

Schéma de Cohérence Territoriale, outil de développement durable d'un territoire

Auteur : Frantz DERLICH

Mots clés : Aménagement – Développement durable – Environnement – Evaluation – Urbanisme

Sommaire :

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) donne la possibilité aux communes ou à leurs groupements de s'associer pour mettre en place une politique d'aménagement à l'échelle intercommunale. Ces collectivités doivent trouver un périmètre pertinent pour assurer la cohérence territoriale du secteur considéré. Mission impossible ? Pas si sûr. Le niveau d'intégration de la coopération intercommunale que génère le SCOT est assez élevé. Cette procédure nécessite de trouver un compromis entre différentes collectivités dont les enjeux ne sont pas forcément les mêmes. Que ce soit en terme d'échelle, de taille géographique ou démographique des communes, de leurs potentialités de développement, aussi bien dans le domaine de l'urbanisme (habitat, activités), que touristique par exemple, en relation avec la gestion de l'environnement, mais également dans la mise en valeur de l'activité agricole par exemple. Les thématiques que peut traiter un SCOT sont vastes.

L'élaboration d'un SCOT est l'occasion de mettre en pratique une démarche particulière d'approche environnementale de l'urbanisme, en intégrant dès l'analyse diagnostique du territoire, les paramètres environnementaux qui permettront de mesurer l'impact du projet de territoire sur l'environnement.

Nous présenterons donc la démarche d'approche environnementale de l'urbanisme telle qu'elle permet de gérer la rédaction d'un tel document d'urbanisme, notamment dans la perspective de concertation publique voulue par le législateur français. L'exemple du SCOT du Pays de Saint Pourçain, élaboré conjointement par un cabinet de géomètre-expert urbaniste et par un cabinet spécialiste en environnement illustrera le propos de façon concrète pour montrer la prise en compte des enjeux environnementaux dans la mise en place d'un projet de territoire à une échelle intercommunale.

Schéma de Cohérence Territoriale, outil de développement durable d'un territoire

Issu de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » de décembre 2000, le SCOT est un document d'urbanisme réalisé à l'échelle intercommunale. Une fois le périmètre choisi, l'élaboration du dossier permet, en concertation avec les acteurs locaux, de régler les équilibres dans les projets d'aménagement.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) donne, comme son nom l'indique, la possibilité aux communes ou à leurs groupements de s'associer pour mettre en place une politique d'aménagement à l'échelle intercommunale. Ces collectivités doivent trouver un périmètre pertinent pour assurer la cohérence territoriale du secteur considéré. Mission impossible ? Pas

si sûr. Le niveau d'intégration de la coopération intercommunale que génère le SCOT est assez élevé. Cette procédure nécessite de trouver un compromis entre différentes collectivités dont les enjeux ne sont pas forcément les mêmes. Un consensus qui doit s'établir en terme d'échelle, de taille géographique ou démographique des communes, de leurs potentialités de développement, aussi bien dans le domaine de l'urbanisme (habitat, activités), que touristique par exemple, en relation avec la gestion de l'environnement, mais également dans la mise en valeur de l'activité agricole. Les thématiques que peut traiter un SCOT, document d'urbanisme qui servira de référence aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et aux Cartes Communales, sont vastes ...

Le SCOT est un document d'urbanisme opposable aux tiers. Il constitue donc un document officiel qui doit caractériser et concrétiser l'idée de la coopération intercommunale en matière de projet d'aménagement. Les communes doivent ensuite élaborer leurs documents d'urbanisme (PLU ou Carte Communale) dans le respect de la compatibilité avec les grandes orientations d'aménagement du SCOT.

Afin de conserver une certaine autonomie, les communes doivent créer un document d'orientation et non une sorte de super zonage intercommunal. Le SCOT est très clairement différent du Schéma Directeur (SD), d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) s'il en est, dans la mesure où les collectivités peuvent définir uniquement des orientations communes, et non des orientations précises qui pourraient bloquer certains projets. Cependant, elles peuvent préciser leur volonté d'intégration de projets plus précis dans des schémas de secteur. Il est donc nécessaire de construire une coopération intercommunale forte qui permettra à chaque niveau de territoire de gérer son développement en pensant à celui des autres. Il faut trouver un équilibre dans la définition du projet de territoire. Le caractère urbain ou rural du territoire considéré, sa taille dans l'espace et dans la démographie, doivent guider la réflexion générale.

La concertation joue un rôle prépondérant

L'initiative vient des communes et de leurs groupements. Le Préfet ne fait que valider le périmètre. En effet. La loi SRU a institué ce principe d'autonomie des communes et de leurs groupements pour leur permettre de s'entendre en définissant, non seulement un périmètre, mais également toute une démarche de mise en place d'une politique locale d'aménagement et d'urbanisme. Le rôle du Préfet, donc de l'Etat, est principalement de valider le périmètre d'un point de vue administratif, et de veiller à la légalité de la procédure. Cependant, la concertation joue un rôle prépondérant dans l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme issus de la loi SRU, les SCOT, bien entendu, mais aussi les PLU et les Cartes Communales nouvelle formule. Les partenaires des communes et des communautés sont l'Etat, avec tous ses services déconcentrés (DDE, DDAF, DDASS, DIREN, SDAP ...), les collectivités territoriales supra communales (la communauté de communes, le Conseil Général, le Conseil Régional), les communes voisines, le Parc Naturel Régional le cas échéant, les chambres consulaires (agriculture, commerce et industrie, métiers), ... L'association de ces différents partenaires permet aux communes et communautés qui se lancent dans une opération de SCOT, de recueillir différents avis tout au long de la procédure, et ainsi d'éviter des problèmes qui pourraient se présenter en fin de parcours, au moment de l'enquête publique par exemple. Cette concertation institutionnelle peut bien fonctionner si chaque partenaire associé joue le jeu depuis le début, en participant et en donnant des avis opportuns au fur et à mesure du déroulement de l'étude.

La procédure d'élaboration d'un SCOT est complexe et débute par la définition du périmètre qui doit respecter des règles de fond fixées par la loi. Après sa constitution, la deuxième phase, l'étude, comporte trois étapes importantes : l'état des lieux, le diagnostic prospectif et l'identification des enjeux ; l'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui fixe les grandes orientations d'aménagement ; la transcription du projet de territoire en véritable SCOT.

Première étape de l'étude, le diagnostic du SCOT est une véritable analyse dynamique du territoire qui doit permettre de mettre en lumière les enjeux stratégiques qui conduiront au projet de territoire (PADD). Dans une optique de cohérence, il doit se baser en grande partie sur les études existantes sur le territoire considéré : charte locale de développement, Programme Local de l'Habitat, études effectuées dans le cadre de la mise en place d'un Pays, charte d'un Parc Naturel Régional, étude de ZPPAUP ... La synthèse de ces différentes études et la recherche de données complémentaires doivent permettre d'identifier les atouts et les contraintes liés au périmètre de SCOT.

Il faut éviter à ce stade de réécrire les études existantes, qui souvent sont très nombreuses et parfois sont des redites des études précédentes. L'enjeu pour le territoire est réellement de dégager ses potentialités de développement par rapport aux contraintes qui lui sont liées. Le géomètre expert peut s'adjoindre à ce stade les services de partenaires privilégiés en fonction des thématiques propres au territoire étudié : bureau d'étude environnement, architecte, paysagiste, économiste... La pluridisciplinarité interne ou externe garantira l'éclectisme du document. Le diagnostic doit donc permettre de déterminer la politique d'aménagement stratégique liée au territoire, d'identifier les actions et interventions à mettre en place dans le cadre du projet de territoire et de formuler les enjeux stratégiques par rapport aux atouts et aux contraintes du territoire. En outre, les objectifs poursuivis par le diagnostic sont d'établir un état des lieux consensuel, d'identifier les dynamiques propres à chaque thématique, de mettre au point des scénarii prévisionnels dans chacune d'elles, d'identifier les besoins découlant de ces projections.

Les documents cartographiques et visuels constitueront des atouts importants de communication, pour les élus bien sûr, mais également pour les Personnes Publiques Associées, et encore davantage pour le grand public qui pourra participer ainsi à cette phase stratégique.

La deuxième grande étape, le projet de territoire, qui prendra la forme du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, constitue véritablement le cœur du dossier de SCOT. Il doit constituer une étape de choix stratégiques en matière de développement du territoire, mais aussi présenter les choix de protection de secteurs sensibles. Chaque territoire possède ses propres caractéristiques et il est difficile de dresser un exemple type de ce que pourra être un PADD de SCOT. Cependant, il paraît indispensable que celui-ci traite de thèmes clés pour chacun desquels la collectivité fixera les grandes orientations de politique d'aménagement. Par exemple : le développement de l'habitat, le développement des activités économique, le tourisme, l'activité agricole, la protection des sites et des paysages, la gestion de l'environnement ... Mais l'enjeu ne doit pas être uniquement une description des orientations propres à chaque domaine évoqué. La réussite d'un PADD de SCOT passe plutôt par la mise en cohérence des différents thèmes abordés. Leur interaction, les choix

stratégiques que la collectivité fera pour les coordonner, constitueront les éléments du développement durable du territoire. C'est l'occasion de travailler en étroite collaboration avec les commissions locales compétentes en urbanisme, environnement, cadre de vie, et communication, afin de promouvoir le projet intercommunal. La stratégie de communication jouera à ce stade un rôle primordial en particulier dans l'association du public à la réflexion. Il faut mettre en place des outils de communication appropriés aux enjeux liés à la collectivité afin que le travail se fasse dans la plus grande transparence.

Le projet transcrit en termes réglementaires

La réussite du SCOT dépend principalement des deux premières étapes du diagnostic et du PADD. La qualité de ces documents permettra de composer un dossier final beaucoup plus aisément.

Il faut alors traduire les objectifs et les grandes orientations du PADD en véritable document réglementaire. Le SCOT est constitué d'un Rapport de Présentation et le Document d'Orientations Générales accompagné de ses pièces graphiques.

Une fois les choix arrêtés sur le fond, le projet de territoire sera transcrit en termes réglementaires (Article R122-1 et suivants du Code de l'Urbanisme). Ces prescriptions doivent permettre la mise en œuvre du PADD et traduire les objectifs d'organisation générale de l'espace, le choix des politiques locales, les stratégies en matière d'équilibre social, d'urbanisation, de transports, d'équipement, de gestion de l'environnement ...

Les collectivités ne doivent pas forcément être effrayées par la superposition des strates urbanistico-administratives. La compatibilité des différents documents est assez logique dans la mesure où elle répond à une nécessaire cohérence juridique et territoriale. Le but de la manœuvre est bel et bien de constituer un projet de territoire équilibré prenant en compte l'ensemble des documents et études existants.

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles

Attention ! S'engager dans l'élaboration d'un SCOT implique que les documents d'urbanisme communaux (PLU et Cartes Communales) soient compatibles avec les orientations générales du PADD du SCOT. Ce qui signifie la nécessaire démarche de concertation, d'autant plus si des documents d'urbanisme communaux préexistent. Mais cela signifie également démarche intelligente de cohérence territoriale, donc meilleure lisibilité des projets et économies d'échelle pour les communes.

La compatibilité officielle est issue du nouveau code de l'urbanisme. 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 durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays. Par ailleurs, le SCOT doit être compatible avec charte d'un Parc Naturel Régional le cas échéant. Les démarches sectorielles de planification ou de programmation doivent également être compatibles. Ces différents documents sont à intégrer d'une manière cohérente dans le SCOT lorsqu'ils préexistent.

Si la réflexion intercommunale a du mal à s'enclencher, une priorité pour les communes : se doter d'un document d'urbanisme (PLU ou Carte Communale). Si la mise en place d'un SCOT est difficile, si la définition du périmètre n'est pas évidente, les communes peuvent prendre l'initiative d'élaborer leur document d'urbanisme local – PLU ou Carte Communale – en association avec les organisme supra communaux que sont les communautés de communes

notamment. Cette association permet, à défaut de SCOT approuvé, de réfléchir rapidement sur les orientations générales du futur projet de territoire, afin que la commune évite d'emblée de créer un document communal incompatible avec ce que serait probablement le futur SCOT.

L'élaboration des PLU communaux, principalement celle des Projets d'Aménagement et de Développement Durable, pièce centrale du PLU, pourra permettre au groupement de communes compétent, de recenser et de débattre des idées de chaque commune afin de bâtir un projet de territoire intercommunal commun et cohérent.

Le SCOT pourra alors être éventuellement la somme des orientations générales d'urbanisme et d'aménagement des projets de chaque commune. Ce n'est bien entendu pas directement l'esprit des lois SRU et UH, mais c'est déjà une solution efficace pour que les communes et leurs groupements élaborent des documents d'urbanisme et de projet performants.

Certes, l'idéal théorique serait que le groupement de collectivités locales compétent en matière de SCOT construise d'abord ce document et que les communes adaptent leur POS, leur PLU ou leur Carte Communale, ou l'élaborent après. La réalité des territoires est souvent différente, en particulier en secteur rural ...

Agir pour maîtriser le développement et la gestion du territoire

Beaucoup de communes ne disposent pas en effet de documents d'urbanisme. Elles sont la plupart du temps soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU). Certaines ont des cartes communales ancienne formule qui ont expiré ou ne vont pas tarder à le faire. Quelques unes sont dotées d'un POS qui est la plupart du temps ancien. Dans le secteur urbain et périurbain, le POS et, de plus en plus le PLU constituent l'essentiel des documents d'urbanisme des communes. Les POS ont été révisés, modifiés, et ne correspondent pas forcément aux objectifs de développement et de gestion du territoire des communes. Dans les deux cas, la mise en place d'un SCOT nécessite une phase d'analyse diagnostique et prospective afin de déterminer les enjeux liés au territoire. Il est donc opportun, voire indispensable, de faire le bilan des documents d'urbanisme existants sur le territoire considéré, et de montrer leur adaptation ou inadaptation à la situation, et à l'avenir.

Quoiqu'il en soit, la commune a intérêt à élaborer un document d'urbanisme, ou à réviser son POS pour le transformer en PLU, afin qu'elle puisse gérer le développement de son territoire. Si un SCOT se met en place par la suite, la mise en compatibilité du document d'urbanisme communal devra se faire dans les trois ans suivant l'approbation du SCOT. Ce délai permettra à la commune de temporiser quelque peu, et de se raccrocher ensuite au projet intercommunal. Commencer par le SCOT ou par le document d'urbanisme importe peu. L'essentiel est d'agir en intelligence, c'est-à-dire en anticipant la cohérence territoriale dès l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale grâce à l'association des collectivités supra-communales et de l'ensemble des personnes publiques associées.

Il paraît important pour les communes et leurs groupements d'agir. Il faut en effet agir dès qu'une certaine pression urbaine ou d'aménagement s'exerce sur un territoire, ou dès qu'il y a des enjeux environnementaux, ou agricoles... Bref, agir pour mieux maîtriser le développement et la gestion de son territoire. Bien choisir son territoire, son périmètre de SCOT est également une condition primordiale à la réussite de l'opération. Le périmètre doit correspondre à un bassin de vie, à un véritable territoire d'échanges, avec une certaine unité géographique, et ne correspondant pas forcément à une cohérence politique ou administrative.

en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation. Le rapport de présentation peut également se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents.

La mise en place de critères d'évaluation de l'évolution du document d'urbanisme dans le temps permet de mesurer le plus concrètement possible les impacts de la mise en place du projet sur l'environnement.

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE					SYNTHESE
	RISQUES ET SANTE PUBLIQUE	NUISANCES	LES RESSOURCES	PAYSAGE	PATRIMOINE
TR1 LE TRANSPORT : REPARER LES FLUX COMMERCIAUX OU DE PENDULAIRES	Impact ++ sur les routes de niveaux 2, 3 et 4 Baisse du risque d'accident Impact - sur les routes de niveau 1 Augmentation du trafic et des risques mais infrastructures mieux adaptées	Impact ++ sur les routes de niveaux 2, 3 et 4 Diminution de la pollution de l'air Limitation du bruit lié au trafic poids-lourds Impact - sur les routes de niveau 1 Augmentation des nuisances mais plus faible densité urbaine à proximité	Impact ++ Diminution de la consommation de carburants	Impact + Amélioration de l'accessibilité aux différents sites touristiques du territoire.	Impact + Amélioration de l'accessibilité au centre ville et au patrimoine bâti Impact - Dérangement supplémentaire de la faune par le bruit sur routes de niveau 1
TR2 LE TRANSPORT : FAVORISER L'INSTALLATION D'ENTREPRISES LOGISTIQUES	Impact ++ idem TR 1 Impact - Concentration du risque industriel sur le site principal de St-Loup	Impact ++ idem TR 1 Impact - Concentration des nuisances sur le site principal de St-Loup	Impact ++ idem TR 1 Impact - - Risque de pollution des eaux en cas d'accident (et proximité de Allier) Projet d'extension engendrant la disparition de bonnes terres agricoles	Impact - Projet d'extension avec intégration paysagère délicate	Impact - - - Projet d'extension avec risque de disparition d'habitat d'intérêt communautaire Dérangement de la faune par le bruit.
TR3 LE TRANSPORT : REHABILITER LA VOIE FERREE ST-POURCAIN - ST-LOUP	Impact + Baisse du risque d'accident de la route	Impact ++ Diminution de la pollution de l'air Limitation du bruit lié au trafic poids-lourds	Impact + Diminution de la consommation de carburants		

Exemple de synthèse de l'évaluation environnementale du SCOT

Vers une approche intégrée de l'environnement dans la méthode d'élaboration des documents d'urbanisme

L'évolution de la prise de conscience des enjeux liés au développement durable va probablement faire évoluer la structure des documents d'urbanisme et plus généralement des études d'aménagement afin d'intégrer très en amont les enjeux liés au développement durable.

L'introduction de l'évaluation environnementale dans le code de l'urbanisme issue de la directive européenne à travers par exemple l'article L 123-1-1 pour ce qui concerne la structure du Rapport de Présentation du Plan Local d'Urbanisme (PLU) constitue une étape primordiale dans cette approche environnementale de l'urbanisme et de l'aménagement.

La démarche pilotée par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) va également dans ce sens et divers organismes ou professions réfléchissent actuellement sur la mise en place de ce type de démarche. On peut bien entendu citer la

démarche HQE (Haute Qualité Environnementale) appliquée à l'origine à la construction de bâtiments et qui tend aujourd'hui à s'étendre aux études d'aménagement en général.

Les outils d'une politique de développement durable pour les collectivités territoriales

En général, les territoires communaux ou intercommunaux ont fait l'objet de différentes études qui n'ont pas toutes de portée juridique : chartes architecturales et paysagères, diagnostics environnementaux, études universitaires, contrats locaux de développement, études de faisabilité de zones d'activités, études "petites villes", ...

Souvent ces études servent à obtenir des subventions auprès du Conseil Général ou Régional, mais n'ont pas nécessairement un réel but de Projet de Territoire et rarement dans une démarche de Développement Durable.

D'autres documents comme les Chartes de Pays, ou les Chartes des Parcs Naturels Régionaux, ont déjà une certaine portée juridique.

Les outils d'urbanisme sont là pour transcrire d'une manière juridique, opposable aux tiers, une réelle politique de territoire, qui s'inscrit nécessairement dans un objectif de développement durable (cf loi SRU notamment). La transcription des directives européennes "environnement" dans le décret de mai 2005 particulièrement, renforcent cette tendance et les services de l'Etat compétents sont de plus en plus attentifs.

Plutôt que de subir cette politique de développement durable, ce qui peut conduire à des blocages au moment de la consultation des services associés à l'élaboration d'un document d'urbanisme (SCOT, PLU ou Carte Communale) avant l'enquête publique, autant s'appuyer sur une démarche d'étude intégrant en amont la stratégie de Développement Durable, sous forme d'une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU), à différentes échelles territoriales.

Au niveau du SCOT, la procédure inclut déjà "l'évaluation environnementale" du projet, ce qui permet de fixer les grands objectifs de protection et de mise en valeur des espaces naturels ou à risque.

Le PLU n'inclut pas nécessairement cette démarche si le projet n'a pas un impact significatif sur une zone Natura 2000 par exemple. Cependant, rien n'interdit de définir une AEU dans la méthode d'élaboration du PLU, ce qui permet de préciser la politique locale en matière d'espaces à préserver, mais mieux encore, en définissant les critères d'un réel projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui doit avoir une certaine consistance, et ne pas se borner uniquement à citer des banalités.

Toutes les thématiques du projet de la commune doivent être mise en regard par rapport aux enjeux environnementaux :

- évolution démographique et économique
- aménagement de l'espace
- environnement
- équilibre social de l'habitat
- déplacements

- équipements et services

On peut également se baser sur rapproche décrite par l'ADEME qui établit les lignes directrices d'un projet de territoire équilibré :

- enjeux nationaux

- formes urbaines et utilisation rationnelle de l'espace
- contexte social - usage et mixité
- déplacements - accessibilité
- énergie - climat
- eau

- enjeux locaux

- climatologie - géographie
- paysage et biodiversité
- bruit et nuisances

Ces lignes d'étude font en principe déjà partie de la démarche d'élaboration d'un document d'urbanisme, mais elles doivent être mises réellement à profit pour aider les élus à concevoir un projet concret de développement durable.

Par la suite, les objectifs et les orientations d'urbanisme et d'aménagement étant fixés par le document d'urbanisme, les outils d'aménagement permettront de réaliser des projets compatibles avec cette volonté de développement durable :

- lotissements
- associations foncières urbaines
- ZAC Zone d'Aménagement Concertée
- programmes d'aménagement d'ensemble

...

- mais également les outils d'aménagement foncier tels que l'AFAF aménagement foncier agricole et forestier, qui peut permettre de mettre en application la politique d'action foncière décrite dans un PLU

En conclusion, les outils existants permettent réellement de monter un projet concret de Développement Durable. Il faut simplement les utiliser d'une certaine manière, bousculer nos habitudes et s'appuyer sur une sensibilité environnementale et une prise de conscience de certains enjeux que les élus sont à même de porter.

Notes biographiques :

Frantz DERLICH, géomètre-expert depuis 1999, inscrit à l'Ordre des Géomètres Experts français (OGE).

Titulaire du DESS Urbanisme et Aménagement.

Membre de la commission Environnement et développement local de l'OGE

Membre du comité de rédaction de la revue Géomètre.

Membre de la Commission 7 de la FIG.

Coordonnées :

Frantz DERLICH

DG CONSEILS

15 boulevard Pochet Lagaye

63000 CLERMONT-FERRAND

France

Tel +33 4 73 26 14 25

Fax +33 4 73 27 79 71

Courriel : f.derlich@dgconseils.geometre-expert.fr

Site internet : www.dgconseils.geometre-expert.fr