

# Un SCoT plus prospectif, stratégique et agile

La montée en puissance des PLUi et l'émergence des Sradet, réinterrogent le positionnement des SCoT, la pertinence de leur échelle, de leur contenu et de leur gouvernance.

La loi Elan confirme le rôle des SCoT et donne à une ordonnance le rôle de le préciser ainsi que la subsidiarité avec les deux autres échelles de la planification que sont les Sradet et les PLUi. C'est pourquoi, dans le cadre de la concertation engagée par le Ministère de la Cohésion des territoires avec les associations de collectivités locales sur la modernisation des SCoT, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) souhaite contribuer à la réflexion. Il s'agit de mettre en évidence les atouts et les plus-values des SCoT, mais aussi les limites auxquelles ils sont confrontés, et ce vers quoi ils pourraient évoluer pour asseoir davantage leur légitimité et leur complémentarité avec les autres documents de la hiérarchie des normes.

## 1 LE SCOT UN OUTIL STRATÉGIQUE, PROSPECTIF ET PARTENARIAL

Le SCoT permet de rassembler des territoires autour d'une ambition commune et partagée et de faire ainsi émerger **un projet territorial stratégique**. La mobilisation de l'ensemble des élus, des techniciens et des acteurs du territoire lui confère une dimension partenariale et un rôle fédérateur qui permet de faire émerger une culture commune et de formaliser **un projet partagé**.

N'étant pas un document de gestion directe du droit des sols, la construction du SCoT permet une interconnaissance et des échanges stratégiques et prospectifs entre les élus. **Elle constitue une scène privilégiée de gouvernance et de dialogue interterritorial.**

En assurant un rôle d'interface entre les différents EPCI et acteurs des espaces constitutifs de son périmètre (espaces urbains, périurbains et ruraux, espaces métropolisés et espaces de faible densité, littoral ou montagne), le SCoT constitue **un levier de développement des coopérations intercommunautaires**.

Il représente aussi un outil opportun pour mener une **approche prospective territorialisée** et définir ainsi une politique de développement de long terme, garantissant une vision stratégique et pas seulement programmatique.

Dès lors, il apparaît pertinent de prôner l'élaboration des SCoT à une échelle « supra-communautaire » qui s'appuie sur des logiques de fonctionnement du territoire et sur des enjeux et des problématiques territoriales communes (ex : SCoT à l'échelle d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine ; SCoT à l'échelle d'un bassin versant ; SCoT à l'échelle d'une vallée...). Il est important d'encourager les périmètres de SCoT rassemblant plusieurs EPCI. De même, le SCoT s'inscrit dans une vision de « long terme » qui invite les acteurs à se projeter dans l'avenir en se démarquant des logiques de court terme et à développer une stratégie, mais aussi les étapes de sa mise en oeuvre.

**Le caractère stratégique du SCoT s'est dilué au fil du temps.** La multiplication des thématiques à traiter a considérablement alourdi ses documents constitutifs, rendant complexes et coûteuses ces démarches de planification à grande échelle. Il convient donc de privilégier **la portée politique et stratégique du SCoT** en enrayant l'inflation réglementaire et la complexité qui pèsent sur lui, en allégeant le document, notamment le contenu du rapport de présentation pour qu'il soit plus synthétique et plus facilement appropriable par les élus et en encadrant le contenu du DOO (portée prescriptive cartographie, intérêt des recommandations).

Le renforcement des SCoT apparaît, dans ce contexte, nécessaire et aurait vocation à se traduire par :

- Le recentrage des SCoT sur un projet de territoire, expression d'une vision politique, se déclinant à travers des orientations stratégiques ;
- La valorisation du caractère prospectif des SCoT à travers notamment une projection de la réflexion sur le long terme se différenciant de la temporalité plus courte des PLUi.

## 2 LE SCOT, DOCUMENT GARANT DE COHÉSION INTERTERRITORIALE ET PIVOT ENTRE LE SRADDET ET LE PLUI

Dans le contexte de reconfiguration de la donne territoriale, l'affirmation par le législateur de la place du SCoT comme **maillon pertinent et indispensable entre le Sradet et le PLUi** apparaît nécessaire.

Pour ce faire, la vocation interterritoriale du SCoT entre plusieurs EPCI, mais aussi d'interface entre l'échelle régionale et celle des intercommunalités doit être recon-

nue. Le SCoT doit être considéré comme un document pivot du dialogue, de la mise en œuvre et de la spatialisation des orientations régionales définies dans le SradDET. Il doit être appréhendé comme un outil de coordination horizontale des stratégies intercommunales à une échelle plus large.

Néanmoins, ce rôle de charnière ne peut être atteint que si le législateur s'attache à **limiter la confusion entre les SCoT et les PLUi**. En effet, l'organisation des documents, les contenus et les attendus du code de l'urbanisme pour les PLUi et les SCoT sont aujourd'hui proches, ce qui nuit à la lisibilité du rôle de chacun.

Dans les principes de la loi, ces deux documents doivent se différencier par leur objet, leurs échelles territoriales, leur temporalité et leur niveau de précision. Pour cela, il est proposé de :

- Considérer les SCoT comme un cadre de référence stratégique qui définit un projet politique de territoire de long terme supra-communautaire en s'appuyant sur des orientations prospectives ;
- Considérer les PLUi comme un outil de planification des politiques communautaires d'aménagement et règlementaire de plus court terme (une dizaine d'années) opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

**Le double principe de grand cadre et de long terme permet de différencier les finalités du SCoT de celle du PLUi.**

Ce principe pour les SCoT doit toutefois être formulé avec nuance. Les SCoT ont souvent préfiguré l'élargissement des intercommunalités. Il faut aujourd'hui **laisser le temps au SCoT comme aux EPCI de prendre la mesure de leurs nouvelles limites**.

Par ailleurs, pour limiter la confusion entre SCoT et PLUi et **clarifier les liens de compatibilité entre ces deux documents**, il paraît nécessaire de ne pas donner suite à l'habilitation de l'article 46-5° de la loi Elan qui risquerait de créer davantage de complexité et d'insécurité juridique. Une compatibilité limitée aux seuls PADD et OAP couvrant l'ensemble du territoire risque de réduire la portée des SCoT et d'en affaiblir l'intérêt, comme induirait l'annulation des règles générales du SradDET ou leur traduction directe dans les PLUi.

### **3 VERS UN SCOT PLUS MODULAIRE, POUR COORDONNER LES POLITIQUES PUBLIQUES AUTOUR DE THÈMES CLEFS DE PRESCRIPTIVITÉ**

Le SCoT fait émerger, à une échelle large, un projet qui permet de coordonner un ensemble de politiques publiques territoriales. Il constitue un cadre de référence qui en

limitant les concurrences introduit un levier d'optimisation des finances publiques.

Le SCoT joue un rôle essentiel sur certaines politiques publiques. Il convient donc de lui redonner du sens et de la souplesse en le **recentrant sur ses champs de compétence spécifiques et en développant des SCoT, construits autour d'un noyau dur de thèmes obligatoires avec la possibilité de thèmes optionnels**, pour permettre une adaptation des thématiques selon les enjeux territoriaux rencontrés.

Il s'agira de recentrer la prescriptivité SCoT sur les thèmes relevant de son échelle territoriale et de ses leviers juridiques :

- l'armature territoriale et le modèle de développement ;
- l'articulation entre urbanisme et transport pour optimiser les mobilités ;
- la distribution spatiale de l'habitat et des pôles économiques ou de services structurants ;
- l'urbanisme commercial ;
- la trame verte et bleue ;
- l'atténuation et l'adaptation au changement climatique et aux risques ;
- l'intensification et la lutte contre l'étalement urbain, en conservant ses prérogatives vis-à-vis des objectifs de réduction de la consommation foncière et en prenant en compte les enjeux agricoles...

Dans une logique de différenciation, en fonction des contextes les SCoT pourraient développer des thématiques prescriptives spécifiques (ex : enjeux littoraux ou montagne, reconquête de friches, tourisme...). Sur le tourisme, les SCoT doivent toujours pouvoir valoir Unités Touristiques Nouvelles.

**Pour renforcer la sécurité juridique** du SCoT, ces volets thématiques, obligatoires et prescriptifs et optionnels pourraient constituer des modules juridiquement plus autonomes les uns vis-à-vis des autres, permettant des annulations partielles en cas de contentieux.

L'ordonnance redéfinit les fondamentaux du SCoT mais n'aborde pas de nouvelles pistes de planification innovantes. La planification serait à aborder comme un cadre d'expérimentation pour de futures politiques publiques. Nous proposons donc qu'un droit à l'expérimentation soit ouvert à des territoires volontaires et pilotes afin de leur permettre d'explorer ces nouvelles pistes de planification. Cette expérimentation pourrait s'inspirer d'expériences étrangères comme les *Gegenstromprinzip* en Allemagne qui intègrent une double dimension de compatibilité juridique descendante et ascendante ●

## SYNTHÈSE

### DES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER POUR MODERNISER LES SCoT

Dans le cadre de la rédaction des ordonnances à venir, il apparaît important de promouvoir **des SCoT plus stratégiques et plus agiles qui se démarquent des PLUi pour constituer une interface indispensable entre SradDET et PLUi**.

- > des SCoT positionnés sur la déclinaison d'orientations stratégiques adaptées à l'échelle « grand territoire » et la coordination interterritoriale ;
- > une vision de long terme et un caractère prospectif valorisé ;
- > une prescriptivité recentrée sur un socle thématique obligatoire resserré et la possibilité de sujets optionnels pour s'adapter avec souplesse aux enjeux locaux.