



La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane,
à destination des élus et des acteurs de territoire.

N°8 Mars/Avril 2014

Le Schéma de Cohérence Territoriale



éditorial

Le comité de pilotage de l'observatoire des territoires, réuni le 18 février 2014 a orienté la ligne éditoriale de la lettre de l'ODT : avec la nouvelle mandature des élus communaux et communautaires, la promulgation de la loi ALUR (24 mars 2014) et l'objectif de généralisation des SCOT à l'ensemble des territoires (Grenelle II), le schéma de cohérence territoriale figure logiquement parmi les sujets plébiscités.

Néanmoins, après la promulgation de la loi ALUR et les changements significatifs apportés aux documents d'urbanisme, l'actualité législative reste importante puisque les projets de lois relatifs au commerce et à l'artisanat, à l'avenir de l'agriculture, à la biodiversité ou encore à la transition énergétique pourraient, eux aussi avoir des conséquences sur le contenu des SCOT et des PLU.

Cette 8^{ème} Lettre de l'Observatoire est donc l'occasion de revenir sur le contenu et les modalités d'élaboration des SCOT, sans toutefois pouvoir développer l'ensemble des enjeux auxquels le SCOT doit répondre.

Sur notre territoire, les deux SCOT Plaine du Roussillon et Littoral Sud respectivement approuvés en 2013 et 2014 couvrent près de 40 % du territoire départemental (105 communes) et de 90 % de la population. C'est désormais à l'échelle locale (communale et intercommunale) que doivent être déclinées et précisées les mesures des SCOT, au travers notamment des PLU, PLUi et cartes communales. Sur les bassins de Cerdagne-Capcir, du Conflent, du Haut-Vallespir et des Fenouillèdes des réflexions sont engagées ou à engager.



Pascal FOURCADE,
Directeur de l'Agence
d'Urbanisme Catalane.

Quels sont les effets de la loi ALUR sur l'outil SCOT ?

La loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) a été publiée le 24 mars 2014 après 9 mois de travaux parlementaires. Si le volet logement de la loi constitue l'essentiel des nouvelles dispositions, le volet urbanisme apporte des modifications notables aux documents de planification et d'urbanisme, en particulier pour les PLU.

Après les changements importants suscités par le Grenelle (Loi Engagement National pour l'Environnement de 2010), les dispositions relatives aux SCOT sont globalement moins affectées par la loi ALUR mais des évolutions significatives méritent d'être soulignées :

- Le périmètre d'un SCOT ne peut plus couvrir celui d'un EPCI seul.
- L'incitation à l'élaboration d'un SCOT est encore renforcée et le recours aux dérogations pour des ouvertures à l'urbanisation en l'absence de SCOT approuvé est limité. D'autre part, le rôle des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) est affirmé (avis préalable à la dérogation).
- La mise en compatibilité d'un PLU/PLUi avec un SCOT est réduite à 1 an (sauf si cette mise en compatibilité génère une révision).
- Lorsqu'un SCOT est compris dans le périmètre d'un Parc Naturel Régional (PNR), les dispositions « pertinentes » de la charte de celui-ci doivent être intégrées dans un chapitre individualisé du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).
- La charte d'un PNR peut également tenir lieu de SCOT à condition de comporter un chapitre individualisé comprenant l'ensemble des éléments constitutifs d'un SCOT.
- Le document d'aménagement commercial est supprimé et l'essentiel de ses dispositions sont intégrées au DOO. Si la délimitation des zones d'aménagement commercial (ZACOM) est abolie, de nouvelles dispositions concernant l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes, l'accessibilité piétonne et cyclable ou encore la qualité environnementale, architecturale et paysagère sont introduites. La possibilité de lancer de nouveaux schémas de secteur est supprimée.



Qu'est ce qu'un Schéma de COhérence Territoriale?

Le contenu du SCOT

Le schéma de cohérence territoriale est composé de 3 pièces principales dont le contenu est précisé par le code de l'urbanisme (L.122-1-2 et suivants) : le **rapport de présentation** permet de réaliser un état des lieux, d'analyser le contexte territorial et de mettre en évidence les grands enjeux auxquels le SCOT peut répondre. Ce premier document est composé de l'état initial de l'environnement, d'un diagnostic territorial et il est complété par l'exposé des choix retenus pour établir le projet et mesurer les incidences de ce dernier sur l'environnement.

tion et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est le projet de territoire collectif, élaboré par les élus, qui apporte des réponses générales et globales aux enjeux identifiés dans la première partie. Il fait l'objet d'un débat entre les élus du comité syndical.

Enfin, le **Document d'Orientations et d'Objectifs** définit les conditions de mise en œuvre du PADD. Ce document opposable contient un ensemble de dispositions écrites et cartographiques ayant un caractère plus ou moins prescriptif. Il s'inscrit dans une logique de déclinaison du PADD et son contenu est également encadré par le code de l'urbanisme : ainsi il fixe par exemple un objectif d'offre de nouveaux logements ou arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Le DOO permet également d'identifier les projets structurants pour le territoire et de définir leurs conditions d'implantations dans le respect des grands équilibres. Il est généralement accompagné d'une carte de synthèse.

une élaboration en 3 temps

Au cœur de la démarche d'élaboration, le **Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)** fixe les orientations générales en matière de logement, de transports et de déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants et de développement économique, de qualité paysagère, de préservation et de remise en état en bon état des continuités écologiques, de lutte contre l'étalement urbain ou encore de protec-

Comment définir le périmètre?

Un des fondements de la création de l'outil SCOT en décembre 2000 par la loi SRU était de doter le territoire de schémas assurant la cohérence d'ensemble entre les différentes politiques sectorielles (déplacement, habitat, commerce...) et les documents d'urbanisme locaux et communaux (PLU, cartes communales...). Avec les lois ENE (2010) et ALUR (2014) le législateur a encore précisé les modalités de définition d'un périmètre.

Un périmètre sans enclave

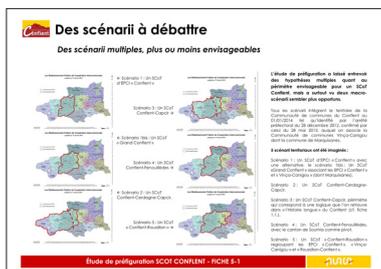
Le périmètre d'un SCOT est délimité d'un seul tenant et sans enclave, il recouvre obligatoirement la totalité des périmètres des EPCI qui le composent (depuis la loi ALUR il ne peut plus correspondre à celui d'un EPCI seul, puisque c'est le principe d'élaboration du PLU qui prévaut à cette échelle). Il prend en compte les déplacements urbains (notamment domicile-travail) ou encore la

zone de chalandise des commerces. Avec la loi ALUR, il doit également permettre « 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 ».

Enfin, la définition du périmètre tient également compte des périmètres des pays, des parcs naturels ou encore des SCOT, PDU ou PLH déjà existants. En bref, le territoire d'un SCOT correspond à une entité cohérente correspondant de préférence à un ou plusieurs bassin(s) de vie, eux-mêmes fédérés par un bassin ou une aire urbaine élargis. Ce sont les élus qui proposent un périmètre au Préfet (délibération municipale ou communautaire), lequel publie un arrêté après avoir vérifié la cohérence du périmètre.



Séance de travail avec les élus dans le cadre de l'élaboration du SCOT Plaine du Roussillon.



Les différents scénarios pour établir un périmètre de SCOT sur le territoire du Conflent.

La dimension projet de territoire du schéma

Pour les élus des territoires, le SCOT constitue une opportunité de se doter d'un projet cohérent et partagé. Le temps d'élaboration est rythmé par différentes phases qui permettent de construire un projet collectif avec l'ensemble des EPCI constituant le périmètre (généralement rassemblés au sein d'un syndicat mixte) mais aussi les personnes publiques associées (Préfet, Conseil Général, Région, chambres consulaires, AOT...) et la population (concertation avec le public).

L'élaboration d'un SCOT constitue donc un moment privilégié pour débattre des grands enjeux, pour apporter des réponses collectives à des phénomènes parfois subis individuellement mais aussi pour échanger sur les bonnes pratiques en matière d'urbanisme.



Les périmètres des SCOT et des EPCI dans les Pyrénées-Orientales et les départements limitrophes.

Quels rapports entre les documents ?

Le caractère « intégrateur » du SCOT

Ce caractère « intégrateur » du SCOT est affirmé, ainsi l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme expose désormais l'ensemble des normes supérieures avec lesquelles le SCOT doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Ces plans, programmes, schémas et autres dispositions sont nombreux. On peut citer en matière de compatibilité : les dispositions particulières aux zones de montagne ou du littoral (« loi Montagne », « loi Littoral »), les chartes des PNR, les orientations fondamentales des SDAGE et les objectifs de protection des SAGE, les dispositions des Plans d'Exposition au Bruit des aéroports ou encore les objectifs des PGRI (Plan de Gestion des Risques Inondation). Lorsque le SCOT assure cette compatibilité, les PLU et cartes communales n'ont plus à assurer la compatibilité avec l'ensemble de ces documents mais directement avec le SCOT.

Les SCOT doivent également assurer la prise en compte des schémas régionaux de cohérence

La consommation d'espace : un des grands enjeux abordés par les SCOT

Depuis la création de l'outil SCOT la gestion économe de l'espace est une préoccupation majeure des schémas de cohérence.

La loi Grenelle II exige depuis 2010 que les SCOT présentent une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 ans précédant l'approbation du schéma. Cette analyse à intégrer au rapport de présentation doit permettre de mieux justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation d'espace, eux-mêmes compris dans le DOO du schéma. L'article L.121-11 précise quant à lui que « le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte-tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document... ».

Pour atteindre les objectifs de limitation de cette consommation d'espace, le SCOT peut

écologique (SRCE), des plans climat-énergie territoriaux (PCET) ou des schémas régionaux des carrières et de l'aquaculture.

Lorsqu'un SCOT est approuvé et si cela s'avère nécessaire, les PLU et les cartes communales doivent être rendus compatibles avec le schéma dans un délai d'un an (3 ans si cela nécessite d'engager une révision). Pour les SCOT de la Plaine du Roussillon et du Littoral Sud, approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR, c'est le délai de 3 ans qui continue de prévaloir.

Enfin, certaines opérations foncières et opérations d'aménagement doivent elles aussi être compatibles avec le SCOT et plus particulièrement le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) ; ce sont par exemple les zones d'aménagement différé (ZAD), les zones d'aménagement concerté (ZAC), ou encore les lotissements, opérations et constructions dont la surface de plancher excède 5000m².

déployer plusieurs mesures : le SCOT Plaine du Roussillon prévoit par exemple de figer certaines zones d'habitat diffus, de favoriser le renouvellement urbain en s'appuyant sur des études de densification locales; il impose également aux PLU de définir une densité minimale de constructions dans certains secteurs stratégiques et assure la protection de certains espaces agricoles ou naturels.

Économiser l'espace

La mise en œuvre du schéma devrait permettre d'économiser 750ha de terres agricoles ou naturelles par rapport au scénario tendanciel. Sur un territoire beaucoup moins étendu, le SCOT Littoral Sud prévoit d'économiser 135ha en s'appuyant sur des dispositions favorisant le renouvellement urbain (15 % des objectifs de production de logements), la densité dans les nouvelles opérations (exprimée par une moyenne de 25 log/ha à atteindre sur l'ensemble du territoire) et la protection de certains espaces naturels, agricoles et forestiers.

le rôle des agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme sont des outils mutualisés de production d'expertise urbaine et territoriale et d'intermédiation entre les collectivités. Elles sont reconnues par le code de l'urbanisme (Art. L121-3) comme lieux privilégiés pour participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification notamment les SCOT et les PLUi.

L'agence d'urbanisme catalane a ainsi participé à l'élaboration des SCOT Plaine du Roussillon et Littoral Sud, et assure des missions de suivi et d'assistance à la mise en œuvre de ces documents.

L'AURCA a également réalisé l'étude de préfiguration d'un SCOT sur le territoire du Conflent en 2013. Cette mission se poursuit par l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle du bassin de vie et à l'horizon 2040. Ce document cadre pourra alimenter l'élaboration d'un nouveau SCOT quel que soit son périmètre, d'un éventuel PLUi ou encore les révisions des documents d'urbanisme locaux des communes du Conflent.



Les cartes du PADD, ici sur le territoire du Littoral Sud, assurent la représentation schématique des orientations générales développées dans le projet.

Le financement d'un SCOT

Un SCOT rural s'élabore, en règle générale, en 4 à 5 ans. Le coût moyen d'un SCOT en France est compris entre 7 et 10€ par habitant et par an. Le SCOT peut faire l'objet d'une dotation de l'Etat, et deux modes de financement sont prévus :

- le financement à travers la DGD (Dotation générale de décentralisation) au titre de l'établissement et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Une réserve de 15% de cette dotation nationale est affectée essentiellement aux SCOT sous la dénomination « crédits exceptionnels ». Les crédits sont en général étalés sur plusieurs années en fonction du rythme de mise en œuvre du projet. La demande de financement peut être effectuée, dès que le périmètre est arrêté, que l'EPCI est mis en place et que l'engagement de la démarche est effectif. Le montant est déterminé par l'administration centrale notamment en fonction de la population et du nombre de communes couvertes.
- l'appel à projet « SCOT ruraux » vient également apporter un soutien aux EPCI de moins de 100 000 habitants. Les montants sont établis à partir d'1€/ha couvert plafonné à 100 000 €. Là encore le périmètre, l'EPCI et l'engagement des études doivent être préalablement définis. Les versements sont échelonnés en fonction de l'avancée des travaux.

D'autres aides peuvent être mobilisées. Prenons l'exemple du SCOT de la Vallée de l'Ariège qui a perçu 25 000€ puis 16 000€ au titre des dotations globales de décentralisation 2011 et 2012, et une subvention de 50 000€ de la part du Conseil Général de l'Ariège, la région Midi Pyrénées ayant participé au financement de l'étude de préfiguration. Ces aides combinées à une participation forfaitaire de 1€/habitant de la part de ses EPCI membres, le Syndicat mixte du SCOT peut financer les études SCOT estimées à 194 550 € HT pour la période 2011-2013.

(rédigé avec la participation de Caroline Abelanet-DDTM66)

Comment faire évoluer les SCOT ?

Bien que le SCOT se projette généralement à un horizon de 15 ans, ses contenus peuvent être amenés à évoluer à court ou moyen terme.

Au plus tard, 6 ans après l'approbation du schéma, le syndicat mixte est tenu de procéder à une **analyse des résultats de l'application du schéma** « notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales » et de délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Il est donc nécessaire de mettre en place des indicateurs de suivi de la performance du SCOT pour réajuster les dispositions du schéma si nécessaire. Plusieurs procédures peuvent être utilisées pour faire évoluer le SCOT :

- **La révision** est requise lorsque des changements sont envisagés sur les orientations du PADD ou sur certaines dispositions du DOO (protection des espaces naturels, objectifs chiffrés de consommation d'es-

paces...) ou encore si les objectifs globaux d'offre de nouveaux logements sont diminués.

- **La modification** du SCOT est une procédure plus souple qui peut être utilisée pour modifier certaines dispositions du DOO. Si la modification ne concerne que certaines communes, il est possible d'organiser l'enquête publique uniquement sur le territoire de celles-ci. Pour rectifier une erreur matérielle, le SCOT peut aussi faire l'objet d'une modification simplifiée.

- Enfin, pour la réalisation d'un projet présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) ou de déclaration de projet peut être utilisée et emporter **mise en compatibilité** du SCOT.

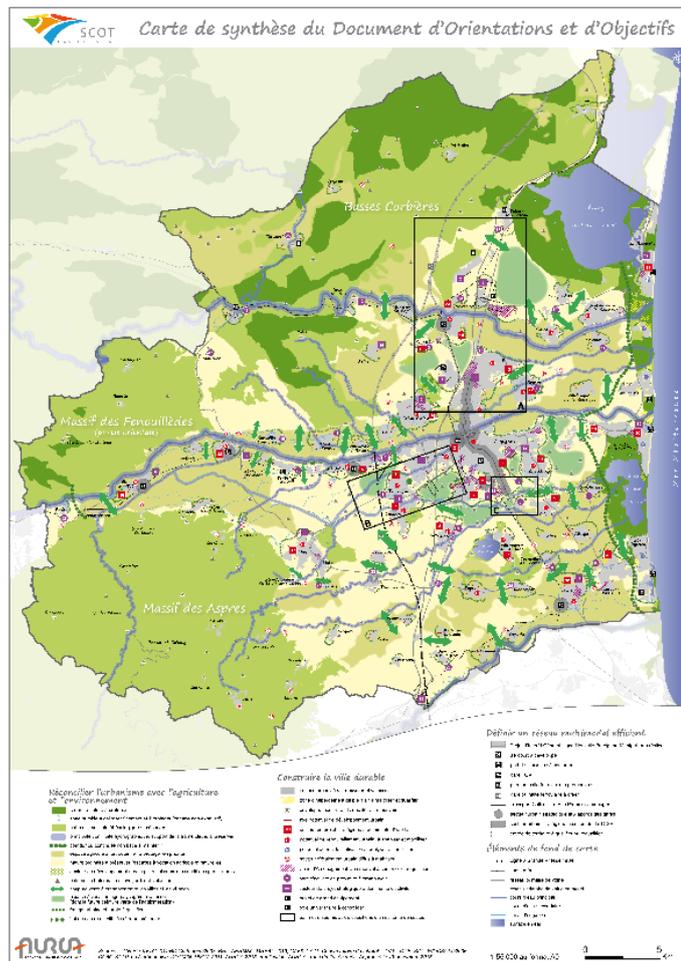
L'incitation à l'élaboration d'un SCOT

En l'absence de SCOT approuvé, un principe d'urbanisation limitée est imposé aux communes par l'article L.122-2 du code de l'urbanisme, ce dispositif sera généralisé à l'ensemble du territoire à partir du 1^{er} janvier 2017.

Les communes non couvertes par un SCOT ne pourront plus ouvrir à l'urbanisation des zones à urbaniser (délimitées après le 1^{er} juillet 2002) ainsi que des zones agricoles (A) ou naturelles (N). Le régime de dérogation à cette règle est restreint, cette dérogation ne peut être accordée « que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection d'espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive d'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. » Cette dérogation ne peut être accordée par l'établissement en charge du SCOT ou le Préfet qu'après avis de la CDCEA (commission départementale de la consommation des espaces agricoles).

Pour en savoir plus sur...

- la loi ALUR et son entrée en vigueur : http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=article-sous-site&id_article=1807&sommaire=432
- la Fédération Nationale des SCOT : www.fedescot.org/
- le SCOT Plaine du Roussillon : <http://www.scot-roussillon.com/approuve.html>
- le SCOT Littoral Sud : <http://www.scot-littoral-sud.fr/index.php/documents/scot-approuve>



La carte de synthèse de SCOT de la plaine du Roussillon rassemble de nombreuses mesures développées dans le DOO : espaces à protéger, coupures vertes, secteurs de développement stratégiques, franges urbaines et rurales, pôles d'échanges...

Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Pascal Fourcade, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : agence.catalane@aurca.org

Rédacteur en chef : Pascal Fourcade

Conception et réalisation graphique : AURCA

Crédits photo : ©AURCA

Copyright©AURCA, Mai 2014. Tous droits réservés.