



UNE MODERNISATION DU SCOT À LA HAUTEUR DE SES ENJEUX ?

366 Scot en 2020

229 APPROUVÉS,
DONT 15 EN ÎLE-DE-FRANCE
112 EN COURS D'ÉLABORATION,
DONT 9 EN ÎLE-DE-FRANCE
125 EN COURS DE RÉVISION,
DONT 5 EN ÎLE-DE-FRANCE

COUVERTURE PAR UN SCOT OPPOSABLE OU EN COURS

- France : 86 %
- Île-de-France : 53 %

SCOT MONO-EPCI

- 42 % des Scot à l'échelle nationale
- 83 % à l'échelle francilienne

LA « MODERNISATION » DU SCOT PAR VOIE D'ORDONNANCE AVAIT ÉTÉ ANNONCÉE PAR LA LOI ELAN EN 2018. CELLE-CI, PUBLIÉE LE 17 JUIN DERNIER, REVISITE LE CONTENU DUDIT SCHÉMA, PROCÈDE À UN TOILETTAGE DE SES DISPOSITIONS, EN SIMPLIFIE CERTAINS CONTOURS, MAIS SURTOUT CONFIRME LE SCOT EN TANT QUE DOCUMENT STRATÉGIQUE. UNE AUTRE ORDONNANCE DU MÊME JOUR, SUR LA HIÉRARCHIE DES NORMES, RENFORCE SA DIMENSION INTÉGRATRICE. FACE À L'URGENCE DES DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX, CE RENOUVELLEMENT DU SCOT EST-IL ALLÉ SUFFISAMMENT LOIN ?

Deux ordonnances, publiées en juin dernier, vont moderniser le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et renforcer son rôle, mais leur entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021¹ laisse aux collectivités le temps de se préparer à l'arrivée de ce document d'urbanisme stratégique « nouvelle génération ». La première ordonnance, qui fera l'objet de l'essentiel des commentaires qui suivent, vise à donner un nouveau relief à ce schéma. Son cadre législatif a, en effet, peu évolué depuis sa création par la loi SRU de 2000. Il convenait de le réactualiser et, si possible, de le simplifier. Cette modernisation est d'autant plus nécessaire que le Scot doit trouver sa place face au déploiement des schémas d'aménagement à l'échelle régionale et à celui des plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle intercommunale.

À LA RECHERCHE DU PÉRIMÈTRE PERTINENT

Face à la multiplication des PLU intercommunaux, et pour remédier au développement de « petits » Scot à la même échelle, une circulaire de 2017² préconise la définition de périmètres de Scot suffisamment étendus, à l'échelle de l'aire urbaine ou du bassin d'emploi. L'ordonnance prévoit que le périmètre du Scot prenne en compte les « déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi » – ce qui, à strictement parler, n'oblige pas le Scot à épouser nécessairement les contours dudit bassin. En outre, ce rapprochement du bassin d'emploi est un critère parmi d'autres, puisqu'il faut composer avec d'autres paramètres, comme les besoins du territoire et les autres périmètres, notamment institutionnels. Or toutes ces échelles coïncident rarement. Du reste, les contours même du bassin d'emploi sont sujets à interprétation. L'Insee définit des bassins d'emploi indépendamment des limites administratives (ces limites débordent parfois celles des régions). La Région et l'État ont défini par ailleurs en 2016, dans le cadre d'une feuille de route partagée pour

LES PRÉREQUIS DU PÉRIMÈTRE DE SCOT

Doivent être pris en compte :

- les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi ;
- les besoins du territoire (protection des espaces, logements, équipements, etc.) ;
- les périmètres institutionnels, de projet et de planification ;
- les déplacements.

Le préfet, qui arrête le périmètre proposé par le ou les EPCI compétent(s), a la faculté de le rejeter s'il estime qu'il n'est pas pertinent au regard de ces critères.

AGRICULTURE : UNE ACTIVITÉ À PRÉSERVER

L'agriculture est désormais abordée sous un angle économique. Le DOO fixe ainsi les orientations et les objectifs en matière de « préservation et développement d'une activité agricole ». Cette dernière, qui doit tenir « compte des besoins alimentaires », doit également « respect[er] les sols ainsi que l'environnement ». Ceci renvoie au mode d'exploitation qui, jusqu'alors, n'était pas du ressort d'un document d'urbanisme. Le Scot est-il désormais habilité à intervenir en ce domaine ?

l'Île-de-France un autre type de « zonage » en tenant compte notamment des critères institutionnels. Au final, le pragmatisme l'emporte: le périmètre de Scot retenu est celui du ou des EPCI qui entend(ent) s'engager dans cet exercice. Dans la pratique, ces périmètres sont très variables. Au niveau national, le nombre de Scot mono-EPCI recule progressivement (42 %), tandis qu'ils constituent la grande majorité des Scot franciliens (83 %). L'avenir nous dira si l'ordonnance incitera (plus que n'obligera) à étendre le périmètre de ces Scot. Mais il est probable que ce soit le développement des PLUi qui soit davantage moteur – à moins que ces derniers ne viennent se substituer aux premiers, comme c'est le cas, par exemple, pour le Pays de Fontainebleau.

LA SIMPLIFICATION DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES

On reproche souvent au droit de l'urbanisme sa complexité. L'ordonnance relative à la hiérarchie des normes intervient sur l'un de ses aspects en simplifiant l'articulation des documents d'urbanisme – Scot et PLU – avec les documents de rang supérieur. Tout d'abord, le lien de prise en compte est largement remplacé par le lien de compatibilité. Il faut dire que la différence entre ces deux notions est plutôt subtile. Il s'agit, dans les deux cas, d'une obligation de non-contrariété des options fondamentales d'un document de rang supérieur. Toutefois, dans le cadre de la prise en compte, cette obligation peut être levée, « sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie³ », autrement dit, très exceptionnellement.

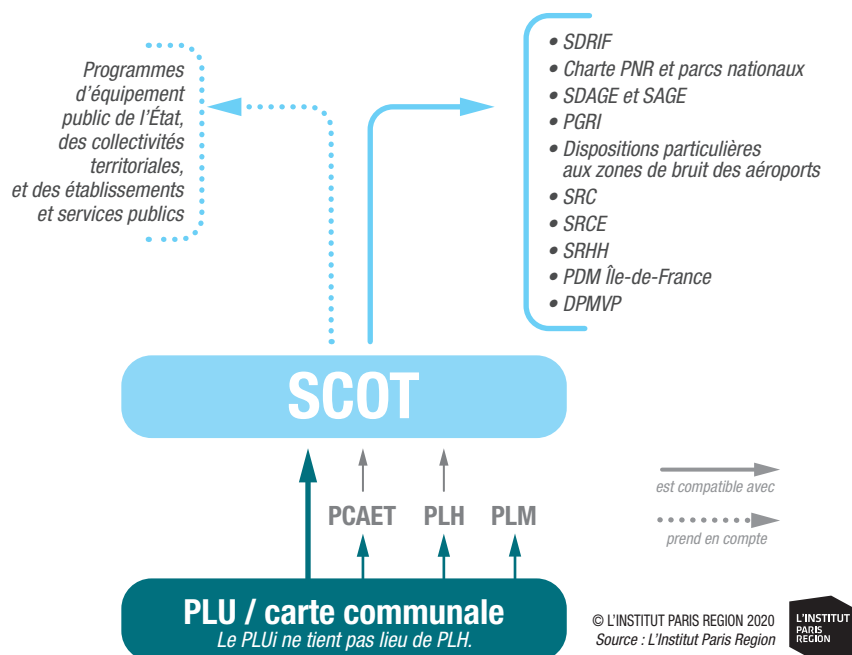
Ensuite, le rôle intégrateur du Scot a été conforté (voir schéma ci-dessous). Ainsi, le plan de déplacements urbains d'Île-de-France (futur plan de mobilités) et le plan d'exposition aux bruits ne seront désormais opposables au PLU qu'en l'absence de Scot.

Enfin, la mise en compatibilité du Scot avec les documents supérieurs a été rationalisée. À la suite de l'approbation du Scot après le 1^{er} avril 2021, l'autorité compétente aura trois ans à partir de son entrée en vigueur pour réaliser une analyse de compatibilité avec l'ensemble des documents supérieurs qui auront été approuvés dans ce délai. Elle engagera alors, si nécessaire, une mise en compatibilité. Dans ce cas, l'autorité compétente procédera, quelle que soit l'ampleur de l'évolution induite, à une modification simplifiée (donc sans enquête publique). Pourtant, cette mise en compatibilité peut affecter directement le parti d'aménagement du document ou être l'occasion d'en réinterroger le contenu. En ce cas, on peut s'interroger sur la procédure devant prévaloir : révision « classique » ou modification simplifiée au titre de l'ordonnance ? Si cette dernière prime, doit-on craindre des détournements de procédure sous couvert de mise en compatibilité ?

UN PAS POUR LES VINGT ANS À VENIR

Le projet d'aménagement et de développement durables (Padd) fait place au projet d'aménagement stratégique (PAS). Au-delà du changement d'appellation, le PAS définit « les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent ». Si vingt ans représentaient l'horizon globalement admis pour un Scot [CGEDD, Fédération des Scot], la définition d'un horizon temporel par la loi est une nouveauté. L'objectif est de proscrire les Scot se projetant à trop court terme par rapport aux PLU. Les enjeux portés par le PAS ont été actualisés et sont évoqués de façon plus systémique. Toutefois, son objet reste fondamentalement le même que celui du Padd. Enfin, le PAS peut tenir lieu de projet de territoire pour un pôle d'équilibre territorial et rural dès lors que le périmètre du schéma inclut celui dudit pôle.

La nouvelle hiérarchie des normes



En l'absence de Scot, le PLU, tout document en tenant lieu ou la carte communale doit être compatible avec tous les documents s'imposant au Scot et prendre en compte les programmes d'équipement énumérés.

UN SPECTRE ÉLARGI, MAIS MOINS PRÉCIS

L'ordonnance relative à la modernisation du Scot définit les différents objets du document d'orientation et d'objectifs (DOO) dans une approche articulée. Les thèmes traités intègrent les enjeux urbanistiques contemporains. Ces enjeux étaient toutefois déjà à prendre en compte par le Scot au regard des objectifs généraux qui s'appliquent aux politiques urbaines (cf. art. L101-2 C. urb⁴). Alors que le volet optionnel du DOO semble beaucoup plus synthétique, l'ordonnance ouvre des perspectives en prévoyant d'une façon plus globale que celui-ci « peut décliner toute autre

orientation nécessaire à la traduction du [PAS], relevant des objectifs énoncés à l'article L. 101-2 et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme». Le champ est large... Mais cette « ouverture » pose question : jusqu'où le Scot pourra-t-il aller sans empiéter sur le domaine du PLU ? Les options actuelles du schéma lui seront-elles toujours ouvertes alors qu'elles ne sont plus expressément prévues ? Par exemple, le Scot sera-t-il toujours habilité à encadrer le stationnement ? On peut en douter.

MAÎTRISER, DENSIFIER, PROTÉGER... ET CRÉER ?

Dans la perspective d'une feuille de route interministérielle prochaine pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), on pouvait s'attendre à ce que la modernisation du Scot soit l'occasion de renforcer ses outils en ce sens. Mais il s'agit essentiellement d'une consolidation des acquis. Il faudra donc miser sur un engagement fort de ses auteurs et une vigilance accrue de l'État pour tendre vers ledit objectif.

La nouveauté est que le DOO devra fixer des objectifs chiffrés de densification, en miroir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain déjà exigés. Ces objectifs viennent remplacer des dispositifs incitant à la densification plus ciblés, aujourd'hui facultatifs et peu mis en œuvre⁵.

Les dispositions ouvrant la possibilité pour le Scot de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux (ou de « secteurs à urbaniser de moyen et long terme », précise l'ordonnance) à l'utilisation prioritaire des terrains en zone urbanisée sont complétées, en y ajoutant l'utilisation des friches urbaines et des zones déjà ouvertes à l'urbanisation. La notion de friches ne fait l'objet d'aucune définition officielle ni unanime. Les collectivités pourront néanmoins s'appuyer sur les inventaires disponibles et les outils en cours de développement (cf. Cartofriches, développé par le Cerema). Par ailleurs, l'ordonnance semble introduire une certaine souplesse dans les modalités d'intervention du Scot en matière de protection des espaces : ainsi, il n'est plus question de « déterminer » les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à « protéger », mais de « définir des orientations » visant la préservation de ces derniers. En cohérence avec l'objectif ZAN, on peut regretter que l'ordonnance ne renforce pas la nécessité de créer des espaces de « nature » en dotant le Scot d'outils dédiés.

LES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX SOUS HAUTE VIGILANCE

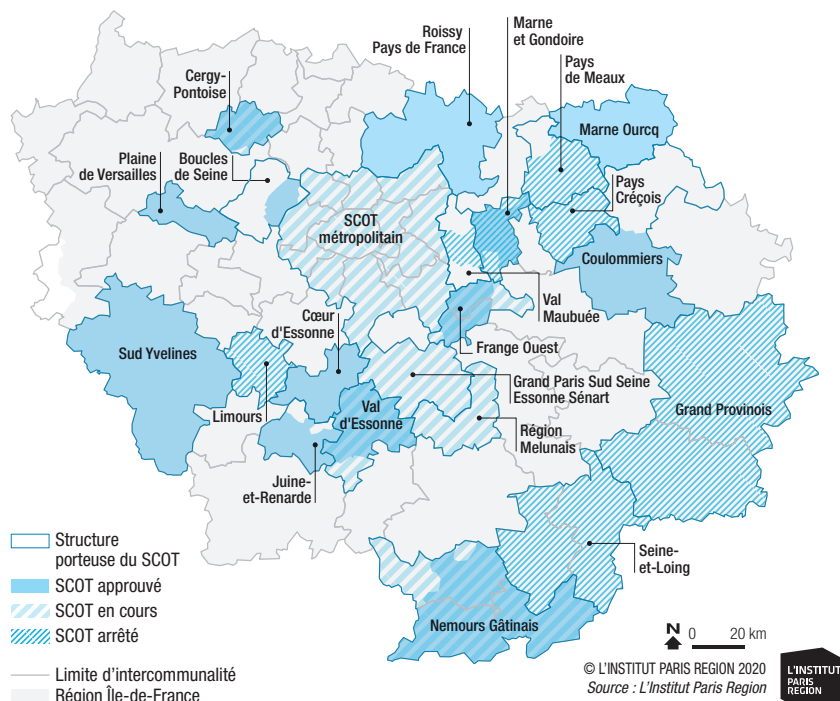
L'ordonnance reprend les dispositions relatives au document d'aménagement artisanal et commercial (Daac) issues de la loi Elan, qui l'a rendu obligatoire. Le Scot étant opposable aux autorisations d'exploitation commerciale, le contenu de cette pièce, renforcé par la loi Elan, est stratégique pour le développement commercial, et particulièrement

aujourd'hui, à l'heure où le gouvernement entend mettre en place un « moratoire » sur les zones commerciales, qui contribuent à l'étalement urbain. Le nouveau Daac doit déterminer « les conditions d'implantation des équipements commerciaux » qui feront que ces derniers sont exemplaires sur le plan environnemental (moindre consommation d'espace, réduction

LOGEMENT

Le DOO fixe les objectifs d'offre de nouveaux logements, le cas échéant, entre EPCI ou par secteur géographique et prend en compte les enjeux de lutte contre la vacance, de dégradation du parc ancien, de revitalisation et de baisse des émissions de GES.

Les Scot en Île-de-France



La structure du Scot

AVANT le 01/04/2021

Rapport de présentation

- Diagnostic
- Analyse de la consommation d'espaces
- Description de l'articulation du SCOT avec les documents de rang supérieur
- Justification des choix
- Évaluation environnementale

+
PADD
+
DOO

APRÈS le 01/04/2021

ou si l'autorité en charge du SCOT a décidé de mettre en œuvre par anticipation l'ordonnance du 19 juin 2020

PAS
+
DOO
+

Annexes obligatoires

- Diagnostic
- Analyse de la consommation d'espaces
- Justification des choix
- Évaluation environnementale

Si le SCOT tient lieu de PCAET

- Programme d'action dédié
- Plan d'action pour l'air
- Dispositif de suivi et d'évaluation
- Bilan GES et plans de transition, si les collectivités et groupements concernés ont décidé de les intégrer

Annexes facultatives

- Programme d'action
- Tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour l'élaboration du SCOT



© L'INSTITUT PARIS REGION 2020
 Source : L'Institut Paris Region

La description de l'articulation du Scot avec les documents supérieurs disparaît, mais elle figure par ailleurs dans le rapport environnemental. Le programme d'action permet d'identifier et de préciser toutes les actions de mise en œuvre de « la stratégie, [d]es orientations et [d]es objectifs » du Scot relevant de sa structure porteuse ou d'autres acteurs. Il peut identifier d'autres actions relatives aux objectifs nationaux et régionaux, ou mesures contractuelles existantes, dès lors qu'elles concourent à la mise en œuvre du Scot.

de la dépendance à la voiture, sobriété énergétique, meilleure insertion paysagère, etc.). Il doit en outre permettre le maintien des commerces de proximité, notamment dans les centres-villes à revitaliser, que les centres commerciaux sont susceptibles de concurrencer. Pour aller plus loin, le Daac dispose d'un certain nombre de leviers facultatifs, comme limiter le développement des équipements commerciaux périphériques, rationaliser la logistique commerciale ou conditionner l'implantation d'une construction à l'existence d'une desserte par les transports collectifs ou son accessibilité par les modes actifs.

VERS UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

L'objectif de « performance » énergétique fait officiellement place à l'enjeu de « transition », le nouveau DOO devant « définir les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, et notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels ». Il doit également intégrer les enjeux d'économie circulaire en matière de développement économique.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 prévoyait déjà la possibilité d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) à l'échelle du territoire couvert par un Scot. Désormais, le Scot pourra tenir lieu de PCAET. Toutefois, la fusion de ces deux documents n'est pas parfaite. Ainsi, l'autorité en charge du Scot peut décider de ne pas assurer le suivi de la mise en œuvre des orientations et actions tenant du PCAET. En outre, « le [PCAET] et les documents le composant peuvent être mis à jour ou (...) adaptés (...) sans qu'il soit nécessaire de réviser ou modifier l'ensemble du [Scot] ». Ces dispositions interrogent dans la mesure où elles visent un document qui n'existe plus en tant que tel et dont les éléments sont redistribués dans divers volets du Scot.

Si la « modernisation » du Scot permet d'actualiser son approche et son contenu au regard des enjeux contemporains, elle ne règle pas le problème du positionnement dudit schéma entre PLUi et schéma régional, sauf au regard du volet commerce, sur lequel le Scot pourrait apporter une plus-value spécifique. Du reste, le prix de la souplesse offerte par l'élargissement des possibilités du Scot pourrait bien être celui de l'incertitude sur les limites de son champ d'intervention au regard de celui du PLU. Permettra-t-elle de façonner des schémas ambitieux et véritablement « intégrateurs » au regard des documents supérieurs, ou la tentation du Scot écran « mou » sera-t-elle plus grande ? Ce risque existe déjà, et la pratique nous dira si le Scot nouvelle génération le surmontera. ■

Alexandra Cocquière, juriste
mission Planification (Sandrine Barreiro, directrice)

1. L'établissement public en charge du Scot peut délibérer avant l'arrêt du projet, pour appliquer par anticipation l'ordonnance relative à la modernisation du Scot, à condition d'approuver le schéma après le 1^{er} avril 2021. Les modifications prescrites avant ou après le 1^{er} avril 2021 restent régies par les dispositions en vigueur avant cette date.
2. Instruction du gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité.
3. CE, 28 juillet 2004, Asso. de défense de l'environnement et autres.
4. Ces objectifs sont l'équilibre (urbain/rural, développement/renouvellement urbains, gestion économe espace, protection patrimoine, mobilités...); la qualité urbaine, architecturale et paysagère, la diversité des fonctions urbaines et rurales; la mixité sociale; la sécurité et la salubrité publiques; la prévention des risques, pollutions et nuisances; la protection de l'environnement; la lutte contre le changement climatique; la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive.
5. À savoir la possibilité de fixer des secteurs de densité minimale à respecter par les PLU ou avec des valeurs plancher pour les densités maximales fixées dans les PLU.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Gianluca Marzilli,

Sylvie Castano

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RÉLATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0) 1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0) 1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X

ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr



RESSOURCES

- Cerema, La modernisation du schéma de cohérence territoriale (Scot) décryptée, dossier, juillet 2020.
- N. Cornet, T. Cormier, Zéro artificialisation nette, un défi sans précédent, *Note rapide* « Les ateliers du ZAN » n° 832, L'Institut Paris Region, janvier 2020.
- A. Cocquière, De la maîtrise de l'étalement urbain à l'objectif « zéro artificialisation nette », *Note rapide* « Les ateliers du ZAN » n° 835, L'Institut Paris Region, février 2020.
- CGEDD, Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ? Rapport, 2017.
- Fédération des Scot, Scot et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ? Synthèse du rapport final, 2016.

GLOSSAIRE

DPMVP : Directive de protection de mise en valeur des paysages.

GES : Gaz à effet de serre.

PCAET : Plan climat-air-énergie territorial.

PDM : Plan de mobilité.

PGRI : Plan de gestion des risques d'inondation.

PLH : Programme local de l'habitat.

PLM : Plan local de mobilité.

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal).

PNR : Parc naturel régional.

Sdrif : Schéma directeur de la région Île-de-France.

Sdradet : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

SRC : Schéma régional des carrières.

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique.

SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.

