faciliter la coordination multi-échelles des autorités organisatrices des transports, sur la base du schéma d'intermodalité élaboré dans le cadre du SCoT, la transformation du syndicat porteur de SCoT en syndicat mixte transport (loi SRU) est par exemple une option intéressante, déjà étudiée pour l'un des syndicats mixtes de SCoT rencontrés. Ce syndicat n'exclut pas de prendre des compétences transport optionnelles, permettant la maîtrise d'ouvrage d'ouvrage d'infrastructures.

D'autres domaines peuvent être concernés de la même manière, dans le champ de l'environnement, du développement économique, ou pour le portage de certains projets inter-communautaires.

3.6.2. Prendre acte des très nombreux SCoT déjà portés par les Pays et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

Il existe déjà des EPCI à vocation inter-communautaires susceptibles d'œuvrer dans l'esprit décrit ci-dessus, ou qui le font déjà.

Issus de la loi Voynet de 1999 ²⁶, les Pays ont sans doute constitué en France le premier instrument d'une planification stratégique spatialisée. Ils devaient en effet présenter une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », et instaurent un processus collectif visant à élaborer une vision spatiale, la charte de pays, à partir d'une démarche de diagnostic de territoire. Cette vision devait présider au choix des priorités stratégiques destinées à orienter l'investissement public. Ils poursuivaient ainsi deux objectifs essentiels : développer les atouts du territoire considéré et renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Les conseils de développement dont ils ont été dotés, représentant la société civile, sont alors apparus comme le lieu possible d'une réflexion partagée entre les élus et les acteurs du territoire.

La dynamique de constitution des pays, encouragée par les financements prévus aux volets territoriaux des CPER 2000-2006, a été assez forte. Les Pays se sont constitués la plupart du temps sur des périmètres assez proches, en général, de la réalité des aires urbaines au sens de l'INSEE.

En 2013, les Pays recouvraient plus de 80 % du territoire et regroupaient 48 % de la population. Tout comme les SCoT, ils ont contribué à l'installation d'espaces de coopération politique, entre les différentes intercommunalités à une échelle large, ce qui leur a permis de mener une démarche d'élaboration de SCoT à la même échelle.

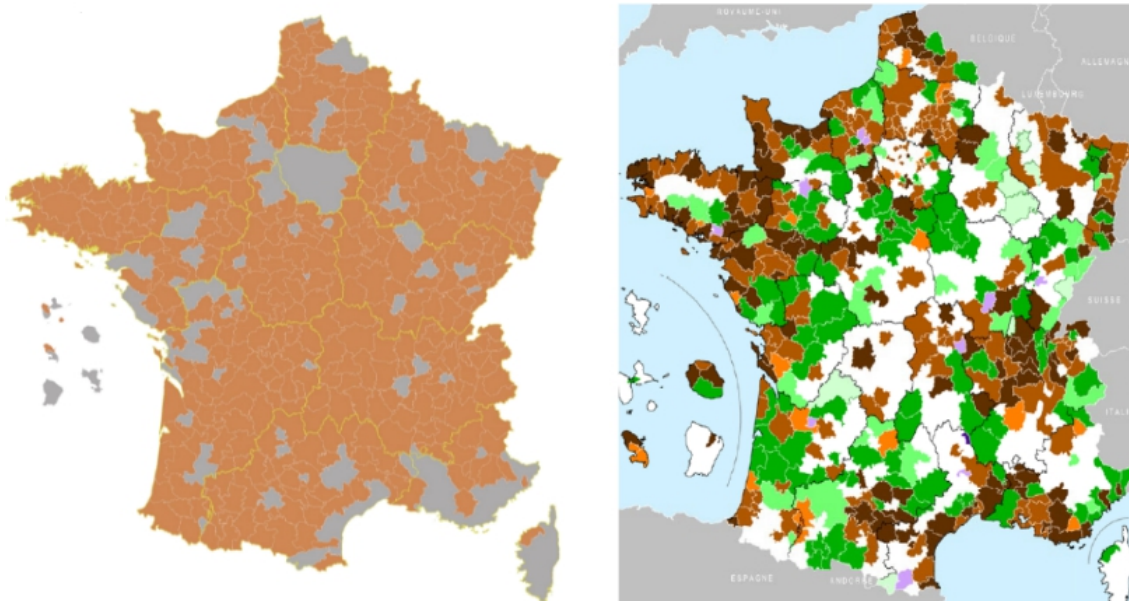
⁽²⁶⁾ Déjà citée.

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 ²⁷ a eu pour effet d'abroger le support législatif des Pays, mais la loi MAPTAM de 2014 ²⁸ est venue leur redonner un avenir, par la création des « pôles d'équilibre territorial et rural » (PETR) qui les ont remplacés.

Un PETR doit regrouper au moins deux EPCI à fiscalité propre, un EPCI ne pouvant appartenir à plus d'un pôle. Le pôle sera créé par délibérations concordantes des EPCI et sa création sera approuvée par le préfet du département de son siège.

De plus, la loi redonne une assise juridique au Conseil de développement, organe composé des acteurs socio-économiques du territoire. Il est notamment consulté sur les principales orientations du PETR et sur le projet de territoire. Une Conférence des maires est également créée.

Cette nouvelle législation permet donc aux Pays et aux PETR en devenir de continuer de porter leurs actions et d'œuvrer pour la dynamisation de leurs territoires, au service des EPCI qui le composent. Ils peuvent constituer le cadre de contractualisation infra-régionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires.



Au 1^{er} janvier 2016 : À gauche : carte des PETR, À droite : carte des SCoT (source DHUP) – Des périmètres souvent aux mêmes échelles

Le PETR et les EPCI qui le composent peuvent se doter de services unifiés. Le Pôle présente, dans le cadre de son rapport annuel sur l'exécution du projet de territoire, un volet portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre les EPCI à fiscalité propre qui le composent (article L. 5741-2 du CGCT).

L'article L. 5741-3 du CGCT dispose que, lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural correspond à celui d'un schéma de cohérence territoriale, le pôle peut se voir confier par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent, l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma.

⁽²⁷⁾ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁽²⁸⁾ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'objectif des Pays est, à bien des égards, proche de celui des SCoT ; de nombreux Pays et PETR sont les structures porteuses de SCoT.

3.6.3. Encourager le portage des SCoT et inter-SCoT par les pôles métropolitains

Plus urbain, le pôle métropolitain est en France un syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité propre, créé par l'article 20 de la loi de réforme des collectivités territoriales ²⁹. Il a été créé en vue d'actions d'intérêt métropolitain telles que le développement des infrastructures et des services de transport, la promotion d'un modèle de développement durable, l'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.

Il était initialement destiné à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines ou de « corridors de développement », sous réserve que l'une d'entre elles compte plus de 100 000 habitants ³⁰.

Mais de fait, deux types de pôles métropolitains cohabitent aujourd'hui. Les plus anciens ont été constitués dans une logique de réseaux de villes, parfois assez distantes les unes des autres et prenant peu en compte les territoires périurbains et ruraux. On notera que dans cette configuration, le terme « pôle » rend mal compte d'une vocation de mise en réseau concernant plusieurs polarités distantes.

Plus récemment, des pôles métropolitains ont été constitués sur de grandes aires métropolitaines continues, regroupant plusieurs EPCI. ³¹

Aujourd'hui, des syndicats mixtes de SCoT de plus en plus nombreux, parfois issus de pays, se structurent en pôles métropolitains ³² de ce second type afin de conforter la coordination et la convergence des politiques conduites et d'être en mesure d'accélérer, en aval du SCoT, la prise en compte d'actions opérationnelles (telles que la gestion de l'énergie ou celle du foncier économique, etc.).

Notons aussi que, dans certains cas, l'adoption d'un statut de « pôle métropolitain » a pu apparaître comme symboliquement importante pour faire valoir « le fait métropolitain » et permettre d'améliorer l'articulation entre la métropole ou la ville-centre et son territoire d'adossement. Par ailleurs, le fait que l'outil de planification et de programmation du pôle soit un SCoT est de nature à conforter son rôle.

Cependant, l'assise juridique du portage des SCoT par les pôles métropolitains ne paraît pas garantie.

Il conviendra donc de préciser la loi sur ce point.

⁽²⁹⁾ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 déjà citée.

⁽³⁰⁾ La loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a apporté quelques modifications relatives aux seuils démographiques et aux statuts possibles des pôles métropolitains.

⁽³¹⁾ Il paraît nécessaire de distinguer ces pôles centrés sur un « périmètre », de ceux à vocation « réseaux de villes », qui pourraient être plutôt intitulés « réseaux métropolitains ».

⁽³²⁾ C'est par exemple le cas pour les SCoT de Brest, Nantes, Le Mans, Angers, Sud Meurthe-et-Moselle...

8. *Afin de faire bénéficier les structures chargées de leur élaboration de compétences pertinentes à leur échelle et utiles à la mise en œuvre de leurs orientations, encourager localement le portage des SCoT et inter-SCoT par les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains, en vérifiant l'adéquation des textes à cet objectif.*

3.7. Piste n° 5. - Repenser le mode d'association de la société civile

La participation citoyenne aux plans et programmes comme aux projets publics est une pratique en évolution au niveau européen et national.

Ces démarches de concertation ont progressivement évolué, d'un recueil d'avis du public, vers le principe de sa participation à l'élaboration des décisions publiques, voire à celui d'une « co-élaboration ».

La mission a mentionné plus haut la difficulté de cet exercice concernant les SCoT.

Une première est liée aux dispositions réglementaires restrictives qui prévoient la définition des modalités de concertation relative au SCoT à l'amont de la procédure, par la délibération prescrivant l'élaboration du SCoT (article L. 143-17 du code de l'urbanisme).

Très souvent, les porteurs de SCoT définissent à ce stade des modalités de concertation assez limitées et conventionnelles, qu'elles ne font pas évoluer par la suite pour éviter tout risque contentieux. Elles se privent ainsi de mettre en place d'autres dispositions qui pourraient apparaître utiles en raison des orientations du projet.

Il est pourtant indispensable que les porteurs de SCoT aient la faculté, après avoir énoncé les premières modalités de concertation dès la délibération de prescription, de pouvoir les compléter en fonction de la démarche retenue et des publics ciblés. Une réécriture de l'article L 143-17 du code de l'urbanisme devra rendre cela possible.

La mobilisation du public pour l'élaboration d'un SCoT s'avère en outre difficile, car l'exercice paraît éloigné de ses réalités quotidiennes. La mise en débat de scénarios alternatifs sur l'évolution possible du territoire, utile pour construire les orientations, est sans doute aussi la manière la plus accessible et parlante pour le public, qui peut ainsi prendre une part active aux choix entre les diverses options.

Une autre évolution devrait concerner les publics visés par la concertation. L'association des acteurs institutionnels et économiques aux démarches d'élaboration de SCoT paraît notamment essentielle. L'ensemble des personnes rencontrées lors de la mission s'accordent sur ce point et font aussi le constat que cette association est très souvent insuffisante ³³.

Outre les réunions publiques, il paraît donc important d'organiser la concertation avec un certain nombre d'acteurs clés, ciblés en fonction des réalités et des enjeux spécifiques du territoire. Ces acteurs peuvent non seulement exprimer des besoins précis, mais être porteurs d'innovation et de visions prospectives. Il est donc nécessaire de les identifier, car ils ne font souvent partie d'aucun réseau constitué.

⁽³³⁾ Cette remarque de la part des interlocuteurs rencontrés vise aussi la participation du publique jugée, la plupart du temps, faible et décevante.

Il peut notamment s'agir des principaux acteurs économiques ou opérateurs privés (transports, économiques, commerciaux, énergétiques...), qu'il est utile d'associer au-delà des chambres constituées. Il est enfin utile d'impliquer le monde universitaire ou d'autres structures de formation à cette élaboration.

A titre d'exemple, à Bordeaux, la démarche d'élaboration du SCoT a été très participative et une concertation approfondie menée avec les viticulteurs et les grandes enseignes commerciales a permis de bâtir des consensus utiles.

La consultation de ces publics ciblés pourra être conduite sous des formes diverses, (ateliers etc.) ou être organisée en collèges d'acteurs, réunis de manière spécifique.

Comme cela a été indiqué plus haut, une meilleure lisibilité des documents produits et une temporalité de l'élaboration du projet de territoire centrée sur ses étapes stratégiques et politiques, seront d'autres facteurs d'amélioration du processus de concertation.

9. Rendre moins contraignantes les dispositions réglementaires encadrant les modalités de concertation, pour permettre une adaptation de ces modalités durant toute la phase d'élaboration des SCoT ; outre une participation de la société civile en général, encourager la participation spécifique d'acteurs clés du territoire, ciblés en fonction des réalités et des enjeux locaux ; fonder les démarches de concertation sur des scénarios alternatifs

3.8. Piste n° 6. - Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification

Un rapport du CGEDD de mai 2013 a été consacré à la « Qualité du « dire » de l'État » en matière de planification³⁴. Ce rapport rappelle que la légitimité d'un « dire » de l'État adressé aux collectivités locales est liée à la forme spécifique prise par la décentralisation en France, tant en termes de droit que de pratiques. Il explicite le cadre dans lequel sont produits les « porter à connaissance » et les notes d'enjeux destinées à expliciter leur contenu, certaines politiques publiques sectorielles portant des objectifs potentiellement contradictoires. Ce rapport recommande notamment, pour le rendre appropriable, une approche intégrée du droit au plan local.

Mais les entretiens conduits par la mission révèlent quatre ans plus tard qu'il demeure en la matière des marges de progrès.

Les « porter à connaissance » de l'État restent à ce jour des documents très techniques, longs et sectoriels, comptant parfois plus de deux cents pages. Ils sont donc difficilement appropriables, non seulement par les élus mais par les chargés d'études des DDT(M), qui peuvent eux-mêmes ne pas y déceler les questions essentielles posées au territoire.

Des notes d'enjeux sont généralement adressées aux maîtres d'ouvrage des SCoT après le « porter à connaissance » et ont vocation à le compléter, alors même qu'elles devraient plutôt l'accompagner pour en donner le sens.

⁽³⁴⁾ Rapport n° - 008293-01 - Qualité du "dire" de l'État au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports – Mai 2013 - Claude DORIAN, Yves MALFILATRE, Marie-Line MEAUX, Annick HELIAS, Bernard SIMON, Cyril GOMEL, Isabelle RAYMOND-MAUGE, Cf extrait en annexe 3

D'une manière plus générale, les collectivités attendent de la part des DDT(M) et notamment des DREAL :

- qu'elles soient plus proches des réalités du terrain et adoptent une attitude de confiance à l'égard des élus, sans s'en tenir à une posture de « sachant » ;
- qu'elles expriment leurs réserves suffisamment tôt dans l'élaboration du SCoT, et qu'elles soient plus réactives, leurs réponses, notamment sur les questions juridiques, arrivant parfois tardivement ;
- qu'elles portent en matière de planification un regard transversal, synthétisant les différentes politiques et contraintes juridiques sur le territoire ;
- qu'elles produisent des documents appropriables ;
- et surtout, qu'elles privilégient l'intelligence des situations et la compréhension des enjeux et des réalités territoriales, en faisant la part entre l'essentiel et l'accessoire et en limitant leurs demandes. Les services peuvent « *en demander toujours plus* », ce qui alourdit les SCoT. Certaines demandes vont parfois au-delà même de ce qui est prévu réglementairement).

Mais la qualité du dialogue entre les services de l'État et les structures en charge des démarches d'élaboration de SCoT est souvent un souci partagé par les deux parties.

Dans un certain nombre de régions, DREAL et DDT œuvrent désormais à un renouvellement du dialogue avec les collectivités. Ces services investissent sur une nouvelle conception des contributions de l'État en matière de planification, allant jusqu'à proposer de nouveaux repères méthodologiques pour les établir.

C'est notamment le cas de la DREAL Nouvelle-Aquitaine qui, avec les DDT(M) de la région, expérimente depuis 2013 une nouvelle méthode d'analyse territoriale et d'expression des dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné en fonction de ses enjeux, développée avec des chercheurs d'Agro ParisTech. Cette méthode, qui s'appuie largement sur la représentation cartographique, est destinée à faire émerger de manière synthétique les contraintes et enjeux identifiés par les différents services sectoriels (environnement, aménagement, agriculture, etc), afin d'en débattre ensuite avec les collectivités. Cette démarche est à présent utilisée pour accompagner la phase préalable d'études de SCoT en produisant des « notes d'association de l'État ».

Ces DREAL et DDT(M) sont donc aujourd'hui convaincues de la nécessité d'articuler les éléments d'information réglementaire du porter à connaissance avec les enjeux du territoire, ce qui permet d'en hiérarchiser l'importance et en facilite la compréhension et l'appropriation par les collectivités.

Au fil de ces expériences, DREAL et DDT(M) ont associé plus étroitement les maîtres d'ouvrage des SCoT dès les premières réflexions territoriales. La définition des enjeux du territoire s'est alors faite de manière itérative et partagée, d'une part entre les différents services sectoriels des DREAL et DDT(M) et entre celles-ci et les maîtres d'ouvrage des SCoT. Les éléments du porter à connaissance ont pu être intégrés et pondérés dans cette vision partagée. Certains messages difficiles à faire admettre, tels que la réduction de la consommation d'espace, sont ainsi mieux compris et relayés localement.

Ces pratiques, novatrices contribuent à repositionner de manière positive les services de l'État dans le cadre des démarches de SCoT, notamment dans les territoires disposant de peu d'ingénierie.

Elles contribuent à promouvoir des réflexions territoriales, souvent à des échelles assez larges, à renforcer la coopération inter EPCI et constituent des espaces de réflexion et de projet susceptibles d'initier, infléchir ou renforcer des démarches de SCoT.

Elles s'inscrivent dans une logique analogue à celle mise en œuvre par des « ateliers du territoire » conduits par la DHUP³⁵ et dans l'esprit préconisé par la circulaire relative au « nouveau conseil aux territoires »³⁶.

L'intérêt et l'exemplarité de cette méthode ont conduit à la mise en place, avec le concours du CVRH de Tours, de formations-diffusions animées par la DREAL Nouvelle-Aquitaine à destination des DDT(M).

Dans le cadre des réflexions sur le nouveau conseil au territoire, d'autres services développent ailleurs des démarches « accompagnantes » appréciées par les élus, visant à susciter ou à apporter un concours à des véritables projets de territoires.

Ces nouveaux modes de faire sont de nature à renouveler les méthodes de travail au sein des services de l'État, notamment par un travail en mode projet³⁷.

10. Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités en matière de planification, par la production de « porter à connaissance » appropriables, articulés aux enjeux du territoire concerné et élaborés de manière transversale entre les différents services sectoriels et mettre en œuvre des démarches accompagnantes vis-à-vis des collectivités.

⁽³⁵⁾ Les « atelier des territoires » visent, depuis leur création en 2006 par la DHUP, à faciliter l'émergence d'une stratégie de territoire et à engager les acteurs locaux dans un processus de projet grâce à la concertation et la co-construction.

⁽³⁶⁾ Le nouveau conseil aux territoires préconisé par une circulaire du 7 juillet 2016 vise à faire émerger et faciliter les projets des collectivités. Leur mise en place s'intensifie depuis la circulaire de juillet 2016

⁽³⁷⁾ Notons qu'une même organisation transversale pourrait également être développée par l'administration centrale dans ses réflexions sur la planification, notamment entre les services spécifiquement chargés des dimensions juridiques et ceux centrés sur les démarches de projet territorial.

Conclusion

La mission considère essentiel, en premier lieu, de ne pas remettre en cause les SCoT, qui apportent à la planification territoriale une valeur ajoutée incontestable. Mais dans un contexte institutionnel en forte mutation et dans une période où les territoires se pratiquent et s'administrent à des échelles toujours plus vastes, la mission préconise leur élargissement, soit directement, soit indirectement dans le cadre d'inter-SCoT.

Leur vocation doit se centrer sur le projet territorial, à travers les grands enjeux de préservation et de gestion des ressources et les stratégies de développement local. C'est à cette condition que les démarches d'élaboration et de mise en œuvre des SCoT pourront être pleinement investies par les élus, les forces vives du territoire et la population dans toutes ses composantes.

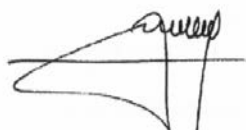
Un certain nombre des propositions exposées dans ce rapport suppose des adaptations juridiques, qui ne remettent cependant pas en cause les fondamentaux législatifs et réglementaires qui encadrent les SCoT. Ces modifications pourront être mises en œuvre dans une seconde phase, ce qui répond à l'attente exprimée par les élus, d'un temps de stabilité pour leur permettre de s'adapter aux évolutions récentes.

Ruth MARQUES



Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

François DUVAL



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Philippe ISELIN



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le

24 MAI 2016

La vice-présidente

à

Madame la ministre du logement et de
l'habitat durable

Référence CGEDD n° 010656-01

Le programme de travail 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'expertise sur les évolutions des schémas de cohérence territoriale (ScoT).

Je vous informe que j'ai désigné Mme Ruth Marquès, inspectrice générale de l'administration du développement durable, MM. François Duval, architecte et urbaniste général de l'État et Philippe Iselin, inspecteur de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

- M. le secrétaire général du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat et du ministère logement, de l'habitat durable
- M. le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
- Mme la commissaire générale au développement durable



CGEDD - Tour Ségala - 80555 La Défense cedex - Tél. +33 (0)1 49 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2. Un cadre législatif en constante évolution

Annexe 2.1. Planification stratégique et planification réglementaire : complémentarité ou confusion ?

Le droit de l'urbanisme distingue d'une part, la planification territoriale stratégique et, d'autre part, la planification réglementaire.

La planification stratégique, née en France dans les années soixante et généralisée avec la loi d'orientation foncière de 1967³⁸, s'entend comme désignant, dans le domaine de l'urbanisme, « *des procédures de planification spatiale qui ont pour objet de définir les grandes orientations à long terme (vingt ou vingt-cinq ans) de l'aménagement des territoires qu'elles concernent* »³⁹. Les documents de planification stratégique fixent uniquement des grandes orientations dans une logique prospective, prévisionnelle. Ils n'ont pas, par principe, vocation à être directement opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Les documents de planification réglementaire définissent quant à eux, à l'échelle communale ou intercommunale, les règles d'urbanisme opposables à ces demandes.

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, les évolutions législatives ont introduit une certaine porosité entre planification stratégique et planification réglementaire, spécialement entre le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Particulièrement depuis la loi ENE de 2010⁴⁰, le SCoT peut contenir des dispositions à caractère prescriptif se rapprochant de la planification réglementaire, par exemple en matière de localisation précise de certains secteurs ou en matière de normes quantitatives. Dans le même temps, la dimension stratégique du PLU s'est amplifiée, par exemple dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui, à l'instar du PADD du SCoT, énonce des orientations générales, ou encore du fait de la possibilité pour un PLU intercommunal (PLUi) de valoir SCoT.

Cette porosité entre PLU et SCoT – lequel est parfois qualifié de « super-PLU » – conduit une partie minoritaire de la doctrine à estimer que ces deux documents font double emploi et à suggérer la suppression, selon les auteurs, tantôt du PLU, tantôt du SCoT⁴¹. Telle n'est pas la volonté que le législateur a clairement manifestée dans l'élaboration des textes successifs. « *La confusion n'est pas acceptable entre le SCoT et le PLU* »⁴². En particulier, un PLUi n'a vocation qu'à « *régler des situations particulières* » et « *ne représente pas une option envisageable en toutes circonstances* »⁴³. Pour sa part, le juge administratif rappelle que les normes prescriptives énoncées dans le SCoT sont « *limitativement énumérées par la loi* » et que, à l'exception de ces cas, le SCoT « *doit se borner à fixer des orientations et des objectifs* »⁴⁴.

⁽³⁸⁾ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

⁽³⁹⁾ Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, coll. « Précis », Dalloz ; 6^e éd. 2008, n° 147.

⁽⁴⁰⁾ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁽⁴¹⁾ Notamment Frédéric Rolin, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale !*, AJDA 2014 p. 1177.

⁽⁴²⁾ Cf. débat parlementaire lors de la discussion du projet de loi ENE (2010).

⁽⁴³⁾ Réponse ministérielle du 31 mars 2015 à la question écrite n° 70112 (AN).

⁽⁴⁴⁾ CE 12 décembre 2012, *Sté Davalex*, n° 353496, considérant n° 6.

Annexe 2.2. L'évolution chronologique du cadre législatif

Les premiers dispositifs de planification stratégique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme apparaissent dans les années soixante avec le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) spécifique à la région parisienne, puis le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris et les schémas directeurs d'aménagement d'aires métropolitaines.

Ces dispositifs, dénués de portée normative et donc dépourvus d'effets juridiques, se sont révélés insuffisants à maîtriser l'extension urbaine. Avec la loi d'orientation foncière de 1967, le législateur a voulu structurer le système en distinguant clairement, d'une part, la planification réglementaire prescrivant les conditions d'utilisation des sols à l'échelle du plan d'occupation des sols (POS) d'une commune et, d'autre part, un nouvel outil de planification stratégique confié au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Couvrant le territoire de plusieurs communes, le SDAU était destiné à fixer, plus que des prescriptions, des grandes orientations d'aménagement guidant l'action des collectivités publiques sans entrer dans les détails opérationnels. Pour autant, le SDAU n'était pas dénué de portée normative puisque les documents d'urbanisme réglementaire de rang inférieur devaient lui être compatibles.

Avec la loi de décentralisation de 1983 ⁴⁵, le schéma directeur (SD) succède au SDAU et relève, non plus de l'État, mais des collectivités territoriales qui, dans le respect des orientations définies dans le schéma directeur, élaborent également des documents de planification sectorielle (plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat, schéma de développement commercial...).

La portée normative des schémas directeurs a cependant connu des dérives notamment pointées dans un rapport du Conseil d'État de 1992 ⁴⁶ : « *Les schémas directeurs ont été souvent conçus comme des super POS qui viennent s'ajouter aux POS sur un champ géographique à peine plus large, affectant une utilisation à chaque parcelle cadastrale* ».

Tenant compte des difficultés à élaborer les schémas directeurs dont la mise en œuvre, de surcroît, a fait l'objet de dérives, la loi SRU de 2000 ⁴⁷ marque un infléchissement sensible posant les bases d'une nouvelle planification dont la portée normative est rééquilibrée.

Avec cette loi le SCoT, succédant au schéma directeur, continue à définir des orientations stratégiques mais dispose désormais d'effets juridiques qui, cependant, restent souples hormis quelques exceptions de portée normative renforcée dont les prescriptions doivent être relayées par le PLU.

Avec la recodification du code de l'urbanisme intervenue le 1^{er} janvier 2016, les règles relatives au SCoT sont désormais codifiées, en partie législative, aux articles L. 141-1 à L. 144-2 et, en partie réglementaire, aux articles R. 141-1 à R. 143-16.

Depuis l'instauration du SCoT en 2000, plusieurs étapes législatives ont marqué l'évolution du cadre législatif ou l'ont indirectement impacté :

⁽⁴⁵⁾ Loi Defferre n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁽⁴⁶⁾ Rapport du Conseil d'État adopté le 20 janvier 1992 : « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* ».

⁽⁴⁷⁾ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

- **la loi « SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000** relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Ce texte abroge le schéma directeur et instaure le SCoT. Porteur de la stratégie globale d'agglomération à l'échelle d'un bassin de vie, le SCoT ainsi créé fédère tous les autres documents sectoriels de politique urbaine qu'il met en cohérence. Pour inciter les communes à intégrer le périmètre d'un SCoT, la loi SRU pose le principe de la constructibilité limitée résultant d'une double règle à la fois géographique et démographique (cf. infra).
- **la loi « UH » n° 2003-590 du 2 juillet 2003** urbanisme et habitat. Entre autres dispositions, ce texte modifie le seuil démographique rendant applicable le principe d'urbanisation limitée (cf. infra).
- **la loi LME n° 2008-776 du 4 août 2008** de modernisation de l'économie dispose notamment que les SCoT peuvent définir des zones d'aménagement commercial (ZACoM) figurant dans un document d'aménagement commercial (DAC) intégré au SCoT. Cette disposition sera supprimée par la loi ALUR de 2014 puis réintroduite, avec modifications, par la loi ACTPE (dite Pinel) du 18 juin 2014.
- **la loi « ENE » (Grenelle II) n° 2010-788 du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement. Ce texte revient au seuil démographique initial instauré par la loi SRU en accroissant fortement les effets de l'urbanisation limitée pour inciter les communes à intégrer un SCoT. L'apport principal de la loi ENE a consisté à « verdir » les SCoT en accentuant leur dimension environnementale, en consacrant leur dimension stratégique, en leur conférant un rôle pivot dans la hiérarchie des actes d'urbanisme, en étendant et en territorialisant les objectifs du SCoT.
- **la loi « RCT » n° 2010-1563 du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales prévoit que les métropoles créées par cette loi, sous forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, se voient attribuer de plein droit la compétence notamment en matière de SCoT (2° du I de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales). Ce texte, modifié par la loi NOTRe de 2015 (cf. infra) institue le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales). Au 31 décembre 2016, la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre doit permettre d'assurer une cohérence d'ensemble notamment en termes de bassins de vie ou d'aires urbaines au sens des SCoT. Cette recomposition territoriale impacte les SCoT.
- **l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012** portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Suite à la loi ENE de 2010, ce texte clarifie les procédures d'élaboration, d'évolution et de modification notamment des SCoT et leur mise en compatibilité avec les autres documents.
- **la loi « MAPTAM » n° 2014-58 du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a notamment prévu l'élaboration, par la métropole du Grand Paris, d'un PLU valant SCoT. Cette disposition a été annulée par la loi NOTRe de 2015 qui confie à la métropole le soin d'élaborer un SCoT (1° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales) et qui confie aux établissements publics de territoire de

la métropole la compétence pour élaborer les PLUi des onze territoires de la métropole.

- **la loi « Alur » n° 2014-366 du 24 mars 2014** pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a notamment renforcé les conditions d'application du principe de l'urbanisation limitée pour les communes non couvertes par un SCoT (cf. infra).
- **la loi « ACTPE » n° 2014-626 du 18 juin 2014** relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises réintroduit dans le document d'orientation et d'objectifs du SCoT un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) mais de façon différente du précédent DAC introduit par la loi LME de 2008 puis supprimé par la loi Alur de 2014.
- **la loi « NOTRe » n° 2015-991 du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République. Entre autres dispositions, ce texte confie aux régions la charge de l'aménagement durable du territoire. À ce titre, elles devront élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui aura valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (articles L. 4251-1 à L. 4251-11 du code général des collectivités territoriales). En particulier, l'article L. 4251-3 dispose que les SCoT prennent en compte les objectifs du Sraddet et doivent être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables. L'article 33 de la loi, codifié à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, renforce les EPCI à fiscalité propre (cf. supra la loi RCT de 2010), notamment au niveau de leur taille. Créant l'article devenu L. 134-1 du code de l'urbanisme, cette loi définit les particularités du SCoT de la métropole du Grand Paris : le PADD, dont le contenu est augmenté, tient lieu de projet métropolitain ; le schéma comporte un cahier de recommandations pour l'élaboration des PLUi, dans le but de rapprocher la présentation de leur contenu ; le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement doit être compatible avec le SCoT qui, de son côté, doit prendre en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.
- **l'ordonnance « Sraddet » n° 2016-1028 du 27 juillet 2016** relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi NOTRe de 2015. Le décret « Sraddet » n° 2016-1071 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ces deux textes organisent les modalités de la fusion, au sein du Sraddet, des différents schémas régionaux préexistants : schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), plan régional de prévention et de gestion des déchets. Le Sraddet s'applique à l'ensemble du territoire national à l'exception de l'Île-de-France. L'ordonnance fixe notamment les mesures transitoires entre les schémas sectoriels et le futur Sraddet. Le décret précise les éléments constitutifs du futur Sraddet. Il rappelle la distinction faite par la loi entre le rapport fixant les objectifs, illustrés par une carte synthétique établie au 1/150 000, et le « fascicule » regroupant les règles générales, organisé par chapitre thématique.

- **la loi « EC » n° 2017-86 du 27 janvier 2017** relative à l'égalité et à la citoyenneté. Ce texte introduit dans le code de l'urbanisme (article L. 154-1) une disposition dérogatoire autorisant, hors métropoles, les EPCI qui regroupent plus de 100 communes à élaborer plusieurs PLUi. L'article L. 154-4 dispose que cette dérogation cesse de s'appliquer si le territoire de l'EPCI n'est pas couvert par un SCoT approuvé dans un délai de six ans à compter de l'octroi de la dérogation. Par ailleurs, afin de traiter la diversité des situations en matière de SCoT créés par la recomposition territoriale, et pour conserver le bénéfice des travaux engagés, l'article L. 143-14 dispose que, en cas de fusion d'EPCI, le nouveau périmètre de l'EPCI devient celui du SCoT avec possibilité d'achever les procédures d'élaboration et d'évolution en cours des schémas antérieurement existants. Enfin, le II de l'article 131 de la loi dispose que les PLU tenant lieu de SCoT approuvés avant la date de publication de la loi continuent à avoir les effets d'un SCoT.

Actuellement encore, d'autres évolutions législatives sont en cours, comme par exemple la **proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique**. Le texte initial envisage que les SCoT, les PLU et les cartes communales devront se conformer aux objectifs de la stratégie nationale de gestion du trait de côte et, lorsqu'elles existent, aux stratégies régionales.

Annexe 2.3. Un dispositif facultatif mais fortement incitatif

Juridiquement, les communes ou leurs groupements n'ont pas l'obligation de réaliser un SCoT. Cependant, en énonçant le principe d'urbanisation limitée en l'absence d'un SCoT, le législateur a fortement incité les communes à élaborer un projet de territoire sous la forme d'un SCoT.

C'est la loi SRU de 2000 qui pose la règle – sauf dérogations – dite des « quinze kilomètres » : en l'absence d'un SCoT, la loi interdit d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones dans les communes situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer. On notera que cette mesure a favorisé une périurbanisation au-delà des quinze kilomètres.

La loi Urbanisme et habitat de 2003 porte à 50 000, au lieu de 15 000, le seuil du nombre d'habitants fixé par la loi SRU de 2000.

La loi ENE de 2010 renforce le dispositif en deux temps : jusqu'au 31 décembre 2016, le seuil du nombre d'habitants a été ramené à 15 000 ; depuis le 1^{er} janvier 2017, le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT s'applique à toutes les communes non couvertes par un SCoT (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Cette mesure vise à couvrir en SCoT la quasi-totalité du territoire national. Il faut néanmoins noter que les territoires en déprise peuvent rester indifférents à cette incitation.

Dans ce cas, la loi ENE de 2010 dispose que, lorsque le préfet constate que l'absence de SCoT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques, il peut, après avoir en vain invité les communes et EPCI concernés à y pourvoir, délimiter d'office le périmètre d'un SCoT et créer d'office l'établissement en charge de son élaboration. (article L. 143-7 du code de l'urbanisme) Son pouvoir se limite cependant à créer le cadre institutionnel de cette élaboration mais ne lui permet pas d'élaborer lui-même le SCoT.

Avec la loi Alur de 2014, l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation en l'absence de SCoT est renforcée par l'abandon de tout seuil géographique ou démographique.

La généralisation totale des SCoT est cependant limitée par les dérogations que le préfet peut accorder à la règle de l'urbanisation limitée (article L. 142-5 du code de l'urbanisme).

Annexe 2.4. Un dispositif pivot dans la hiérarchie des documents de planification

La législation antérieure à la loi ENE de 2010 a posé les bases des relations du SCoT avec les autres documents de planification de rangs supérieur et inférieur, selon un dispositif jugé à l'époque complexe notamment en raison de l'intervention de documents issus d'autres législations et opposables au SCoT.

Avec la disparition des directives territoriales d'aménagement (DTA) et la création des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) non directement opposables, la loi ENE de 2010 a réécrit l'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (devenu notamment L. 131-1 à L. 131-3) pour clarifier la hiérarchie des normes en conférant au SCoT une place centrale dans l'articulation juridique des documents de planification et d'urbanisme. Ces dispositions ont conforté le rôle du SCoT en tant qu'outil de planification au service du développement durable et ont renforcé son caractère prescriptif. Désormais, les PLU qui sont couverts par un SCoT doivent être exclusivement compatibles avec celui-ci. C'est le SCoT qui doit, selon les cas, être compatible avec les documents supérieurs ou les prendre en compte. Ce n'est qu'à défaut de SCoT que les auteurs de PLU doivent vérifier la compatibilité de leur plan avec l'ensemble des documents de rang supérieur.

La loi NOTRe de 2015 a complété la hiérarchie des normes avec la création du Sraddet.

Désormais, c'est l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme qui fixe l'obligation de compatibilité du SCoT avec :

- les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne,
- les règles générales du fascicule du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet),
- le schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif),
- les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer (SAR),
- le plan d'aménagement et de développement durables de la Corse (Padduc),
- les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs nationaux,
- les orientations fondamentales et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage),
- les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage),
- les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI),
- les directives de protection et de mise en valeur des paysages (DPMVP),
- les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports (PEB).

L'article L. 131-2 impose au SCoT de prendre en compte :

- les objectifs du Sradet,
- les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE),
- les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM),
- les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics,
- les schémas régionaux des carrières.

Doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT (article L. 142-1) :

- les plans locaux d'urbanisme (PLU),
- les plans de sauvegarde et de mise en valeur de sites patrimoniaux remarquables (PSMVSPR),
- les cartes communales prévues au titre VI du présent livre (CC),
- les programmes locaux de l'habitat (PLH),
- les plans de déplacements urbains (PDU),
- la délimitation des périmètres d'intervention dans les espaces agricoles et naturels périurbains,
- les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État,
- les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale,
- les projets soumis à autorisation d'aménagement cinématographique,
- les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

Annexe 2.5. Les domaines d'intervention

2.5.1. Les composantes du projet d'aménagement et de développement durables

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) met en exergue les grandes orientations dont découlent le document d'orientation et d'objectifs (DOO). A la différence du DOO qui est opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur, le PADD n'est pas un document opérationnel à valeur prescriptive. Il explicite, de façon concise et claire, les objectifs partagés des politiques publiques déclinées en onze catégories. Ces catégories génériques sont destinées à structurer les composantes sur lesquelles le DOO doit intervenir.

Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques en matière :

- d'urbanisme,
- de logement,
- de transports et de déplacements ; en matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement,
- d'implantation commerciale,
- d'équipements structurants,
- de développement économique, touristique et culturel,
- de développement des communications électroniques,

- de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles,
- de lutte contre l'étalement urbain,
- de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

2.5.2. Les composantes du document d'orientation et d'objectifs

Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble de trois domaines (article L. 141-5 du code de l'urbanisme, créé par la loi ENE de 2010) :

- 1° les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
- 2° les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;
- 3° les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Au fil des lois successives, ces trois domaines se déclinent en différents champs d'intervention qui, aujourd'hui, sont au nombre de neuf communs à tous les SCoT :

- 1° la gestion économe des espaces,
- 2° la protection d'espaces agricoles, naturels et urbains,
- 3° l'habitat,
- 4° les transports et les déplacements,
- 5° l'équipement commercial et artisanal,
- 6° la qualité urbaine, architecturale et paysagère,
- 7° les équipements et les services,
- 8° les infrastructures et les réseaux de communications électroniques,
- 9° les performances environnementales et énergétiques.

A ces neuf champs d'intervention communs à tous les SCoT, s'en ajoutent deux autres spécifiques à certains territoires :

- 1° dispositions applicables dans les zones de montagne,
- 2° dispositions valant schéma de mise en valeur de la mer.

2.5.3. Focus sur l'aménagement commercial

Pendant longtemps, l'aménagement commercial a été uniquement régi par une législation spéciale qui relevait principalement d'une police de la concurrence. Il a fallu attendre la loi d'orientation foncière de 1967 pour que le droit de l'urbanisme traite l'aménagement commercial comme une fonction urbaine, en la prenant en compte dans les SDAU et les POS.

La loi Royer de 1973⁴⁸ puis la loi Raffarin de 1996⁴⁹ ont accru les liens entre le commerce et l'urbanisme. Pour autant, si la loi SRU de 2000 pose l'exigence d'une compatibilité entre les autorisations d'exploitation commerciale et les SCoT, elle continue cependant à renvoyer au code du commerce les dispositions relatives à l'élaboration et au contenu du document d'aménagement commercial (DAC).

Issu de la LME de 2008⁵⁰, c'est le code du commerce – et non celui de l'urbanisme – qui dispose que les SCoT peuvent définir des zones d'aménagement commercial (ZACoM) figurant dans un document d'aménagement commercial (DAC) intégré au SCoT. Cette disposition résulte de la remise en cause, par les instances européennes⁵¹, de la législation française d'autorisation des implantations commerciales reposant sur des critères économiques et concurrentiels susceptibles de porter atteinte à la liberté d'établissement posée par le Traité de Rome.

C'est la raison pour laquelle l'ancien article L. 752-1 II du code du commerce précisait que la délimitation des ZACoM repose, non pas sur l'analyse de l'offre commerciale, mais sur des critères d'aménagement et de développement durable. Si donc la LME de 2008 a introduit ces nouveaux critères, elle a toutefois conservé une autorisation spéciale distincte de celles prévues par le code de l'urbanisme.

La loi ENE de 2010 modifie partiellement le rapport entre le code de l'urbanisme et celui du commerce. Alors que jusque là l'élaboration d'un DAC était facultative dans le SCoT, désormais le DOO comprend obligatoirement un DAC qui obéit à des nouvelles exigences d'aménagement du territoire. L'ancien article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme impose au DOO l'obligation de préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces. Il impose également l'obligation d'intégrer dans le DOO un DAC délimitant les ZACoM. Pour autant, bien que le code de l'urbanisme continue toujours de renvoyer au code du commerce les conditions de fond et de forme relatives au DAC, il dispose que le DOO peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect des conditions qu'il fixe. Ce double positionnement du DAC, entre le code du commerce et celui de l'urbanisme, n'a pas favorisé l'intégration du DAC dans le DOO. A cette ambiguïté, s'est ajoutée la difficulté d'arrêter un tracé à la parcelle.

Pour sa part, la jurisprudence européenne a apporté un éclairage sur la distinction qui doit être opérée entre, d'une part, les critères d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et, d'autre part, les critères purement économiques garantissant la liberté d'établissement. Ainsi, en matière de plafond de surface commerciale, la Cour de justice de l'Union européenne acte, dans un arrêt CJUE du 24 mars 2011⁵², le principe selon lequel des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres. Elle ajoute que des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Toutefois, dans l'affaire jugée en l'espèce, l'État en cause (l'Espagne) n'a pas suffisamment justifié les raisons pour

⁽⁴⁸⁾ Loi Royer n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

⁽⁴⁹⁾ Loi Raffarin n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

⁽⁵⁰⁾ Loi LME n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁽⁵¹⁾ Avis motivé de la Commission du 13 décembre 2006 (communiqué de la Commission CE, IP/06/1794, 13 décembre 2006).

⁽⁵²⁾ CJUE 24 mars 2011, affaire C/400-08.

lesquelles les restrictions litigieuses seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis consistant à privilégier l'implantation commerciale dans des zones où la demande est forte et à la limiter dans des zones moins peuplées pour des motifs liés au trafic et la pollution. Dans ces conditions, la Cour a censuré la disposition législative prévoyant des plafonds d'implantation commerciale exprimés en surface et en parts de dépenses, ce dernier critère, purement économique, ne pouvant justifier des restrictions à la liberté d'établissement garantie par le Traité de Rome.

Sous l'empire de la législation applicable aux SCoT Grenelle, la jurisprudence nationale a également censuré, en matière de fixation de seuil de surface commerciale, le recours abusif à une norme facultative qui prétendait être érigée en prescription obligatoire. Ainsi, dans un arrêt *Société Davalex* du 12 décembre 2012 ⁵³, le Conseil d'État rappelle, au considérant 6, que le SCoT doit se borner à fixer des orientations et des objectifs qui peuvent être, pour partie, exprimés sous forme quantitative, sans pour autant fixer une norme trop précise qui serait contraire au principe de compatibilité et entraînerait un rapport de conformité. Le même considérant 6 de cet arrêt précise cependant que les dispositions du SCoT peuvent contenir des prescriptions obligatoires « dans les cas limitativement prévus par la loi ». Dans le cas d'espèce, et dans le contexte législatif en vigueur au moment du litige, cette mention, visée au septième alinéa de l'ancien article 122-1, faisant appel à une autre législation, renvoyait expressément aux dispositions du commerce régissant le DAC.

La dualité des législations relatives à l'aménagement commercial, les ambiguïtés issues du SCoT Grenelle et les jurisprudences européenne et nationale ont conduit la loi ALUR de 2014 ⁵⁴ à supprimer le DAC et le zonage des ZACom.

Trois mois après la loi ALUR, la loi ACTPE du 18 juin 2014 ⁵⁵ réintroduit dans le DOO un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) mais de façon différente du précédent DAC. L'ancien article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme, renuméroté aux articles L. 141-16 et L. 141-17, dispose que le DOO doit préciser les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et définir les localisations préférentielles des commerces. Il peut comprendre un DAAC déterminant 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 et le développement durable. Sans tracé à la parcelle, le DAAC localise les secteurs d'implantation commerciale périphériques et les centralités urbaines. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs.

Plus récemment, le décret du 12 février 2015 ⁵⁶ contribue à mettre en cohérence la législation du commerce et celle de l'urbanisme afin de proposer une procédure sécurisée et adaptée.

Ces évolutions rendent obsolète l'argumentation de l'arrêt *Société Davalex* ⁵⁷ selon laquelle le code de l'urbanisme renvoie au code du commerce les cas de prescriptions obligatoires dans le cadre du SCoT. C'est ainsi que, dans l'arrêt *Village commercial*

(53) CE 12 déc. 2012, *Société Davalex*, n° 353496.

(54) Loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (articles 129 et s.).

(55) Loi ACTPE (Pinel) n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

(56) Décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.

(57) Déjà cité.

Oxylane du 29 avril 2016 ⁵⁸, le considérant 7 souligne que, par rapport aux spécifications du DAC, le dépassement de la surface commerciale de plancher prévue dans le projet litigieux n'est pas incompatible avec les orientations et les objectifs du SCoT en matière d'activités commerciales.

2.5.4. Focus sur les thématiques énergétique et climatique

Bien que la loi ENE de 2010 ait opéré un « verdissement » des SCoT, nombre d'entre eux sont longtemps restés discrets sur les enjeux énergétiques et d'adaptation au changement climatique.

Sous l'empire de la loi Alur de 2014, le SCoT devait prendre en compte le plan climat-énergie territorial (PCET), lequel apparaissait comme un document intermédiaire traduisant les objectifs du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) pour les intégrer dans le SCoT. La loi de transition énergétique de 2015 ⁵⁹ modernise le PCET par la mise en place du plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET), lequel doit être compatible avec le SRCAE et prendre en compte, le cas échéant, le SCoT (VI de l'article L. 229-26 du code de l'environnement).

Le Sraddet, incluant notamment le SRCAE, est opposable au SCoT qui devra être compatible avec les règles générales inscrites dans les fascicules (article L. 131-1 du code de l'urbanisme) et devra prendre en compte les objectifs de ce schéma (article L. 131-2 du code de l'urbanisme).

2.5.5. Focus sur les thématiques de l'eau et des risques

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dispose que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre notamment les objectifs suivants :

- (4°) La sécurité et la salubrité publiques ;
- (5°) La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- (6°) La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- (7°) La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

L'article L. 131-1 du code de l'urbanisme dispose notamment que le SCoT est compatible avec :

- (8°) Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- (9°) Les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-3 du code de l'environnement ;
- (10°) Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code

⁽⁵⁸⁾ CAA Nantes, 29 avril 2016, village commercial Oxylane, req. n° 15NT02331.

⁽⁵⁹⁾ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7.

Initialement conçu comme un document à vocation stratégique visant à fixer les orientations fondamentales de l'organisation de l'espace en termes d'objectifs sans entrer dans le détail de l'affectation des sols (articles L. 141-4 et L. 141-5 du code de l'urbanisme), c'est essentiellement sous l'effet de l'intégration des considérations environnementales que le SCoT est devenu potentiellement plus prescriptif.

Pour autant, le SCoT ne constitue pas un instrument de planification environnementale. Il demeure centré sur les problématiques urbaines, lesquelles recoupent mais n'englobent pas toutes les questions liées à l'eau et aux risques naturels. Ainsi, le périmètre du SCoT ne peut répondre que partiellement aux enjeux de la biodiversité et de la protection de la ressource en eau. En matière de lutte contre le réchauffement climatique, le SCoT se limite à être un outil fédérateur de pilotage des politiques urbaines visant à agir sur plusieurs facteurs du réchauffement climatique.

C'est ainsi, par exemple, que doit être pris en compte le croisement entre le SCoT et les territoires à risque important d'inondations (TRI).

Si les dispositions du code de l'urbanisme relatives au contenu du SCoT intègrent largement les questions liées à l'eau et à la biodiversité, notamment à travers l'évaluation environnementale du schéma et les prescriptions qui peuvent être imposées par le document d'orientation et d'objectifs, c'est surtout les documents de planification prévus par le code de l'environnement, visant la protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, qui s'imposent au SCoT selon des rapports normatifs variés. On peut en conclure que les questions liées à l'eau et, plus généralement, aux risques naturels, ne sont prises en compte qu'à titre subsidiaire par le SCoT qui est soumis au principe de compatibilité avec les documents normatifs spécialisés.

La prise en compte des risques s'exerce, de façon déterminante et en premier lieu, à l'échelle du PLU(i), notamment le PADD. On notera que la politique de prévention contre les inondations relève de la compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), créée par la loi MAPTAM de 2014, sous forme de coordination, animation, information et conseil pour réduire les conséquences négatives des inondations, dans le cadre de démarches de gestion concertée : programme d'action de prévention des inondations (PAPI), stratégie de gestion des risques d'inondation (SLGRI)... Pour leur part, le SCoT et surtout le PLUi doivent prendre en compte, notamment dans le cadre de la politique du logement, du cadre de vie et de l'aménagement du territoire, le risque inondation dans les projets de développement urbain.

Annexe 2.6. La dimension prescriptive

2.6.1. Entre orientations stratégiques et normes contraignantes

En matière de SCoT, les législations antérieures à la loi ENE de 2010 avaient le souci de ne pas donner aux documents de planification stratégique un caractère trop directif qui aurait été incompatible avec leur vocation se limitant à fixer des orientations générales et à déterminer des grands objectifs et équilibres. Il s'agissait de positionner le SCoT entre deux injonctions contradictoires : s'imposer au PLU en tant que

document supérieur à celui-ci dans la hiérarchie des normes, sans pour autant, dans le respect des grands principes de la décentralisation, le contraindre complètement et devenir un « super PLU ».

C'est ainsi que la loi SRU de 2000 assigne au SCoT la mission de ne fixer que des objectifs, avec cependant quelques normes juridiques dotées d'un caractère obligatoire, peu nombreuses et de portée générale. C'est cette articulation qui garantit le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales posé à l'article 72 de la Constitution. On peut admettre que la norme supérieure contienne un certain degré de précision, sans toutefois passer de la notion de compatibilité à la notion de conformité qui, dans la relation entre le SCoT et le PLU, se heurterait au principe de libre administration et de non-tutelle des collectivités ⁶⁰.

Avec la « grenellisation » des SCoT, la loi ENE de 2010 contient des orientations plus contraignantes. Le document normatif du SCoT cesse d'être un simple « document d'orientations générales » pour devenir « document d'orientation et d'objectifs », sans toutefois, dans l'esprit de la loi, devenir un « super PLU ».

En fixant obligatoirement certains objectifs précis, le SCoT « Grenelle » vise à mieux encadrer l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux et à faciliter l'articulation entre le SCoT et les documents directement opérationnels que sont le PLU, le PLH ou le PDU.

Bien que le caractère prescriptif du SCoT soit renforcé sous l'impulsion de la loi ENE de 2010, ce dispositif demeure un document d'orientation et d'objectifs qui comporte deux catégories de règles, les unes s'imposant impérativement, les autres permettant aux auteurs du SCoT de fixer certaines normes dont ils apprécient l'opportunité en fonction des circonstances locales.

Les prescriptions impératives énoncent des dispositions obligatoires et contraignantes – mais de portée générale – qui s'imposent, sous le contrôle du juge administratif, aux auteurs des documents de rang inférieur tout en leur laissant le soin de les préciser. Dans ce cadre, la planification stratégique n'a pas seulement une force incantatoire mais entend aussi imposer l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour réaliser les orientations et les objectifs préalablement déterminés.

Les prescriptions optionnelles, de portée plus précise que les prescriptions impératives, ne s'imposent au PLU que si les auteurs du SCoT décident d'y recourir ou non en fonction des circonstances locales. Mais dès lors que ces prescriptions sont mentionnées dans le SCoT, elles s'imposent au PLU. Les auteurs du SCoT doivent justifier des raisons pour lesquelles ils ont décidé de les imposer au PLU. Au titre des normes optionnelles, les auteurs du SCoT peuvent, par exemple, fixer des planchers de densité au-dessous desquels les PLU ne peuvent pas descendre, ou déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de zones à l'urbanisation est soumise à l'obligation pour les constructions de respecter des performances environnementales renforcées.

La loi ENE de 2010 et les législations postérieures transforment en compétences obligatoires certaines compétences jusque-là optionnelles et créent de nouvelles prescriptions impératives.

⁽⁶⁰⁾ Cf. notamment Conseil constitutionnel, 7 décembre 2000, décision n° 2000-436 DC, considérant n° 13.

C'est ainsi, par exemple, que la définition des grands projets d'équipements, de services, de dessertes par les transports collectifs est passée du statut de norme facultative à celui de norme obligatoire.

En matière d'habitat, les SCoT antérieurs à la loi ENE de 2010 devaient définir « les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ». Désormais, ils doivent définir « *les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs* ». Ils doivent également préciser « *les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune* » ainsi que « *les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé* » (article L. 141-12 du code de l'urbanisme).

En matière de zonage, l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme dispose que le DOO doit définir les localisations « *préférentielles* » des commerces, laissant ainsi au destinataire de la norme la possibilité de la préciser. Pour autant, l'article L. 141-17 introduit une norme plus précise mais optionnelle : le DOO peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant 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 et le développement durable. Ce document peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

Il est arrivé que les juridictions administratives apportent des réponses hétérogènes aux effets prescriptifs d'un SCoT. Ainsi, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé qu'un SCoT peut créer des servitudes d'urbanisme au sens de l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme⁶¹. De même, la surcharge normative d'un SCoT imposant au moins 20 % de logements sociaux dans les opérations d'habitat dépassant 5 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) a été jugée légale⁶² dans la mesure où le juge a considéré que de tels objectifs, pour partie exprimés sous forme quantitative⁶³, ne sont que des éléments d'une appréciation plus globale.

2.6.2. Liste exhaustive, par domaines d'intervention, des prescriptions impératives et des prescriptions optionnelles

Le rapport de présentation

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-3.** Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.
- Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 151-4.

⁽⁶¹⁾ CAA Nantes, 7 nov. 2014, *Commune de Mainvilliers*, n° 12NT033368.

⁽⁶²⁾ CAA Lyon, 8 nov. 2011, *Sté des Investissements internationaux*, n° 10LY1628.

⁽⁶³⁾ Sur les objectifs quantitatifs exprimés dans les SCoT, cf. notamment : CE 11 juill. 2012, *SAS Sodigor*, n° 353880 ; CE 12 déc. 2012, *Sté Davalex*, n° 353496 ; CE 12 déc. 2012, *Sté Abredis*, n° 353545.

- Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.
- Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 131-1 et L. 131-2, avec lesquels il est compatible ou qu'il prend en compte.

Le projet d'aménagement et de développement durables

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-4.** Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.
- Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays.

Le document d'orientation et d'objectifs

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-5.** Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine :
 - 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
 - 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;
 - 3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.
- Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines.

La gestion économe des espaces

Prescription impérative

- **Art. L. 141-6.** Le document d'orientation et d'objectifs arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres.

Prescriptions optionnelles

- **Art. L. 141-7.** Le document d'orientation et d'objectifs peut, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.
- **Art. L. 141-8.** Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.
- **Art. L. 141-9.** Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 141-5, le document d'orientation et d'objectifs peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :
 - 1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-11 ;
 - 2° La réalisation d'une évaluation environnementale prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;
 - 3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

La protection d'espaces agricoles, naturels et urbains

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-10.** Le document d'orientation et d'objectifs détermine :
 - 1° Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ;
 - 2° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Prescription optionnelle

- **Art. L. 141-11.** Le document d'orientation et d'objectifs peut définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

L'habitat

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-12.** Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs.
- Il précise :
 - 1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;
 - 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé.

Les transports et les déplacements

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-13.** Le document d'orientation et d'objectifs définit les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements. Il définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs.
- **Art. L. 141-14 al. 1.** Le document d'orientation et d'objectifs précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.

Prescriptions optionnelles

- **Art. L. 141-14 al. 2.** [Le document d'orientation et d'objectifs] Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.
- **Art. L. 141-15.** Le document d'orientation et d'objectifs peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments :
 - 1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ;
 - 2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer.
- Les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les territoires couverts par un plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains.

L'équipement commercial et artisanal

Prescription impérative

- **Art. L. 141-16.** Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, 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.

Prescriptions optionnelles

- **Art. L. 141-17.** Le document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant 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 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. Elles 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.
- Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.
- L'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial est sans incidence sur les autres documents du schéma de cohérence territoriale.

La qualité urbaine, architecturale et paysagère

Prescriptions optionnelles

- **Art. L. 141-18.** Le document d'orientation et d'objectifs peut préciser les objectifs de qualité paysagère.
- Il peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.
- **Art. L. 141-19.** Le document d'orientation et d'objectifs peut étendre l'application de l'article L. 111-6 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.

Les équipements et les services

Prescription impérative

- **Art. L. 141-20.** Le document d'orientation et d'objectifs définit les grands projets d'équipements et de services.

Les infrastructures et les réseaux de communications électroniques

Prescription optionnelle

- **Art. L. 141-21.** Le document d'orientation et d'objectifs peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Les performances environnementales et énergétiques

Prescription optionnelle

- **Art. L. 141-22.** Le document d'orientation et d'objectifs peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées.

Zones de montagne

Prescriptions impératives

- **Art. L. 141-23.** En zone de montagne, le document d'orientation et d'objectifs définit :
 - 1° La localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles mentionnées au 1° de l'article L. 122-19 ;
 - 2° Les principes d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles mentionnées au 2° de l'article L. 122-19.

Prescription optionnelle

- **Art. L. 141-24.** Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

Ces dispositions prennent la forme d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, à condition que celui-ci ait été élaboré et approuvé selon les modalités définies au présent chapitre.

Art. L. 141-25. Le chapitre individualisé 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.

Il précise les mesures de protection du milieu marin.

Il définit les orientations et principes de localisation des équipements industriels et portuaires, s'il en est prévu.

Il mentionne les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs.

Art. L. 141-26. Lorsque le schéma de cohérence territoriale comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, ce chapitre se substitue à la partie d'un schéma de mise en valeur de la mer existant qui concerne son territoire.

Annexe 2.7. Le périmètre du SCoT et des documents ayant les effets d'un SCoT

2.7.1. La délimitation du périmètre

Depuis la loi SRU de 2000, l'échelle spatiale du SCoT est intercommunale et vise à favoriser un périmètre correspondant à un large bassin de vie, à une zone d'emploi ou à une aire urbaine. Le périmètre du SCoT doit être d'un seul tenant et sans enclave et comporter au moins la totalité du territoire des EPCI compétents en la matière (communauté urbaine, communauté d'agglomération, certaines communautés de communes). Ce périmètre ne peut scinder celui d'une communauté ou d'une métropole.

A l'origine, la loi SRU de 2000 avait prévu de fixer le périmètre d'un SCoT à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI. Voulant distinguer les territoires des SCoT et ceux des PLUi, et pour éviter la superposition d'un PLU et d'un SCoT sur un même territoire, la loi Alur de 2014 a supprimé la faculté d'adopter un SCoT à l'échelle d'un seul EPCI et a posé l'obligation pour un SCoT d'inclure le périmètre d'au moins deux EPCI. Il s'agissait de conforter le rôle prospectif des SCOT en favorisant une échelle d'élaboration correspondant davantage à un bassin de vie et d'emploi. Toutefois, cette loi a maintenu la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un SCoT.

L'interdiction de délimiter un SCoT mono-EPCI a entraîné la multiplication de PLUi ayant les effets d'un SCoT, alors que ce dispositif, créé par la loi ENE de 2010, a été plutôt envisagé pour des cas exceptionnels (EPCI isolés ou enclavés formant un bassin de vie autonome : îles, vallées de montagne, etc.).

Par la suite, à la rigidité de la loi Alur de 2014 interdisant les SCoT mono-EPCI, la loi NOTRe de 2015 a préféré la recherche de périmètres de SCoT pertinents couvrant, selon les cas, un ou plusieurs EPCI compétents. Cette loi revient donc au système initial en abrogeant la disposition associant le SCoT à au moins deux EPCI.

Si l'initiative de l'élaboration du SCoT appartient aux communes ou à leurs groupements compétents, l'article L. 143-6 du code de l'urbanisme dispose que le

préfet arrête le périmètre retenu sous réserve qu'il permette de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois. En tenant compte des situations locales et des autres périmètres arrêtés ou proposés, le préfet doit également vérifier que le périmètre retenu permette la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Lorsque le préfet constate que le périmètre d'un SCoT ne permet pas d'atteindre ces objectifs, il peut demander une extension du périmètre (article L. 143-7 du code de l'urbanisme).

2.7.2. L'évolution des périmètres de SCoT

La loi Égalité et citoyenneté de 2017 tire les conséquences de la réforme territoriale :

- *Extension du périmètre de l'EPCI porteur de SCoT.* Nouvel article L. 143-10 du code de l'urbanisme : la décision d'extension emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.
- *Réduction de périmètre de l'EPCI porteur de SCoT.* Nouvel article L. 143-11 : la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale retiré. Des dérogations sont prévues.
- *Couverture partielle d'une communauté ou d'une métropole par un périmètre de SCoT.* L'article L. 143-12 traite de la situation dans laquelle, suite à une recomposition, un EPCI n'est pas entièrement compris dans un SCoT, par exemple en cas de fusion de plusieurs EPCI n'appartenant pas tous au SCoT. La possibilité, pour l'établissement public de SCoT, de refuser de s'étendre à l'ensemble de la communauté ou de la métropole, est supprimée pour favoriser la recomposition des SCoT suite à la réforme territoriale.
- *Partage d'une communauté ou d'une métropole entre plusieurs périmètres de SCoT.* Le nouvel article L. 143-13 traite de la situation dans laquelle un EPCI, à la suite d'une extension ou d'une fusion d'EPCI, comprend des communes appartenant à plusieurs SCoT. L'extension automatique du périmètre de SCoT se fera au bénéfice du SCoT incluant la majeure partie de sa population, et non nécessairement sa majorité.
- *Fusion d'EPCI dont au moins un est porteur de SCoT.* L'article L. 143-14 permet de prendre en compte le cas particulier des fusions d'EPCI ou de syndicats mixtes fermés, porteurs de SCoT à leur échelle. Dans ce cas, le nouvel établissement public issu de la fusion assure le suivi du ou des SCoT et peut achever les procédures en cours sur leur périmètre initial. Il peut également engager des procédures de modification ou de mise en compatibilité jusqu'à l'approbation d'un SCoT sur l'ensemble de son périmètre.
- *Autorité chargée de la procédure.* L'article 143-16 fait l'objet de modifications rédactionnelles pour clarifier la possibilité, pour un établissement public porteur de SCoT, de mener les procédures d'évolution. Il prévoit explicitement qu'un pôle d'équilibre territorial et rural peut être porteur d'un SCoT.

2.7.3. Les EPCI de grande taille

Les articles L. 154-1 à L. 154-4 issus de la loi Égalité et citoyenneté de 2017 dispose à titre dérogatoire que, s'agissant des EPCI regroupant au moins 100 communes, ces communautés (hors métropoles) couvertes par un SCoT ou intégrées dans un

périmètre de SCoT peuvent de doter de plusieurs PLU infracommunaux plutôt que d'un seul PLUi sur tout le territoire.

2.7.4. La suppression de la « prime au sortant »

La loi Alur avait créé une « prime au sortant » en permettant à une commune se retirant d'un périmètre de SCoT sans en intégrer un nouveau de ne pas se voir appliquer le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT.

En modifiant l'article L. 143-11 du code de l'urbanisme, la loi Égalité et citoyenneté de 2017 supprime cette « prime », souvent déstabilisatrice pour les périmètres de SCoT. La nouvelle rédaction de l'article L. 143-11 dispose que tout EPCI qui quitte un SCoT, qu'il rejoigne ou non un autre périmètre de SCoT, sera soumis à la règle de la « constructibilité limitée » jusqu'à sa couverture par un SCoT approuvé.

2.7.5. Le PLUi ayant les effets d'un SCoT

La loi ENE de 2010 a introduit la possibilité d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ayant les effets d'un SCoT.

La loi Alur de 2014 a instauré le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, et a parallèlement introduit l'obligation, pour les futurs SCoT, de couvrir un territoire plus large. Cependant, dans le cas où le territoire pertinent pour réaliser un SCoT coïncide, compte tenu de son échelle, avec celui de l'EPCI, la loi ALUR maintient la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un SCoT. Cette disposition a été codifiée à l'ancien article L. 144-2 du code de l'urbanisme.

Le recours à cette procédure, à l'origine conçue de façon limitée pour tenir compte, par exemple, des territoires isolés, en fond de vallée, etc., s'est progressivement étendu à certains territoires, souvent dans un objectif « défensif », en réaction à l'objectif légal fixé par la loi de « couverture intégrale du territoire national par des SCoT ». Or le contenu de ce dispositif s'est révélé non stabilisé juridiquement : en cas d'annulation contentieuse du PLUi valant SCoT, le territoire se retrouve privé de PLU et de SCoT. Ainsi les démarches de PLUi valant SCoT ont souvent empêché l'émergence de périmètres de SCoT plus étendus et plus pertinents.

Le 4° de l'article 131 de la loi Égalité et citoyenneté de 2017 ¹ abroge l'article L. 144-2 qui ouvrait la faculté d'élaborer des PLUi ayant les effets d'un SCoT. Il prévoit toutefois que les PLUi ayant les effets d'un SCoT approuvés avant la publication de la loi (28 janvier 2017) continuent à produire leurs effets et à être régis par les dispositions applicables aux PLU. Cet article prévoit également que les procédures d'élaboration en cours peuvent se poursuivre dès lors que l'accord du préfet prévu à l'ancien article L. 144-2 a été notifié à la communauté avant la date d'entrée en vigueur de la loi (29 janvier 2017).

2.7.6. La charte d'un PNR tenant lieu de SCoT

Les dispositions de l'ancien article L. 122-4-3 du code de l'urbanisme, créé par la loi Alur de 2014 ont été recodifiées à l'article L. 144-1 : la charte d'un parc naturel régional (PNR) peut tenir lieu de SCoT pour les communes de ce parc qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un SCoT, dès lors que cette charte comporte un chapitre individualisé comprenant les documents mentionnés à l'article L. 141-2.

2.7.7. Les pôles métropolitains

La loi RCT de 2010 a créé la catégorie des pôles métropolitains. Composés uniquement d'EPCI à fiscalité propre, ces syndicats mixtes peuvent se voir confier, notamment, une compétence en matière d'aménagement de l'espace par la coordination des SCoT dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle. La loi MAPTAM de 2014 a apporté quelques modifications relatives aux seuils démographiques et aux statuts possibles des pôles métropolitains.

Les pôles métropolitains sont régis par les articles L. 5731-1 à L. 5731-3 du CGCT. Cet établissement public est constitué, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

2.7.8. Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), créés par loi du 27 janvier 2014, ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Ils sont en quelque sorte le pendant des pôles métropolitains.

Les PETR constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics créée par la loi MAPTAM de 2014. Aux termes de l'article L. 5741-1 du CGCT, ces établissements publics regroupent, sur la base du volontariat, des EPCI à fiscalité propre afin d'élaborer un projet de territoire définissant dans leur périmètre les conditions de développement économique, écologique, culturel et social.

Aux termes du 2^e alinéa du I de l'article L. 5741-3 du CGCT, lorsque le périmètre du PETR recouvre partiellement un ou plusieurs SCoT, le pôle peut assurer, à la demande des EPCI à fiscalité propre qui le composent et sur son seul périmètre, la coordination des SCoT concernés.

Ainsi, le législateur n'a-t-il pas entendu créer un nouvel échelon d'administration locale mais un outil juridique souple visant à fédérer les initiatives locales portées par les EPCI à fiscalité propre des territoires ruraux, périurbains et des petites agglomérations afin de leur donner la possibilité de se mobiliser autour de projets d'intérêt général structurants sur un territoire plus vaste. Les critères de représentation des EPCI à fiscalité propre membres d'un PETR au sein du conseil syndical fixés par l'article L. 5741-1 du CGCT renvoient au poids démographique de chaque membre du pôle et exige que chacun dispose d'au moins un siège sans qu'aucun ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges. Dans le cas particulier d'un PETR composé de deux EPCI à fiscalité propre, la répartition égalitaire des sièges résultant de la mise en œuvre de ces dispositions permet d'assurer la pleine expression de chacun des établissements qui en sont membres.

2.7.9. La démarche inter-SCoT

L'inter-SCoT ne constitue pas un cadre institutionnel ni un super SCoT, mais il est une démarche de coopération volontariste, sans portée juridique, un espace de travail qui recherche les intérêts communs et les enjeux collectifs de plusieurs SCoT lorsque ceux-ci ne peuvent trouver de réponses à la seule échelle d'un SCoT, soit du fait de son périmètre trop petit, soit parce que la solution se trouve dans la coopération entre plusieurs territoires.

Annexe 3. Le porter à connaissance et la note d'enjeux

Extraits du rapport du CGEDD « Qualité du "dire" de l'État au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports » – Mai 2013

Rapport n°- 008293-01 - Qualité du "dire" de l'État au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports – Mai 2013 - Claude DORIAN, Yves MALFILATRE, Marie-Line MEAUX, Annick HELIAS, Bernard SIMON, Cyril GOMEL, Isabelle RAYMOND-MAUGE ;

Ce rapport rappelle que la légitimité d'un « dire » de l'État adressé aux collectivités territoriales est liée à la forme spécifique prise par la décentralisation en France, tant en termes de droit que de pratiques :

- l'État est, dans le cadre de ses missions régaliennes, garant de l'effectivité du droit, y compris du respect des engagements pris au niveau international et communautaire ; en faisant respecter « l'État de droit » avec équité, il contribue à la cohésion sociale et territoriale dont il est plus largement le garant à l'échelle de la nation ;
- du fait même des principes de la décentralisation (en particulier la non tutelle entre collectivités), l'État reste un acteur incontournable dans les territoires, notamment au-delà des périmètres des collectivités concernées : rôle des documents d'encadrement de niveau supérieur comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas régionaux et plus largement ce qui peut relever, aux yeux de l'État, d'une vision de la cohérence et de la continuité territoriale.

Le rapport rappelle en outre que certaines politiques publiques sectorielles portent des objectifs potentiellement contradictoires dans leur mise en œuvre (par exemple le développement des filières bois-énergie et la lutte contre la pollution de l'air, la promotion des équipements d'énergie renouvelable et la préservation du paysage, ou encore la production massive de logements et la gestion économe de l'espace). Ces contradictions ne peuvent se résoudre qu'avec la prise en compte fine des caractéristiques du territoire considéré, l'identification des bons leviers d'action et la mise en place d'indicateurs adaptés.

L'État ne peut alors généralement s'en remettre uniquement au « porter à connaissance », puisque celui-ci, constitué d'un ensemble d'informations « neutres » (textes, servitudes, études, données...), ne fournit aucune clé de résolution, aucune méthode, aucun point de vue.

Face au développement des objectifs de résultat dans les politiques publiques nationales, les collectivités territoriales attendent d'ailleurs de l'État qu'il clarifie les modalités d'une application intégrée du droit au plan local, pour rendre ce dernier tangible.

Le rapport rappelle aussi que l'État, lorsqu'il s'exprime sur les enjeux de la planification territoriale au-delà de la prise en compte de ses propres projets, doit distinguer :

- les prescriptions à respecter, par exemple l'inconstructibilité des zones dangereuses des plans de prévention des risques,
- les obligations de nature appréciative, sur lesquelles il peut formuler des recommandations fondées sur sa connaissance du territoire mais dont l'application est à la charge des collectivités territoriales (par exemple, le rappel

de la nécessaire gestion économe des espaces agricoles après le constat d'une consommation excessive et continue),

- ce qui n'est que simple recommandation.

L'État s'impose donc l'obligation de produire des « notes d'enjeux » et des outils méthodologiques pour faciliter la déclinaison des politiques nationales dans les documents de planification territoriale, même s'il ne lui appartient pas de faire les arbitrages exigés par leur mise en cohérence.

Remarques relatives à la note d'enjeux

A la différence du porter à connaissance, régi aux articles L. 132-2, L. 132-3 et R. 132-1 du code de l'urbanisme, la note d'enjeux ne constitue ni un acte ni une obligation réglementaires. Plusieurs circulaires incitent cependant les services de l'État à formaliser les enjeux de l'État sur le territoire considéré, dans le cadre de la phase d'association de l'État sous la forme du porter à connaissance.

Ainsi, la note d'enjeux se concentre sur les attentes que l'État peut exprimer sur la situation du territoire concerné au regard des différentes politiques publiques, tenant compte des évolutions prévisibles et des territoires environnants, et établie de préférence collectivement entre services de l'État. Cette démarche ne doit se confondre avec les enjeux locaux.

Sur cette question, on peut utilement se référer au référentiel de juin 2013 produit par le Cerema : « Document d'aide à l'élaboration d'une note d'enjeux dans le cadre de l'association de l'État » ⁶⁴.

⁽⁶⁴⁾ Lien vers le référentiel : http://www.ouest.cerema.fr/IMG/pdf/130531_note-enjeux_cle528f15.pdf

Annexe 4. Liste des entretiens conduits

| <i>Organismes</i> | <i>Interlocuteurs</i> | <i>Date des entretiens</i> |
|---|---|---|
| Fédération nationale des SCoT | <p>Romain PRAX, directeur</p> <p>Rencontres nationales de Nevers</p> <p>Réunion mission SCoT CGEDD :</p> <p>Alain PEREA, Vice-Président de la FédéSCoT et SCoT de Narbonne</p> <p>Pascal DELTEIL, Vice-Président de la FédéSCoT et Président du SCoT Bergeracois</p> <p>Louis MENAGER, Président SCoT du Pays de Vitré</p> <p>Michel LABARDIN, Président du SCoT de l'Agglomération Bordelaise</p> <p>Natalie THIERRY, Présidente du SCoT Pays entre Seine et Bray</p> <p>Emmanuel GIRAUD, Directeur du SCoT de l'Agglomération Lyonnaise</p> <p>David PAGNIER, Directeur du SCoT du Grand Nevers</p> <p>Sylvia LABEQUE, Directrice du SCoT de l'Agglomération Bordelaise</p> <p>Christophe ANDRES, Directeur du SCoT du Bergeracois</p> <p>Philippe AUGER, Directeur du SCoT de la région grenobloise</p> <p>David BOURGEOIS, Directeur du SCoT de la région d'Arras</p> | <p>1^{er} juin 2016 30 août 2016 Séminaire du 4 novembre 2016</p> <p>9 et 10 juin</p> <p>17 nov. 2016</p> |
| <p>ARF <i>Association des régions de France</i> (Comité de pilotage des Sradet)</p> | <p>Marielle ABRIC, conseillère développement durable et logement</p> <p>Pascal GRUSELLE, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et outre-mer</p> <p>Frédéric ÉON, conseiller affaires juridiques et fonction publique</p> <p>Comité de pilotage SRADDET</p> | <p>16 juin 2016</p> |
| <p>AdCF <i>Assemblée des Communautés de France</i></p> | <p>Corinne CASANOVA, vice-présidente, présidente de la commission urbanisme, habitat et mobilités, vice-présidente du SCoT « Métropole Savoie », vice-présidente de la Communauté d'agglomération du lac du Bourget (CALB)</p> <p>Philippe SCHMIT, secrétaire général</p> <p>Convention nationale de Strasbourg, atelier planification</p> | <p>23 nov. 2016</p> <p>21 sept. 2016 Séminaire du 4 novembre 2016</p> <p>14 octobre 2016</p> |

| Organismes | Interlocuteurs | Date des entretiens |
|--|---|--|
| FNAU <i>Fédération nationale des agences d'urbanisme</i> | Brigitte BARIOL-MATHAIS , déléguée générale | 31 mai 2016 23 nov. 2016 |
| | Yann CABROL , Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse aire métropolitaine, Planification et grands territoires | 23 nov. 2016 |
| | Pascal TATON , directeur général de l'agence | 23 nov. 2016 |
| Agence de développement et d'urbanisme du Grand Amiénois (ADUGA) et Amiens SM SCoT <i>Syndicat mixte du SCoT du Pays du Grand Amiénois</i> | Jérôme GRANGE , directeur de l'agence et du syndicat mixte Jean-Michel MAGNIER : vice-président de l'Aduga, vice-président de la communauté de communes du Bernavillois Jean-Jacques STOTER : vice-président de l'Aduga, vice-président de la communauté de communes du Sud-Ouest amiénois Claude DEFLESSELLE , président de la communauté de communes Bocage-Hallue | 20 octobre 2016 |
| Amiens Métropole | Ivan EVRARD , conseiller auprès d'Alain Gest, président d'Amiens Métropole | 20 octobre 2016 |
| Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (A'urba) | Jean-Marc OFFNER , directeur général | 6 juillet 2016 |
| Bordeaux SySDAU <i>Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise</i> | Michel LABARDIN , président, vice-président de Bordeaux Métropole, maire de Gradignan | 7 juillet 2016 |
| | Sylvia LABÈQUE , directrice | 7 juillet 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 février 2017 |
| Métropole européenne de Lille | Audrey LINKENHELD , conseillère métropolitaine, députée du Nord | 16 décembre 2016 |
| Brest Métropole <i>Pôle métropolitain du Pays de Brest</i> | Thierry CANN , directeur | 22 nov. 2016 |
| Communauté de communes Centre Dombes (Ain) | Michel GIRER , président, adjoint au maire de Mionnay | 5 décembre 2016 |
| Communauté de communes du Pays de Gex (CCPG) | Pierre-Alain THIÉBAUD , pôle Aménagement du Territoire, chef de projet PLUi | 3 octobre 2016 |
| | Vincent SCATTOLIN , vice-président de la CCPG | Séminaire du 4 novembre 2016 |
| Lyon Métropole | Jean FRÉBAULT , président du Conseil de développement | 13 juin 2016 |
| | Jean-Marc VALENTIN , chargé de mission à la direction de la planification et des politiques d'agglomération | |
| Lyon SEPAL <i>Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise</i> | Emmanuel GIRAUD , directeur | 13 juin 2016 |
| | Nicolas PECH , chargé de mission | |
| Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon) | Olivier ROUSSEL , directeur général adjoint par intérim, directeur de projets « Approches stratégiques métropolitaines » | 13 juin 2016 |
| Montpellier agglomération | Yves NURIT , directeur général adjoint des services | 20 déc. 2016 |

| Organismes | Interlocuteurs | Date des entretiens |
|--|---|--|
| Nancy : SCoT Sud 54 <i>Syndicat mixte du SCoT Sud 54</i> Nancy : ADUAN <i>Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne</i> | Rachel OUEZMANE , directrice du syndicat mixte Pascal TATON , directeur général de l'agence | 29 nov. 2016 |
| Nantes Saint-Nazaire Pôle métropolitain | Stéphane BOIS , directeur | 11 octobre 2016 |
| Syndicat mixte du SCoT de l'agglomération tourangelle | Frédéric TALLOIS , chef de projet | 27 sept. 2016 |
| Syndicat mixte du SCoT des communautés d'Amboise, de Bléré et de Château-Renault : SCoT ABC | Géraldine VITULIN , chargée de mission | 27 sept. 2016 |
| Syndicat mixte du SCoT Rives du Rhône | Charles ZILLIOX Vice-Président de la Communauté de communes du Pilat Rhodanien, maire de Bessey | 5 septembre 2016 |
| Communauté de communes du Centre Doubs | Michel GIRER , président | 29 nov. 2016 |
| Direction générale des collectivités locales (DGCL) | François PESNEAU , sous-directeur des compétences et des institutions locales Lionel BEAUGAD , Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat Émilie REVEST , Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat Marie José MIRANDA | 22 juin 201 |
| DHUP <i>Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages</i> | Pastèle SOLEILLE , sous-directrice de la qualité du cadre de vie Muriel BENSARD , adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie Dominique PETIGAS-HUET , cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie Pierre MIQUEL , responsable du pôle planification territoriale stratégique Laëtitia MANTZIARAS-CONREAUX , adjointe à la cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie Guennoé POIX , chef de projet Club PLUi, bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie François BERTRAND , sous-directeur de l'aménagement durable Monica-Isabel DIAZ , cheffe du bureau des stratégies territoriales Alexandrine SENS , cheffe de projet aménagement et urbanisme Grands territoires | 7 juin 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 19 janvier 2017 Séminaire du 4 novembre 2016 7 juin 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 7 juin 2016 30 août 2016 30 août 2016 4 juillet 2016 4 juillet 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 |

| Organismes | Interlocuteurs | Date des entretiens |
|---|--|---|
| DREAL Hauts de France <i>Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Hauts de France</i> | Corinne BIVER , cheffe du service Énergie, Climat, Logement, Aménagement du Territoire | 5 octobre 2016 |
| | Jeanne-Marie GOUIFFES , cheffe du pôle Aménagement du territoire au service Énergie, climat, logement, aménagement du territoire (SECLAT) | 12 octobre 2016 |
| | Vincent PRADEAU , adjoint à la cheffe du pôle Aménagement du territoire | 4 octobre 2016 |
| | Julien LABIT , directeur régional adjoint | 7 octobre 2016 |
| DREAL Nouvelle Aquitaine <i>Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Nouvelle-Aquitaine</i> | Agnès CHEVALIER , adjointe à la cheffe de département | 16 nov. 2016 |
| | Alain de NAYER , chargé de projet analyse territoriale et cartographe à la Division Connaissance et Analyse des Territoires | 16 janvier 2017 |
| DREAL Centre <i>Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Centre-Val de Loire</i> | Francis LALBA , service bâtiment, logement aménagement durable, chargé de mission SCoT | 5 juillet 2016 |
| DDT 01 <i>Direction départementale des territoires de l'Ain</i> | Gérard PERRIN , directeur | 11 octobre 2016 |
| | Nicolas MONTANARO , chargé de mission territorial à la Mission animation des politiques sur les territoires | 30 septembre 2016 , 3 octobre 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 |
| DDT 16 <i>Direction départementale des territoires de la Charente</i> | Marie-Aude KYRIACOS , responsable de l'unité Atelier d'urbanisme | 16 déc. 2016 |
| CEREMA <i>Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement</i> | Silvain CZECHOWSKI , chef du département Urbanisme-Habitat, direction technique Territoires et Ville | 13 juin 2016 |
| | Dominique DELÉAZ , direction territoriale Centre-est | 13 juin 2016 20 déc. 2016 31 janvier 2017 |
| | Pierre LEBRAS , directeur d'études aménagement et urbanisme | 21 novembre 2016 |
| | Stéphane LEVEQUE , chef de projet planification, département territoires et villes, Club PLUi | 3 octobre 2016 |

Personnes qualifiées

| | |
|---|------------------------------|
| Christian DEVILLERS , architecte-urbaniste | Séminaire du 4 novembre 2016 |
| François GRETHER , architecte-urbaniste | Séminaire du 4 novembre 2016 |
| Jean-Michel JACQUET , architecte-urbaniste, architecte conseil de l'État auprès de la direction de l'eau et de la biodiversité | 30 août 2016 |
| François LECLERCQ , architecte-urbaniste | Séminaire du 4 novembre 2016 |
| Frédéric BONNET , architecte-urbaniste | 15 novembre 2016 |
| Bernard REICHEN , architecte-urbaniste | 23 mai 2016 |
| Jean-Pierre LEBRETON , Ancien directeur scientifique du GRIDAUH, Professeur émérite de | 30 mai 2016 |

| | |
|---|--|
| l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines | |
| Nicole LEROUSSEAU , professeur émérite de droit public (Université François Rabelais de Tours), Laboratoire d'Étude et de Recherche sur l'Action Publique, GRIDAUH | 27 sept. 2016 |
| Corinne MANSON , maître de conférences en droit public (Université François Rabelais de Tours), Laboratoire d'Étude et de Recherche sur l'Action Publique, GRIDAUH | 27 sept. 2016 |
| Sylvain MORAIN , paysagiste - Atelier Altern | 9 août 2016 |
| Martin VANIER , membre de la coopérative conseil Acadie | 23 nov. 2016 Séminaire du 4 novembre 2016 |
| Laurent THERY , ancien préfet délégué au projet métropolitain Aix-Marseille-Provence (AMP) | 14 septembre 2016 |

Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|--|
| CC | Carte communale |
| CDAC | Commission départementale d'aménagement commercial |
| CEREMA | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement |
| CETE | Centre d'études techniques de l'Équipement |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CPER | Contrat de plan État-région |
| CTAP | Conférence territoriale de l'action publique |
| CVRH | Centre de valorisation des ressources humaines |
| DAAC | Document d'aménagement artisanal et commercial |
| DAC | Document d'aménagement commercial |
| DDT (M) | Direction départementale des territoires (et de la mer) |
| DHUP | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages |
| DOO | Document d'orientation et d'objectifs |
| DPMVP | Directive de protection et de mise en valeur des paysages |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DTADD | Directive territoriale d'aménagement et de développement durables |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| GEMAPI | Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations |
| Loi ACTPE | Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises |
| Loi ALUR | Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové |
| Loi E&C | Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté |
| LOI ENE | Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement |
| Loi LOADDT | Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire |
| Loi LOF | Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière |
| Loi LME | Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie |
| Loi MAPTAM | Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| Loi NOTRe | Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| Loi RCT | Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales |
| Loi SRU | Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|--|
| Loi UH | Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat |
| PADD | Projet d'aménagement et de développement durables |
| PADDUC | Plan d'aménagement et de développement durables de la Corse |
| PAPI | Programme d'actions de prévention des inondations |
| PCAET | Plan climat air énergie territorial |
| PDU | Plan de déplacement urbain |
| PEB | Plan d'exposition au bruit |
| PETR | Pôle d'équilibre territorial et rural |
| PGRI | Plan de gestion des risques d'inondation |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLU (i) | Plan local d'urbanisme (intercommunal) |
| PNR | Parc naturel régional |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PPA | Personne publique associée |
| PSMVSPR | Plan de sauvegarde et de mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SAR | Schéma d'aménagement régional |
| SCoT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDAU | Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme |
| SDCI | Schéma départemental de coopération intercommunale |
| SDRIF | Schéma directeur de la région d'Île-de-France |
| SLGRI | Stratégie locale de gestion des risques d'inondation |
| SRADDET | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| SRCE | Schéma régional de cohérence écologique |
| SRDAM | Schéma régional de développement de l'aquaculture marine |
| SRDEII | Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation |
| TRI | Territoire à risque important d'inondation |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |
| ZACom | Zone d'aménagement commercial |
| ZAD | Zone d'aménagement différé |

