direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat et
de la Construction

Certu

Le Schéma de Cohérence Territoriale

Premières approches sur les méthodes et le contenu

21

version provisoire

Décembre 2001

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

AMÉNAGEMENT ET URBANISME

AVERTISSEMENT

Ce document intitulé “le schéma de cohérence territoriale, premières approches sur les méthodes et le contenu” est une première contribution destinée à alimenter la réflexion mais qui ne peut à ce stade servir de document de référence engageant l’administration.

Il est diffusé comme document de travail à l’occasion du colloque de la Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme, à Nantes en décembre 2001.

Il servira de base pour l’élaboration d’un guide des SCoT prévu en 2002.

Sommaire

Avertissement

Introduction

PREMIÈRE PARTIE 7

Vers le schéma de cohérence territoriale : les questions préalables

1 Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomérations 9
2 Choisir d'élaborer un SCoT : les questions préalables 13

Deuxième partie **37**

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet

1 Le diagnostic 39
2 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) 57
3 Les incidences prévisibles sur l'environnement 66

Troisième partie **71**

Le document d'orientation : la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable - sa dimension prescriptive

1 L'expression des orientations générales relatives à l'organisation de l'espace et à la restructuration des espaces urbanisés 75
2 Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger 76
3 Les grands équilibres à préserver entre espaces urbains et espaces naturels 77
4 La prise en compte des objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux 78
5 La recherche de cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs 80
6 Les objectifs à définir en termes d'équipement commercial et de localisation préférentielle des commerces 84
7 La prise en compte des activités économiques 85
8 Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la prévention des risques 88

Quatrième partie **93**

L'expression formelle du SCoT

1 L'expression formelle du projet d'aménagement et de développement durable 96
2 L'expression formelle du document d'orientation 105
3 Le dispositif des cartes et des schémas 108
4 L'expression de la dimension stratégique 142
5 Une expression adaptée à la pédagogie et la communication 151

Cinquième partie **155**

La mise en œuvre et la gestion des SCoT

1 Les nouveaux aspects de la mise en œuvre 159
2 Une nouvelle démarche dès la phase d'élaboration 166

CONCLUSION GÉNÉRALE 176

Table des illustrations 177

table des matières détaillée 179

Le groupe de rédaction était co animé par Christian BRUNNER, directeur adjoint de l'agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne et Daniel COULAUD, directeur d'études à la DGUHC.

Il était par ailleurs composé de : Jean-François VIVIEN (IAURIF), Valérie FRESNADA (agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand) Damien CAUDRON (agence d'urbanisme de Tours), Eric LEMERRE (agence d'urbanisme de Rennes), Sylvie ESCOFFIER (agence d'urbanisme de Bordeaux), Christian MEYER (agence d'urbanisme de Strasbourg), Bruno JULLIEN (agence d'urbanisme de Nantes), Béatrice VESSILLER, René CLERJON, Martine MEUNIER-CHABERT du CERTU.

Christine PIEDALU, journaliste, a assuré la cohérence des textes.

Ce travail a été effectué sous la responsabilité d'Emmanuel MOULIN, sous-directeur de la planification stratégique (DGUHC/PS), la contribution des agences d'urbanisme étant coordonnée par Marcel BELLIOT, délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

INTRODUCTION

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la récente loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette loi comporte trois grands volets qui traitent à la fois des politiques urbaines et territoriales, de la politique de la ville et de l'offre d'habitat diversifiée et de qualité, ainsi que de la mise en œuvre de la politique des déplacements au service du développement durable. Elle apporte un grand changement du point de vue du code de l'urbanisme mais elle crée aussi les conditions d'un renouveau du débat urbain rendu nécessaire par la forte mutation que connaissent actuellement les territoires.

En effet, dans le contexte de croissance des agglomérations, notamment en périurbain, l'augmentation des déplacements qui en sont l'une des conséquences, la loi SRU s'inscrit dans le prolongement des lois Voynet et Chevènement et confirme la nécessité d'un travail intercommunal, dans les agglomérations comme dans les pays.

Par les nouvelles possibilités qu'elle offre aux collectivités en leur donnant, par exemple, plus de pouvoir et de moyens pour développer les transports collectifs et en leur imposant de nouvelles exigences en matière de mixité sociale, cette loi fait suite également d'une part à la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996 qui a rendu obligatoire l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU) pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et d'autre part, à la loi d'orientation pour la ville de 1991 qui a instauré les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Mais au-delà de la continuité par rapport à cet ensemble législatif, cette loi, grâce à de nouveaux outils de planification urbaine, vise en particulier au renforcement de la cohérence des politiques urbaines et territoriales dans une perspective de développement durable.

Elle préconise l'élaboration de nouveaux documents d'urbanisme dont le schéma de cohérence territorial qui remplace le schéma directeur et a pour principal objectif de rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques, de doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux.

À partir des expériences les plus récentes en matière de cohérence territoriale et notamment celles dont l'expression est apparue la plus proche de ce que peuvent être les SCoT, le travail présenté dans cet ouvrage a consisté surtout à mettre en évidence des éléments sur les méthodes disponibles et susceptibles d'être utilisées pour réaliser ces nouveaux documents.

Il s'agit d'un premier éclairage sur la démarche dans son ensemble et qui traite chacune des étapes de façon globale. Pour des questions plus spécialisées, d'autres documents feront l'objet de publications ultérieures, l'objectif étant d'abord de faire connaître les différences essentielles en termes de méthode et de contenu du SCoT par rapport aux pratiques antérieures des schémas directeurs (S.D.) ainsi que de transmettre le nouvel état d'esprit dans lequel il convient désormais de se situer.

Au parti d'aménagement défini dans les anciens SD, succède le projet d'aménagement et de développement durable du territoire (PADD), véritable projet politique pour l'ensemble des communes regroupées dans ce but.

L'abandon de la carte de destination générale des anciens schémas directeurs a pour corollaire l'apparition dans le document du schéma de cohérence territoriale d'une partie appelée document d'orientation où sont rassemblées les dispositions écrites et cartographiques, ayant une valeur prescriptive.

La mise à disposition du public pratiquée antérieurement pour les SD, sera quant à elle remplacée par la mise à l'enquête publique du SCoT, mesure désormais commune à tous les documents d'urbanisme.

Le SCoT, élaboré sur la base d'un projet solidaire, cohérent et partagé démocratiquement, prendra la forme d'un projet évolutif car porté et suivi par des instances pérennes qui permettront de l'évaluer périodiquement. Voici donc citées quelques nouveautés essentielles qui font l'objet de développements dans cet ouvrage organisé autour de cinq grandes parties.

En premier lieu, après un bref historique de l'aménagement et de l'urbanisme en France pour situer le contexte dans lequel s'inscrit la loi et expliquer pourquoi elle a donné naissance au SCoT, celui-ci est défini au regard des textes. Puis sont présentés les acteurs concernés et leurs rôles.

La deuxième partie est consacrée au rapport de présentation composée en particulier du diagnostic et du PADD.

La troisième partie aborde le passage du PADD au document d'orientation c'est-à-dire les éléments du projet qui s'imposeront au territoire, notamment au travers des différents documents sectoriels, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat... Ces documents devront être compatibles avec le SCoT lorsqu'ils existeront.

Puis la quatrième partie est consacrée aux questions relatives à l'expression graphique.

Enfin la cinquième partie aborde la question de la mise en œuvre du SCoT, de son suivi et de son évaluation.

Les exemples cités ne sauraient être des modèles et encore moins des normes. En effet, s'agissant de " projet d'aménagement et de développement durable " et de " schéma de cohérence territoriale " c'est d'abord les caractéristiques du territoire qui doivent guider les décisions, dans le respect de son histoire et de sa géographie et dans le respect des lois et règlements.

Les renseignements tirés des schémas directeurs – surtout ceux de la dernière génération – ont guidé ce premier travail qui conserve un caractère provisoire. Mais s'agissant d'une procédure nouvelle, le SCoT reste largement à inventer.

Première partie

Vers le Schéma de Cohérence Territoriale : les questions préalables

1 Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomérations 9

1.1 Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ? de la ville dense à la ville territoire 9

1.2 De la loi d'orientation foncière de 1967 à la loi solidarité et renouvellement urbain de l'an 2000 10

1.3 La loi SRU, les lois " Chevènement " et " Voynet " 12

1.4 Des valeurs communes, des territoires semblables 12

2 Choisir d'élaborer un SCoT : les questions préalables 13

2.1 Qu'est ce qu'un SCoT ? 14

2.2 Comment déterminer le périmètre ? 20

2.3 Quelle procédure ? 24

2.4 Quels acteurs ? 30

1 UNE HARMONISATION NÉCESSAIRE DES POLITIQUES D'AGGLOMÉRATIONS

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain traduit la volonté de promouvoir un développement des territoires plus cohérent, plus durable et plus solidaire.

Sur la base du constat que les outils d'urbanisme n'ont pas évolué à la mesure des enjeux urbains, la loi SRU les a adaptés pour qu'ils y répondent mieux.

1.1 Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ? De la ville dense à la ville territoire

La notion de ville était assez claire il y a encore 50 ans, aux lendemains de la seconde guerre mondiale : un regroupement de constructions, d'institutions, d'activités... cantonné à l'intérieur de boulevards issus des fortifications médiévales et à leurs abords : usines, faubourgs, quartiers des gares. Dans les années 50, les villes ainsi définies regroupaient un peu plus d'un français sur 2 (56 % en 1954). Elles augmentaient alors très fortement le nombre de leurs habitants, du fait du baby boom et de l'exode rural : on quittait encore les communes rurales situées à 10 km d'une grande ville, pour gagner cette dernière. Mais la surface urbanisée augmentait peu. On assistait donc à la poursuite de la densification caractéristique de la révolution industrielle du XXIe siècle. Les premiers grands ensembles d'habitat social obéissaient à cette même logique de proximité immédiate du centre ancien et de déplacements piétonniers, cyclables ou par les transports collectifs.

Les principes " fonctionnalistes " issus de la charte d'Athènes et de l'image très valorisée du mode de vie américain provoquent un étalement considérable de la ville dès lors qu'une majorité de familles accède à la voiture individuelle, à partir des années 60. La voiture rend possible le choix du logement individuel et favorise la ségrégation spatiale : habitat, activités, loisirs, commerces. Ces éléments de la vie quotidienne sont reliés par des routes de plus en plus efficaces qui répondent à la demande quasi générale mais provoquent également l'augmentation des flux. Les temps de parcours sont alors stabilisés mais les distances s'allongent de manière considérable vers des zones encore disponibles pour l'habitat individuel sur un plan juridique et financier. Cette dispersion, difficilement compatible avec une desserte par les transports en commun, entraîne une dépendance, choisie ou subie, de modes de déplacements individuels motorisés.

Cela entraîne également des effets importants en matière de pollution : les déplacements de biens et de personnes dans les aires urbaines sont à l'origine de la montée des émissions de CO_2 émis par l'ensemble des transports terrestres.

Aujourd'hui encore, même si en général, la population des communes centres est stabilisée, voire en légère augmentation, le pourcentage de croissance reste de plus en plus élevé à mesure que l'on s'éloigne du centre.

En matière de logement, l'étalement urbain joue le rôle d'un tamis social qui sépare les habitants selon leurs revenus, leurs origines...

Les mutations urbaines s'accélèrent, entraînant l'obsolescence de nombreux espaces en centre ville et en première couronne urbaine. Les phénomènes de ségrégation ont tendance à s'aggraver.

Par bien des aspects, les espaces ruraux vivent eux-mêmes au rythme des urbains, de leurs vacances, de leurs marchés, de leur culture, des informations diffusées en temps réel sur l'ensemble du territoire.

La ville ainsi étendue à l'aire urbaine, ce bassin de vie du quotidien, n'est plus guère identifiable à son paysage. Les communes les plus périphériques peuvent être très agricoles ou forestières et les habitants d'un village d'aspect traditionnel, travailler au quotidien en " ville ", ce qui a permis parfois d'ailleurs de redonner vie à des villages en déclin démographique.

La dilatation de l'espace occupé par la ville correspond à l'accroissement du nombre d'habitants. Il correspond bien davantage à l'enrichissement ou à la solvabilisation de nombreux urbains leur permettant de satisfaire un goût marqué pour la maison individuelle, indissociable de la voiture individuelle et des équipements multiples qui lui sont liés.

Mais cette évolution trouve ses limites dans la nécessaire gestion durable du territoire et l'intérêt général à long terme.

Habitat, déplacements, mais aussi commerces, loisirs... sur un territoire élargi : une démarche de cohérence était nécessaire à l'échelle de la vie quotidienne, c'est l'objet du schéma de cohérence territoriale.

1.2 De la loi d'orientation foncière de 1967 à la loi solidarité et renouvellement urbain de l'an 2000

• Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

Ils ont été mis en place par la L.O.F. dans une logique bien différente de celle des SCoT. Ils devaient avant tout assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation des équipements indispensables.

Bien entendu, ils étaient marqués par le contexte économique et social de l'époque : la conviction d'un progrès économique continu, une emprise forte de l'Etat en matière d'aménagement des territoires, la croyance d'un schéma idéal valable pour tous et partout et donc peu concerté. Le SDAU déterminait l'avenir à moyen et long termes des agglomérations. Il s'inscrivait dans la logique fonctionnaliste du zonage, même si les textes permettaient d'autres visions. La " carte de destination générale des sols " affectait l'espace aux différents usages : zones d'activités, zone d'habitat, zones de loisirs, agriculture, environnement protégé... La conquête du territoire urbain s'effectuait de manière très horizontale. La consommation d'espaces agricoles et naturels était importante. La voirie constituait l'élément déterminant pour atteindre et desservir ces zones de plus en plus lointaines et dispersées.

L'échelle du SDAU, le plus souvent 1/50000^{e}, ne devait pas permettre de dire le droit à la parcelle. Par ailleurs, la forme juridique de son approbation ne le rendait pas opposable aux tiers. Cette fonction était assurée par le POS qui devait lui-même être compatible avec le SDAU.

Le SDAU a souvent rempli sa mission selon les demandes de l'époque. Quelques faiblesses peuvent néanmoins être observées a posteriori.

Très rapidement, dans son désir de dessiner un avenir auquel on se tiendrait, il n'a pas pu s'adapter aux demandes sociales qui se sont fait jour. Le SDAU n'était d'ailleurs pas un document obligatoire : il n'a pas toujours été réalisé ou a été quelque peu oublié 10 ou 20 ans après son approbation.

• Le nouveau contexte

- Les lois de décentralisation du 1er janvier 1983 et du 22 juillet 1983 donnent la responsabilité d'élaboration des documents d'urbanisme aux collectivités locales. Le schéma directeur remplace dorénavant le SDAU qui intègre progressivement les évolutions économiques et sociales.
- De nouveaux textes voient le jour pour lesquels l'intégration européenne joue souvent un rôle d'inspiration important, en particulier en matière d'environnement comme les directives " déchets " de 1991, " habitat " de 1992, la directive cadre sur l'eau de l'an 2000, faisant émerger des idées désormais incontournables comme le développement durable. De nouveaux outils sont créés dans les domaines des déplacements (plans de déplacement urbains avec la loi d'orientation sur les transports intérieurs en 1982, puis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996), de l'habitat (programmes locaux de l'habitat avec la loi d'orientation pour la ville en 1991), du commerce (schémas de développement commercial) avec la loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (en 1996) etc.
- La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992 recommande un mode de développement intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales.

L'ensemble de ces textes conduit et participe à la loi SRU dans l'un ou l'autre de ses aspects : procédure, responsabilités, concertation... ainsi que dans les principes d'aménagement retenus : développement durable, mixité urbaine et sociale, renouvellement urbain...

De la LOF à la loi SRU, du SDAU au SCoT, les éléments majeurs apportés par les textes successifs

- La responsabilité des politiques locales de planification territoriale aux collectivités locales

• loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences.

- La coordination en matière des transports

• *Loi du 22 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) qui instaure notamment les plans de déplacements urbains (PDU)*
• *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 qui institue un équilibre nécessaire entre transports en commun et déplacements individuels, en liaison notamment avec la qualité de l'air, redéfinit les PDU et les rend obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants.*

- La répartition des commerces

• *La loi " Raffarin " du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui abaisse le seuil d'autorisation à 300 m² pour les établissements commerciaux*

- La mixité sociale en matière d'habitat

• *loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui refonde les programmes locaux de l'habitat (PLH) créés par la loi de décentralisation de 1983, définit les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et créé les établissements publics fonciers.*

- La prise en compte de l'environnement

• *Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui institue notamment les zonages d'assainissement, permet leur intégration dans les POS et met en place les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).*
• *Loi du 2 février 1995 (" Loi Barnier ") relative au renforcement de la protection de l'environnement qui institue notamment les plans de prévention des risques (PPR) (décret du 5 octobre 1995 relatif aux PPR).*
• *Loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement.*
• *Loi " bruit " du 31 décembre 1992.*
• *Loi du 7 janvier 1983 sur la répartition de compétences qui instaure les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).*
• *Loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et la mise en valeur des paysages.*

- Le développement de la concertation

• *Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 qui institue la procédure de concertation. La loi SRU rend cette procédure obligatoire à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme.*

- La prise en compte des nouveaux territoires, leur protection, leur mise en valeur, leur administration

• *loi du 4 février 1995 (loi Pasqua) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui créé des pays et institue les directives territoriales d'aménagement (DTA).*
• *Lois relatives au développement et à la protection du littoral (3 janvier 1986) et de la montagne (9 janvier 1985).*
• *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire LOADDT du 25 juin 1999 dite loi Voynet.*
• *Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et notamment l'institution du contrat territorial d'exploitation.*
• *Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui créé notamment les communautés de communes.*
• *Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*

Ces outils obligatoires ou non, obéissant à des règles particulières ou non, de valeur juridique variable… ont été mis en œuvre ou ne l'ont pas été ! Leur hiérarchie était mal établie et l'ensemble perdait de sa clarté, d'autant que les territoires d'application étaient différents les uns des autres.

Le schéma de cohérence territoriale est donc chargé de relier entre eux les thèmes de l'urbanisme : ceux de la vie des habitants. Les outils sectoriels sont affirmés dans leur rôle de documents spécialisés et de mise en œuvre. Ils devront suivre la règle de la compatibilité avec le SCoT qui devient ou redevient " chef de file " des divers documents sectoriels.

1.3 La loi solidarité et renouvellement urbains, les lois " Chevènement " et " Voynet "

La mise en œuvre des SCoT est à replacer dans le cadre des trois lois fondamentales pour les territoires votées en un peu plus d'un an sous la logique définie par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire de décembre 1997. Elles sont construites autour d'orientations communes leur donnant une cohérence forte : la priorité des objectifs de développement durable, la référence aux intercommunalités comme clef de voûte de l'action, et du projet comme méthode.

• La loi " Chevènement " du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Elle encourage la mise en place d'institutions intercommunales renforcées au travers de communautés urbaines et de communautés d'agglomérations à taxe professionnelle unique, dont le bloc de compétences obligatoires intègre l'essentiel de la vie en commun sur un territoire : transports, habitat, développement économique, aménagement de l'espace.

Il est intéressant et prometteur de noter le succès rapide de l'intercommunalité à fiscalité unique. Au 1er janvier 2001, sur les 134 agglomérations de plus de 50 000 habitants, 90 étaient déjà regroupées en communautés d'agglomération (1 435 communes ; 11,5 millions d'habitants) et 14 en communautés urbaines (351 communes ; 6 millions d'habitants), les autres ayant choisi la communauté de communes (avec l'option possible de taxe professionnelle unique et aussi de compétence urbanisme).

• La loi " Voynet " du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire

Elle donne les moyens d'un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

Pour cela, elle invite les communes des aires urbaines - ainsi que les pays - à élaborer des projets d'agglomération et des chartes de pays. Cette notion de "projet" est également tout à fait essentielle dans la loi SRU. L'objet n'en est pas si éloigné : déterminer les "orientations que doit se fixer l'agglomération en matière de développement économique et de cohérence sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources ". À la différence de la loi SRU néanmoins, il est proposé des contrats, afin de financer certaines des actions qui permettront de réaliser le projet. À cet effet, des contrats d'agglomération s'inscriront dans les contrats de plan signés entre l'Etat et les régions.

• La loi SRU

Elle affirme également la nécessité de penser la planification contractuelle des territoires cohérents qui tiennent des éléments de la vie quotidienne des habitants : déplacements, habitat, développement économique, commerce, environnement.

1.4 Des valeurs communes, des territoires semblables

Les 3 lois affirment des valeurs communes.

• La place des aires urbaines

De fait, elles accueillent désormais 80 % de la population française mais structurent également et maillent l'ensemble du territoire. Ces intentions étaient affirmées par le CIADT de décembre 1997, qui affirmait également le rôle majeur des " systèmes urbains dans la compétition internationale ".

Ici, il s'agit de la " ville " d'aujourd'hui, bien davantage que la commune-centre ou même de l'aire agglomérée. C'est en fait toute la zone vivant ensemble au quotidien qui est concernée, au moins au niveau des études et de la coordination. La loi sur la coopération intercommunale parle de " cohérence spatiale et économique, ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires

au développement ". Aucune des 3 lois ne limite néanmoins son champs aux aires urbaines. Ainsi la loi " Voynet " fait une grande place aux pays et la loi SRU comporte d'importantes dispositions concernant les communes rurales. Par ailleurs, l'élaboration du SCoT est parfaitement envisageable en zone rurale.

• L'importance du "projet"

Les 3 lois placent le projet au cœur de leurs préoccupations :

" orientations fondamentales " pour les schémas régionaux, " projets d'agglomération et chartes de pays " de la LOADDT, " projet commun de développement urbain et d'aménagement " pour les communautés d'agglomération (loi sur la coopération intercommunale), projet d'aménagement et de développement durable pour les SCoT et les PLU.

Or, tout projet est susceptible d'évoluer. Les documents issus des trois lois font place à cette évolution et même l'exigent : contrats à durée déterminée (LOADDT), documents réexaminés au moins tous les 10 ans pour le SCoT (SRU) à partir d'établissements publics de coopération intercommunale qui en assurent le suivi permanent et le réexamen.

Au-delà des grandes orientations, les responsabilités et les procédures vont dans le même sens dans les trois lois :

- davantage de décentralisation : initiative aux collectivités pour les projets, contrats, documents... Mais aussi information et participation renforcées pour le public : procédures de concertation, enquêtes publiques pour les SCoT et les cartes communales et plus pour les seuls PLU ;
- rôle de l'Etat recentré sur ses missions propres : cohésion sociale et territoriale.

• La place prise par le développement durable

Le concept de développement durable qui vise à promouvoir un mode de développement intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales trouve, avec le SCoT notamment, un outil de mise en œuvre territoriale. Le projet doit être réfléchi, issu d'un diagnostic, concerté... Mais il a également l'obligation d'être un projet de développement durable prenant en compte l'intérêt des générations futures dans une vision cohérente du territoire.

Ainsi l'attention portée aux espaces urbanisés, dans l'esprit du " renouvellement urbain ", est complémentaire de la maîtrise de l'étalement urbain vers les espaces extérieurs et de l'organisation des déplacements.

2 CHOISIR D'ÉLABORER UN SCoT : LES QUESTIONS PRÉALABLES

Entrer dans la procédure du SCoT avec sa logique, son périmètre, ses acteurs... nécessite une réflexion préliminaire. Les questions préalables sont en effet nombreuses : qu'est ce qu'un SCoT ? Que pouvons-nous en attendre ? Quels sont les avantages à disposer d'un tel document, les contraintes qu'il génère ? Quels acteurs vont participer aux travaux ?

Comment définir les études à mener ? Quel périmètre à retenir ? Vaut-il mieux un périmètre large qui englobe tous les aspects – dans une vision prospective mais avec le risque d'un défaut de gouvernance ? Un périmètre étroit est-il préférable entre collectivités déjà associées dans d'autres instances comme une communauté d'agglomération ? Ces questions ne méritent-elles pas un prédiagnostic afin de préparer les phases officielles, d'aborder certains problèmes essentiels et parfois même avancer dans leur solution ?

Répondre à ces différentes questions est bien entendu le meilleur garant d'une procédure active, efficace.

Cette description de la démarche "vers le SCoT" permettra, à partir des textes (lois, décrets, circulaires), de situer l'objet, les acteurs et les territoires concernés.

2.1 Qu'est ce qu'un SCoT ?

Le schéma de cohérence territoriale, créé par la loi SRU, est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. Il définit l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement.

Le schéma est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles centrées notamment sur les questions d'habitat, de déplacements, d'équipement commercial, d'environnement, d'organisation d'espace... Il en assure donc la cohérence tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels (PLH, PDU) et des plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) établis au niveau communal.

a) Ce que dit la loi

L'article L.121-1 définit des principes communs à tous les documents d'urbanisme, qui précisent en matière d'urbanisme la notion de développement durable.

"Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales."

"Art. L.121-1. – Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

Principe d'équilibre

"1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

Principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale

"2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

Principe de respect de l'environnement

"3°Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature."

"Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1."

L'article L. 122-1 définit le contenu des SCoT.

le diagnostic

" Art. L. 122-1. – Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

le projet d'aménagement et de développement durable

" Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

le SCoT fixe les orientations générales et détermine les grands équilibres

" Pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.

le SCoT détermine les espaces et sites à protéger

" À ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.

Il peut les localiser voir les délimiter

" Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.

urbanisation et transports collectifs

" Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.

" Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux.

les schémas de secteur

" Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

la compatibilité des outils sectoriels ou locaux

" Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat."

Ces éléments sont précisés dans le décret du 27 mars 2001

1 - Le rapport de présentation

- le diagnostic
- l'état initial de l'environnement
- le PADD
- les principales phases de réalisation (le cas échéant)
- les incidences sur l'environnement

*" Art. *R. 122-1. – Le schéma de cohérence territoriale, après un rapport de présentation, comprend un document d'orientation assorti de documents graphiques.*

" Les dispositions du document d'orientation et des documents graphiques constituent des prescriptions opposables dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 122-1.

*" Art. *R. 122-2. – Le rapport de présentation :*

" 1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;

" 2° Analyse l'état initial de l'environnement ;

" 3° Présente le projet d'aménagement et de développement durable et expose les choix retenus au regard des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 et des dispositions mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

" 4° Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées ;

" 5° Évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et expose la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur."

2 – Le document d'orientation (prescriptions opposables)	*" Art. *R. 122-3. – Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :*
- les orientations générales	*" 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;*
- les espaces et sites naturels	*" 2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;*
- grands équilibres	*" 3° Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;*
- objectifs : habitat, transports en commun, équipement commercial et artisanal, paysages, risques	*" 4° Les objectifs relatifs, notamment :*
	" a) A l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;
	" b) A la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
- urbanisation / transports collectifs.	*" c) A l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;*
	" d) A la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;
	" e) A la prévention des risques ;
	" 5° Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.
	" Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma.
	" Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.
Espaces à protéger en montagne	*" En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles.*
Schémas de secteur	*" Art. *R. 122-4. – Les schémas de secteur comprennent tout ou partie des éléments mentionnés aux articles R. 122-2 et R. 122-3.*
Opérations foncières	*" Art. *R. 122-5. – Les opérations foncières et les opérations d'aménagement mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 122-1 sont :*
- ZAD	*" 1° Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ;*
- ZAC	*" 2° Les zones d'aménagement concerté ;*
- AFU	*" 3° Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface hors œuvre nette de plus de 5 000 mètres carrés ;*
- réserves foncières	*" 4° La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant."*

Le décret établit ainsi une distinction claire entre le rapport de présentation et le document d'orientation. Ce guide, et notamment les parties 2 et 3, est construit en fonction de cette distinction.

Le rapport de présentation analyse l'état initial, présente les enjeux et les choix du schéma de cohérence territoriale. Le document d'orientation explicite ces choix de manière prescriptive. Son contenu s'impose notamment aux autres documents (PLU, PDU, PLH, schéma de développement commercial, cartes communales, etc.) ainsi qu'à certaines autorisations ou opérations d'aménagement.

Auparavant le rapport de présentation des SDAU mêlait des éléments à valeur prescriptive et d'autres qui ne l'avaient pas. Le SCoT opère une distinction claire dans un double souci de clarté et de sécurité juridique.

Bien évidemment, cette présentation formelle n'exclut pas lors de l'élaboration du guide un certain nombre d'allers et retours entre rapport de présentation et documents d'orientation.

b) Sa place dans l'ordonnancement juridique

Les orientations prises par le schéma de cohérence territoriale doivent tenir compte des normes supérieures établies par diverses lois, ainsi que des principes fondamentaux définis par l'article L. 121-1. Il oriente à son tour les documents de planification sectorielle, les documents d'urbanisme et certaines opérations foncières et d'aménagement.

Dispositions relatives à la montagne :

Les SCoT en zone de montagne : l'intégration des projets d'Unités Touristiques Nouvelles (UTN).

En zone de montagne l'activité touristique est un des atouts importants du développement économique. Les SCoT qui y seront élaborés vont ainsi avoir à traiter des questions de développements touristiques et, le cas échéant, prévoir les projets UTN.

Le décret du 27 mars 2001 précise que : " en zone de montagne, le schéma de cohérence précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles ".

En effet, le SCoT ou le schéma de secteur est soumis à l'avis de la commission spécialisée du comité de massif. Cette insertion dans le document approuvé vaut autorisation et libère ainsi l'opération de l'autorisation par le préfet de massif, nécessaire dans le cas où il n'y a pas de SCoT ou de schéma de secteur.

Bien entendu, l'ensemble des principes liés à la fois aux lois SRU et montagne s'applique, qu'il s'agisse de la cohérence, du développement durable, des impacts environnementaux...

SCoT et littoral :

Les dispositions de la loi SRU n'annulent pas, bien entendu, celles de la loi "littoral".

La règle des 15 km s'applique à partir des limites des agglomérations mais aussi à partir du rivage de la mer.

La loi SRU complète la loi "littoral" car elle permet d'organiser les territoires en profondeur (meilleure répartition des secteurs d'environnement protégé, d'habitat, reliés entre eux et vers le littoral par des transports en commun) comprenant les communes riveraines de la mer ainsi que celles situées en arrière (rétro littoral).

De fait, alors que peu d'agglomérations littorales avaient élaboré des schémas directeurs, notamment là où la pression touristique était la plus forte, des réflexions sont maintenant engagées en matière de SCoT, à l'initiative des collectivités locales, sur une grande partie du littoral.

c) L'instrument de la cohérence

Au cœur de l'approche de planification des schémas de cohérence territorial se trouve la notion de cohérence.

En effet, des objectifs de développement durable, explicites dans les principes d'équilibre, de mixité sociale et respect de l'environnement ne peuvent être atteints que si des politiques majeures, notamment celles clairement citées par la loi : urbanisme, habitat, déplacement, implantations commerciales, sont mises en cohérence sur un territoire suffisamment pertinent au regard des enjeux identifiés.

Cette exigence de cohérence est donc présente à tous les stades d'élaboration, puis de mise en œuvre du document.

Ces principes d'équilibre, de mixité et de respect de l'environnement s'appuient sur un constat implicite et des tendances connues, avec bien sûr des modulations selon les territoires :

- une urbanisation périphérique de plus en plus éclatée spatialement,
- une fragilisation des espaces agricoles en partie liée à cette urbanisation éclatée,
- une pression urbaine forte, exercée sur des milieux naturels attractifs (montagne, littoral en particulier),
- un patrimoine parfois insuffisamment pris en compte,
- une gestion des nouveaux territoires urbains qui perpétue le principe du zonage monofonctionnel propre à l'urbanisme des années 60-70,

- une augmentation constante des déplacements en voiture particulière liée à la fois à la fragmentation du périurbain et à l'absence fréquente d'une offre en transport collectif,
- un environnement peu respecté qu'il s'agisse de la ressource en eau, de l'altération des milieux naturels, de la prise en compte des zones à risques, des pollutions de l'air et de l'eau, de l'effet de serre, du bruit,
- une prolifération des grands équipements commerciaux et de loisirs périphériques, qui crée une offre concurrente à celle des centres villes,
- une répartition très inégale des logements sociaux entre les communes. Un processus de paupérisation du parc dans certains territoires, associé parfois à de mauvaises conditions d'habitat qui perdurent,

On peut notamment identifier 6 enjeux essentiels et récurrents pour beaucoup de territoires, qui correspondent à l'échelle des SCoT :

1/ La protection des espaces naturels et agricoles d'intérêt supra communal. Ils constituent parmi d'autres, les bornes possibles d'un encadrement de l'expansion urbaine périphérique.

2/ Le renouvellement urbain. Il répond à un triple souci : offrir une alternative aux logiques d'évasion résidentielle des ménages, requalifier le cadre urbain en particulier pour des populations souvent défavorisées qui habitent les zones urbaines délaissées, produire de la mixité de fonctions, économique et résidentielle.

3/ L'organisation de l'urbanisation en fonction du niveau de service et d'équipement et des contraintes des différentes parties du territoire. L'existence ou le projet d'un réseau de transports en commun est, en l'occurrence, un moyen essentiel pour orienter et organiser l'expansion urbaine. Rappelons que le SCoT peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles à la création d'un réseau de desserte de transports en commun (art. R. 122-3).

4/ L'organisation des déplacements.

Dans le domaine des déplacements, le SCoT doit répondre à un triple objectif :

a) Il doit définir une politique multimodale de déplacements à l'échelle du territoire concerné et prévoir la réalisation de la politique de déplacements correspondante (prévision des infrastructures, politique globale de développement des transports collectifs, politique de stationnement, développement des lieux d'échanges intermodaux...) ;

b) Il doit répondre à l'objectif de "maîtrise des déplacements et de la circulation automobile" formulé dans l'article L.121-1 et, plus généralement, décliner à l'échelle du territoire et de manière globale les objectifs contenus dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie pour les plans de déplacements urbains ;

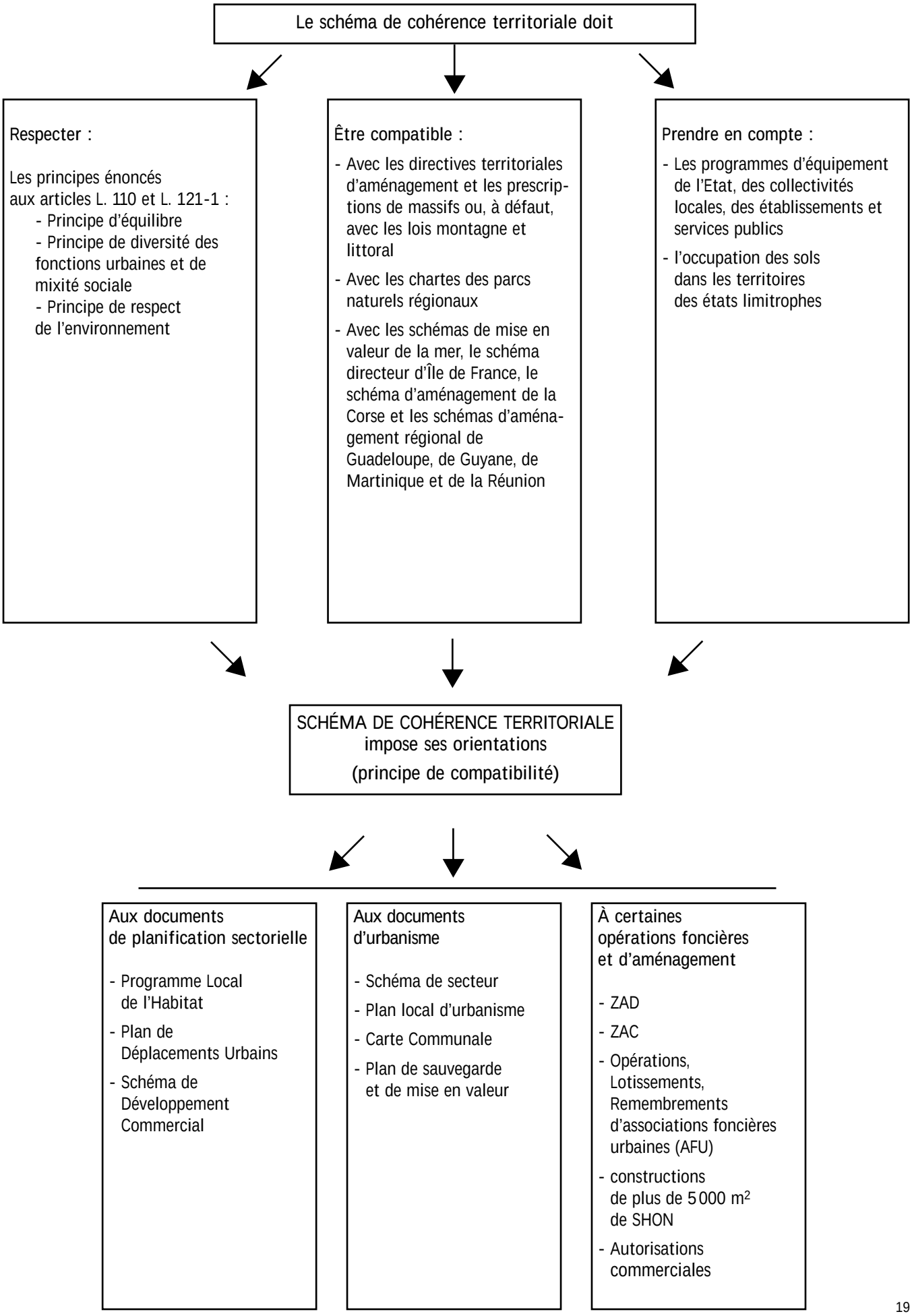
c) Enfin, et surtout, il doit veiller à ce que cette politique de déplacements soit cohérente avec le développement envisagé du territoire : ceci suppose probablement un travail commun entre les différentes thématiques de développement de l'agglomération, et la réalisation d'itérations successives.

Ce volet doit concerner aussi bien les transports de voyageurs que de marchandises et doit envisager non seulement le développement des modes motorisés (transports collectifs, chemins de fer, routes...) mais aussi les transports non-motorisés (vélo, marche à pied...).

5/ La régulation de l'offre commerciale qu'il s'agisse de la grande distribution ou de grands équipements de loisirs. Ces deux types d'activité obéissent avant tout à des logiques de concurrence, qui vont souvent à l'encontre d'une répartition territoriale équilibrée des équipements commerciaux ; implantés préférentiellement en périphérie des grandes agglomérations, à proximité des grandes infrastructures routières pour capter un maximum de consommateurs, ces équipements commerciaux éludent le problème des disparités territoriales par un recours massif aux déplacements en voitures particulières.

6/ La diversification et la qualité de l'offre d'habitat
Il s'agit à la fois de réduire les disparités socio-spatiales au sein de l'aire du SCoT (offrir une capacité de choix résidentiels aux ménages à revenus moyens et modestes) et d'amplifier les politiques d'amélioration du parc existant.

L'objet du SCoT, au travers d'une réflexion sur l'organisation spatiale est d'établir les liens entre les différents enjeux.


Le schéma de cohérence territoriale doit
Respecter :
Les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 :
- Principe d'équilibre
- Principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale
- Principe de respect de l'environnement
Être compatible :
- Avec les directives territoriales d'aménagement et les prescriptions de massifs ou, à défaut, avec les lois montagne et littoral
- Avec les chartes des parcs naturels régionaux
- Avec les schémas de mise en valeur de la mer, le schéma directeur d'Île de France, le schéma d'aménagement de la Corse et les schémas d'aménagement régional de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion
Prendre en compte :
- Les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et services publics
- l'occupation des sols dans les territoires des états limitrophes
SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE
impose ses orientations
(principe de compatibilité)
Aux documents de planification sectorielle
- Programme Local de l'Habitat
- Plan de Déplacements Urbains
- Schéma de Développement Commercial
Aux documents d'urbanisme
- Schéma de secteur
- Plan local d'urbanisme
- Carte Communale
- Plan de sauvegarde et de mise en valeur
À certaines opérations foncières et d'aménagement
- ZAD
- ZAC
- Opérations, Lotissements, Remembrements d'associations foncières urbaines (AFU)
- constructions de plus de 5000 m² de SHON
- Autorisations commerciales

L'analyse du territoire revêt un caractère systémique qui met l'accent sur les liens (ou inter-relations) entre enjeux. Les conséquences pratiques pour l'élaboration du SCoT sont nombreuses. Il conviendra en particulier de mettre en place des processus de travail ad hoc : par exemple des commissions thématiques sur les enjeux transversaux et non pas seulement sur des politiques sectorielles (habitat, commerce…) comme c'était souvent le cas pour les anciens SDAU et les schémas directeurs.

2.2 Comment déterminer le périmètre ? Un choix local dans le respect de quelques conditions prévues par la loi

Il appartient aux communes ou aux intercommunalités (EPCI) compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale de prendre l'initiative et de proposer un périmètre qu'elles jugent adapté. Il doit tenir compte des groupements de communes existants et des caractéristiques économiques et urbaines locales.

Le périmètre est proposé par une majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes en représentant les deux tiers. Les EPCI compétents en matière de schéma de cohérence territoriale se prononcent en lieu et place des communes – puisque celles-ci lui ont délégué cette compétence – mais leur proposition compte pour autant de communes qu'ils ont de communes membres. Afin de ne pas léser les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité ne sera acquise que si un tiers au moins de ces communes " isolées " s'est prononcé en faveur du périmètre proposé : c'est une sorte de " minorité de blocage " pour ces communes le plus souvent rurales.

Le périmètre est arrêté par le Préfet. Celui-ci constate que les majorités requises sont atteintes ; d'une manière plus générale il veille à l'application des conditions prévues par la loi.

À cet égard, la circulaire du 6 septembre 2001 adressée aux Préfets de régions et de départements, relative au rôle de l'État dans la relance de la planification précise les points suivants : "face aux initiatives qui vont être prises, je vous rappelle qu'un des objectifs de la loi est de permettre aux élus de définir en commun les orientations du développement urbain à une échelle suffisamment large pour aborder les questions de développement urbain de manière cohérente. L'aire urbaine, pondérée par des données plus fines sur le fonctionnement de l'agglomération et par l'application de la règle des 15 km ci-dessus, pourra constituer dans une majorité des cas la référence autour de laquelle vous inciterez les élus à s'engager dans une réflexion commune, sachant qu'il appartient aux communes et à leurs groupements de délibérer sur une proposition de périmètre. Vous transmettrez à ces derniers les informations nécessaires à leurs décisions."

a) Une délimitation étroitement liée au projet

Le périmètre doit être adapté à la réalité des pratiques de développement et associer les communes ou établissements publics compétents voisins à cette réflexion. Cette concertation sera primordiale si les territoires concernés participent des mêmes enjeux en termes de déplacements, d'habitat, de développement économique, d'aménagement de l'espace ou de protection de l'environnement.

Le dialogue qui s'instaurera ainsi pourra utilement être alimenté par les informations susceptibles d'être fournies par les services de l'État.

La concertation initiée à cette occasion pourra préfigurer l'indispensable coordination lorsque l'élaboration de plusieurs SCoT sera inéluctable au sein d'une même aire urbaine.

On a déjà souligné la diversité temporelle et spatiale des politiques publiques sur l'habitat, les déplacements, le développement économique, l'environnement…

Le périmètre idéal devrait logiquement comprendre les espaces de mise en œuvre de toutes ces politiques. Or, ces dernières n'appellent pas le même niveau de négociation entre les différentes composantes d'un territoire, de même qu'elles n'ont pas nécessairement à être calées sur un périmètre homogène.

Une nouvelle fois, c'est la nature des discussions sur la volonté de définir un projet partagé qui sera déterminante pour la préfiguration du périmètre pertinent.

b) Les périmètres définis par les textes

Ce que dit la loi :

Art. L. 122-3

" II. – Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements.

D'un seul tenant et sans enclave

La totalité des EPCI compétents

" Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

" Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.

Tient compte des périmètres des autres outils existants

Prend en compte les déplacements

Proposé par les communes et l'EPCI à la majorité qualifiée et arrêté par le préfet

" III. – Le périmètre est arrêté par le préfet, et après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés, qui sera réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de deux mois sur proposition, selon les cas, des conseils municipaux ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité dans chaque cas doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

Extension du périmètre

" Art. L. 122-5. – Lorsque le périmètre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 est étendu, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, à une ou plusieurs communes, ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, la décision d'extension emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

Réduction du périmètre

" Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale se retire de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale."

La loi précise que l'initiative de proposer un périmètre revient aux communes ou à leurs groupements compétents. Ces groupements peuvent être compétents de plein droit (communautés urbaines, communautés d'agglomération ou syndicats d'agglomération nouvelle), ou en être dotés du fait de leurs statuts (communautés de communes).

Pour que le préfet puisse arrêter le périmètre, il faut que la proposition émane d'une majorité qualifiée définie par l'article L. 122-3 (III) cité ci-dessus. Cette proposition à la majorité qualifiée suppose une concertation préalable au niveau des collectivités concernées.

La proposition de périmètre pourra ainsi résulter d'une réflexion déjà engagée dans le cadre d'une autre démarche d'élaboration de projet commun de développement et d'aménagement.

Il est également possible que l'initiative d'une proposition de périmètre découle de la nécessité ressentie par certaines communes de se doter d'un schéma de cohérence territoriale pour lever les limitations à l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et d'urbanisation future prévue par l'article L.122-2 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, il n'existera probablement pas de projet commun préalable. C'est alors l'élaboration du schéma qui fera émerger un projet d 'aménagement et de développement durable.“

Art. L 122-2 – En l'absence de schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation.

" Toutefois, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue par les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales avec l'accord du préfet. Cet accord est donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture qui apprécient l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles.

" Lorsqu'un périmètre de schéma de cohérence territoriale a été arrêté, il peut être dérogé aux dispositions du premier alinéa avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4.

Urbanisation limitée à moins de 15 km d'une agglomération et du rivage

" Les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population, et à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer.

" Le préfet peut, par arrêté motivé après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants.

" Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Ile de France prévu par l'article L. 141-1 et le schéma d'aménagement de la Corse prévu par l'article L.144-1 ont valeur de schéma de cohérence territoriale.

" Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 2002."

Dans tous les cas, le préfet, seul compétent en la matière, ne pourra arrêter le périmètre que s'il respecte les critères définis par le II de l'article L. 122-3.

Ces critères se répartissent en deux catégories :

- des critères impératifs fixés par la loi, qui ne sont pas susceptibles d'interprétation et doivent être strictement respectés ;
- des critères liés aux zonages, qui ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle restreint.

• Des critères impératifs

Le premier alinéa du II (voir page 28) de l'article L. 122-3 en fixe deux :

Un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Un tel principe figure déjà dans la loi du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) et s'impose à toute nouvelle création d'établissement public de coopération intercommunale : communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine.

Des territoires à ne pas scinder.

L'article L. 122-3 impose également de ne pas scinder le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale. Il peut s'agir de structures institutionnelles :

- compétentes de plein droit, telles les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ou les syndicats d'agglomération nouvelle ;
- compétentes du fait de leurs statuts, telles les communautés de communes, la simple mention d'une compétence en matière d'aménagement du territoire n'étant pas suffisante.

• La prise en compte des zonages et démarches existants

D'une utilisation plus délicate, ils sont cependant indispensables à la mise en œuvre d'une politique cohérente. Ils concourent à façonner un faisceau de concordances à partir des structures institutionnelles existantes, des périmètres des documents de planification sectorielle déjà approuvés et des réalités de fonctionnement des bassins de vie, d'habitat ou d'emploi, à travers la prise en compte fondamentale des déplacements urbains.

Le fait qu'il s'agisse seulement de tenir compte, de prendre en compte, et non pas de respecter ces références, se justifie par la multiplicité des critères concernés. Cela permet de déterminer des priorités, voire de remettre en cause des périmètres qui ne seraient plus pertinents dans le contexte actuel. L'exercice ne doit donc pas se limiter à une simple superposition cartographique ; il doit permettre d'apprécier, pour chacun des éléments de référence, le bien-fondé et la pertinence des périmètres respectifs, qu'ils soient institutionnels ou qu'ils proviennent de l'observation.

La loi identifie plusieurs types de périmètres à prendre en compte :

- Ceux des groupements de communes.

Il s'agit de communautés de communes, de syndicats de communes ou de syndicats mixtes dits "fermés", c'est-à-dire uniquement constitués de communes ou d'EPCI. La prise en compte s'imposera d'autant plus fortement que le niveau d'intégration sera élevé et que l'existence ou l'élaboration d'un projet commun sera effective. Le fait qu'un groupement de communes exerce des compétences dans le domaine des déplacements et des transports urbains sera particulièrement prégnant ;

- Ceux des pays

Il s'agit de territoires reconnus, comme présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Les collectivités concernées élaborent une charte de pays exprimant un projet commun de développement durable.

• Le cas des pays et des parcs naturels régionaux

Les pays sont en France une réalité ancienne de vie en commun sur un espace cohérent et reconnu. Ils représentent un maillon territorial particulièrement intéressant et valorisé dans de nombreuses régions comme support de politiques régionales ou nationales.

L'Etat a encouragé leur organisation par la loi Pasqua de 1995 puis la loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999. Les opérations collectives importantes peuvent faire l'objet de contrat avec la région et avec l'Etat, au service de l'ensemble de l'intercommunalité. Les pays doivent pour cela se doter d'un projet.

La circulaire interministérielle du 6 juin 2001 sur la mise en œuvre des contrats d'agglomération précise qu'"il importera, autant que possible de faire converger les exercices d'élaboration du projet et de planification spatiale sur l'aire la plus large possible susceptible d'être portée politiquement. Lorsqu'une charte de pays intègre un projet d'agglomération, vous chercherez autant que possible à rapprocher le périmètre du SCoT de celui du pays ".

Bien entendu les limites géographiques arrêtées pour le pays doivent permettre d'assurer la cohérence entre toutes les actions. Si ces limites ne le permettent pas, il ne sera pas judicieux de les reprendre avec le seul motif que le pays existe. La loi SRU doit en effet être respectée dans tous ses articles : ses conditions de continuité territoriale mais aussi de cohérence. Selon les cas donc, et après avoir " tenu compte ", c'est-à-dire examiné les limites du pays existant pour élaborer le SCoT, ces limites permettront d'assurer parfaitement la cohérence recherchée ou pourront être tout autres.

Les périmètres des parcs naturels et régionaux, à quelques exceptions près, sont beaucoup plus vastes que ne le sont ceux des actuels schémas directeurs et même que ne le seront sans doute les futurs périmètres de schémas de cohérence territoriale. La loi a maintenu l'obligation, pour les schémas, d'être compatibles avec les chartes des parcs, qui seront dorénavant approuvées après enquête publique comme les documents d'urbanisme. Par ailleurs, l'organisme de gestion du parc fait désormais partie des personnes publiques associées à l'élaboration du schéma.

Pour autant, les chartes des parcs naturels n'ont pas pour objet de définir les orientations fondamentales qui sont fixées par les schémas. Dans la mesure où des parties importantes des parcs se trouvent situées dans l'aire d'influence des agglomérations périphériques, il y aura tout intérêt à ce que les communes concernées soient incluses dans le périmètre des schémas.

Une concertation entre les communes et l'organisme de gestion du parc devra bien sûr avoir lieu, lors de la délimitation de ces périmètres.

• Le périmètre du SCoT et ceux des autres documents de planification

La loi énumère quatre documents de planification sectorielle dont il convient de tenir compte lorsque leurs périmètres ont été définis avant celui du schéma de cohérence territoriale :

- les plans de déplacements urbains (PDU). Compte tenu de sa vocation, il semble difficilement concevable qu'un PDU puisse être scindé en deux par un schéma de cohérence territoriale. Ce serait la preuve manifeste de l'inadéquation d'un des deux périmètres. Par ailleurs, les études conduites pour l'élaboration des PDU ont souvent porté sur des périmètres plus larges que ces documents. Leur contenu pourra également alimenter utilement la réflexion,
- les programmes locaux de l'habitat (PLH). Cette nécessité de prise en compte des PLH aura un effet limité dans la mesure où bon nombre d'entre eux n'ont pas une dimension intercommunale. Il faudra de plus tenir compte de la durée de vie de ces documents établis pour une période de cinq ans. Cependant, lorsqu'un PLH a été élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et que son contenu traduit de réelles solidarités, il serait incongru qu'il ne se retrouve que partiellement couvert par le périmètre d'un futur schéma de cohérence territoriale,
- les schémas de développement commercial (SDC). Institués par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, ils sont élaborés à partir des données collectées par les observatoires départementaux d'équipement commercial. En l'absence de décret d'application, aucun schéma n'a pu être approuvé à ce jour. Cependant, dans plusieurs régions, des études ont parfois abouti à des conclusions qui pourront judicieusement alimenter la réflexion sur les périmètres des SCoT, notamment sur les 31 sites expérimentaux qui ont déjà rendu leur rapport,
- les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. En s'attachant à proposer des perspectives d'aménagement et de développement des territoires, ces chartes formalisent les accords intervenus entre communes voisines à ce sujet et les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Elles constituent des documents de planification dont la dimension économique est particulièrement importante. Le niveau de prise en compte de leur périmètre dans la délimitation d'un éventuel périmètre de schéma de cohérence territoriale dépendra du degré de solidarité qu'elles instaurent entre les communes signataires.

• La prise en compte des déplacements

Comme le prévoit l'article L.122-3 le périmètre du SCoT prend en compte "les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs."

• La réalité du fonctionnement des territoires

Les données provenant de l'observation permettront d'appréhender cette réalité, qu'elles soient fournies par l'INSEE, diverses administrations ou qu'elles proviennent des études réalisées localement, notamment par les DDE, les agences d'urbanisme, les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres des métiers. Certains découpages seront particulièrement utiles : zones d'emploi, bassins d'habitat, zonages issus de l'inventaire communal... Les aires urbaines présentent un intérêt particulier pour l'approche du périmètre du SCoT. Elles ont été en effet conçues à partir des déplacements domicile-travail.

D'autres zonages émanant de diverses administrations, mais aussi des études générales réalisées localement contribueront à alimenter la réflexion. De même que les enquêtes ménages déplacements. Durant ces vingt dernières années, de nombreuses grandes agglomérations ont été couvertes par de telles enquêtes, certaines disposant de deux, voire trois enquêtes. Essentiellement destinées à analyser l'évolution de la mobilité, elles permettent de recueillir des données sur les déplacements urbains hebdomadaires liés au travail, aux achats, aux loisirs, aux activités culturelles... Leur existence permet de compenser la moindre pertinence des résultats liés à l'exploitation de l'inventaire communal INSEE sur les grandes aires urbaines.

2.3 Quelle procédure ?

La loi SRU, tout en renouvelant profondément le code de l'urbanisme, confirme pour l'essentiel la répartition de compétences fixée par la loi du 7 janvier 1983. Elle simplifie les procédures et s'attache prioritairement aux questions de fond.

a) l'initiative

	Ce que dit la loi :
l'initiative des communes	*"Art L. 122-3 – I. – Le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents."*

L'initiative d'élaborer un SCoT relève des seules communes ou de leurs groupements compétents.

b) La conduite de l'élaboration

	Ce que dit la loi :
l'EPCI ou syndicat mixte	*"Art L. 122-4 – Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale. Il précise les modalités de*
- concertation	*concertation conformément à l'article L. 300-2. La délibération qui organise la concertation est notifiée aux personnes visées au premier alinéa de l'article L. 122-7.*
- dissolution	*"La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi."*

Suivant le périmètre retenu, la procédure du SCoT sera conduite :

- soit par une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes ayant pris cette compétence, lorsque le périmètre du SCoT coïncide avec celle de la communauté ;
- soit par un syndicat de communes lorsqu'il n'existe pas d'EPCI compétent en matière de SCoT ;
- soit par un syndicat mixte regroupant des communes isolées et des communautés compétentes dans les autres cas.

Un temps relativement important peut se révéler nécessaire pour parvenir à l'approbation du projet de SCoT. Il faut donc s'installer dans la durée tout en maintenant l'intérêt pour le but fixé. Ce temps est nécessaire pour les études, la réflexion, la concertation, la négociation.

c) La concertation

La concertation est bien entendu obligatoire selon les modalités fixées par l'EPCI (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme).

Elle a été introduite par la loi d'aménagement du 18 juillet 1985 (L. 300-2 du code de l'urbanisme). Elle est généralisée par la loi SRU qui la rend obligatoire pour l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local de l'urbanisme. Ces modalités sont fixées par l'EPCI responsable pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.

Elle est encadrée par deux délibérations qui encadrent la procédure : dès le début pour en déterminer les modalités et à l'arrêt du projet de document pour en tirer le bilan.

	Ce que dit la loi :
	" Art. L.300-2 :
Les modalités de la concertation	*I – Le Conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coordination intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :*
	a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme
	...
	c)... Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.
	À l'issue de cette concertation le maire... en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Le bilan de la concertation

II – Les autres personnes physiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation sous des conditions fixées après avis de la commune.

d) Le porter à connaissance

Ce que dit la loi :

" Art. L. 121-2

le porter à connaissance

" Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

" Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement."

e) Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durable

Ce que dit la loi :

le débat sur les orientations générales du PADD

" Art. L. 122-8. – Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement mentionné à l'article L. 122-1, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du schéma."

Nous avons déjà souligné le caractère essentiel de la dimension " projet " dans les nouveaux documents d'urbanisme. Ce projet s'appuie sur le diagnostic du territoire et sur l'état initial de l'environnement. Il doit être débattu par l'EPCI dans la mesure où il oriente de manière essentielle le SCoT, y compris bien entendu dans les parties prescriptives du document d'orientation. Il ne s'agit donc pas d'un débat avec le public - lequel est mené dans le cadre de la concertation -. Ce débat sur le PADD s'apparente dans la forme au débat d'orientation budgétaire et n'est pas suivi d'un vote de l'assemblée.

f) L'arrêt du projet

Ce que dit la loi : le contenu est présenté par l'art. L. 122-1 (voir p. 14)

" Art. L. 122-8.

le projet de SCoT est arrêté

" Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 puis transmis pour avis aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ainsi qu'à la commission spécialisée du comité de massif lorsque le projet comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles définies à l'article L. 145-9. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de schéma."

Le projet de SCoT est arrêté par délibération de l'EPCI chargé de son élaboration.

L'EPCI tire le bilan de la concertation préalablement à l'arrêt du projet ou simultanément (art. L. 300-2 et R. 122-9).

En application de l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme, et conformément à l'article L. 112-3 du code rural, avant l'approbation du schéma, l'avis de la chambre d'agriculture et le cas échéant de l'institut national des appellations d'origine dans les zones concernées et du centre régional de la propriété forestière, doit être demandé lorsque le schéma prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers. Ces organismes disposent d'un délai de deux mois, à compter de leur saisine, pour faire connaître leur avis. Passé ce délai, leur avis est réputé favorable.

En application de l'article L. 122-9, une commune ou un EPCI, qui juge que l'un de ses intérêts essentiels est compromis, dès le stade de l'arrêt du projet, dans le délai de trois mois dont ils disposent pour émettre leur avis, peut saisir le préfet par délibération motivée précisant les modifications demandées.

Les Étapes de travail de l'Élaboration d'un SCoT

Les étapes		Les acteurs
1. Les études et contacts préalables 2. L'initiative du SCoT (périmètre et création de l'EPCI ou du syndicat mixte)		Collectivités locales et leurs groupements EPCI
3. L'arrêt du périmètre 4. Le porter à connaissance mise à disposition éventuelle		État
5. Modalités de l'association et de la consultation 6. Modalités de la concertation		EPCI
7. Le diagnostic 8. L'état initial de l'environnement	Le rapport de présentation	EPCI
9. Le projet d'aménagement et de développement durable Les incidences sur l'environnement		EPCI

Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'examen du projet

10. Les orientations et les grands équilibres les objectifs : habitat, transport, équipement commercial, paysages, entrée de villes, risques, espaces à protéger	Le document d'orientation	EPCI
11. Bilan de la concertation 12. ARRÊT DU PROJET DE SCHÉMA rapport de présentation - document d'orientation 13. Consultations		EPCI
	Saisine éventuelle du Préfet Commission de consultation	Commune ou EPCI
14. Enquête publique un projet de schéma et avis des collectivités publiques		EPCI
15. Approbation après modifications éventuelles		EPCI
16. Contrôle de légalité projet exécutoire 2 mois après sa transmission au préfet		État
17. Retrait éventuel d'une collectivité		Collectivité
18. Mise en révision analyse et délibérations sur le maintien ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum		EPCI

Attention : ce tableau n'est pas un tableau de procédure.
Il y aura dans la version définitive du guide un chapitre de procédure

Après avoir consulté la commission de conciliation, le préfet dispose d'un délai de trois mois pour émettre un avis motivé.

L'avis du préfet porte à la fois sur l'appréciation du caractère excessif des nuisances ou contraintes affectant le requérant et sur la nature des modifications demandées.

g) L'enquête publique

Ce que dit la loi :

l'enquête publique

" Art. L. 122-10. – Le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale et, le cas échéant, des autres personnes publiques consultées, est soumis à enquête publique par le président de l'établissement public."

" Dans le cas mentionné à l'article

L. 122-9, la délibération motivée de la commune ou du groupement de communes et l'avis du préfet sont joints au dossier de l'enquête."

Dans le but d'améliorer l'information du citoyen, le projet arrêté est soumis à enquête publique (et non plus mis à disposition) par le président de l'EPCI.

Le dossier soumis à enquête publique comprend obligatoirement (R. 122-10) :

- le rapport de présentation ;
- le document d'orientation ;
- les documents graphiques ;
- les avis des collectivités et des organismes associés ou consultés.

Ce dossier peut comprendre " tout ou partie des documents mentionnés à l'article R. 121-1 ", à savoir, les éléments portés à la connaissance du président de l'établissement public en charge du SCoT et les études techniques fournies par les services de l'Etat tout au long de l'élaboration et de la révision du schéma.

h) L'approbation

Ce que dit la loi :

modifications demandées par le Préfet

"Art. L. 122-11. – À l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du préfet, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ainsi qu'aux communes ou établissements publics ayant recouru à la procédure de l'article L. 122-9. Le schéma de cohérence territoriale approuvé est tenu à la disposition du public.

le SCoT exécutoire

"La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, le schéma de cohérence territoriale est exécutoire des publications et transmissions au préfet de la délibération apportant les modifications demandées."

Cas d'une commune estimant l'un de ses intérêts essentiels compromis par le projet de SCoT (art. L. 122-9)

Ce que dit la loi :

la saisine du préfet

" Art. L. 122-9. – Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6, le préfet donne son avis motivé."

la commission de conciliation

" Art. L. 121-6. – Il est institué, dans chaque département, une commission de conciliation en matière d'élaboration de schémas de cohérence territoriale, de schémas de secteur, de plans locaux d'urbanisme et de cartes communales. Elle est composée à parts égales d'élus communaux désignés par les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale ou de plans locaux d'urbanisme du département et de personnes qualifiées désignées par le préfet. Elle élit en son sein un président qui doit être un élu local.

" La commission peut être saisie par le préfet, les communes ou groupements de communes et les personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4. Elle entend les parties intéressées et, à leur demande, les représentants des associations mentionnées à l'article L.121-5. Elle formule en tant que de besoin des propositions dans le délai de deux mois à compter de sa saisine. Ces propositions sont publiques."

le retrait de la commune ou d'un EPCI

" Art. L. 122-12. – Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale qui a fait usage de la procédure prévue à l'article L. 122-9 n'a pas obtenu les modifications demandées malgré un avis favorable du préfet, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, dans un délai de deux mois suivant la notification qui lui est faite de la délibération approuvant le schéma, décider de se retirer.

" Le préfet, par dérogation aux dispositions applicables du code général des collectivités territoriales, constate le retrait de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale de l'établissement public prévu à l'article L. 122- 4.

" Dès la publication de l'arrêté du préfet, les dispositions du schéma concernant la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale sont abrogées.

" Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 est une communauté urbaine, une communauté d'agglomérations ou une communauté de commune."

Ce que dit le décret :

" Section IV

" Commission de conciliation

*" Art. *R. 121-6. – La commission de conciliation en matière d'élaboration de documents d'urbanisme, prévue à l'article L. 121-6, est composée de :*

- " 1°Six élus communaux représentant au moins cinq communes différentes et à paris au moins cinq arrondissements ;

- " 2° Six personnes qualifiées en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

Créée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, la commission de conciliation regroupe plusieurs des acteurs évoqués : le préfet qui la saisit, des élus des collectivités concernées (communes et EPCI), des personnes qualifiées.

Elle a pour mission de rechercher un accord entre les parties, en amont des contentieux et peut être saisie à tout moment de la procédure (L. 121-6).

L'article L.122-12 offre une procédure particulière de retrait du schéma aux communes et aux EPCI ayant fait usage du dispositif prévu à l'article L.122-9.

i) La révision

Ce que dit la loi :

le délai de 10 ans

" Art.L. 122-13. – Les schémas de cohérence territoriale sont mis en révision par l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, et révisés dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122-12.

" Art. L. 122-14. – Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la

délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc."

l'annulation du SCoT remet en vigueur le SCoT précédent

" Art. L. 121-8. – L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale, d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le schéma directeur ou le plan local d'urbanisme, la carte communale ou le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur."

j) La mise en compatibilité

" Art. L. 122-15. – La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ne peut intervenir que si :

" 1° L'enquête publique concernant cette opération, ouverte par le préfet, a porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ;

SCoT et déclaration d'utilité publique

" 2° L'acte déclaratif d'utilité publique est pris après que les dispositions proposées par l'Etat pour assurer la mise en compatibilité du schéma ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, de la région, du département et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 et a été soumis, pour avis, aux communes et groupements de communes compétents situés dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale."

" La déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du schéma de cohérence territoriale."

Compatibilité d'un PLH, PDU, PLU avec le SCoT

" Art. L. 122-16. – Lorsqu'un programme local de l'habitat, un plan de déplacements urbains, un document d'urbanisme ou une opération foncière ou d'aménagement mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 122-1 comprend des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, il ne peut être approuvé ou créé que si l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 a préalablement révisé le schéma de cohérence territoriale. La révision du schéma et l'approbation du document ou la création de l'opération d'aménagement font alors l'objet d'une enquête publique unique, organisée par le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4."

Le SCoT a été pensé comme un document vivant. Dans la mesure où de nombreux documents sectoriels ou projets soumis à déclaration d'utilité publique qui doivent être compatibles avec lui, évoluent régulièrement, la procédure de la mise en compatibilité du SCoT a été simplifiée au travers d'enquêtes publiques communes (art. L.122-15 et L.122-16).

En tout état de cause, et c'est une nouveauté importante, le SCoT doit faire l'objet d'un examen par l'EPCI au plus tard 10 ans après son approbation. Il peut alors être confirmé ou mis en révision.

Il est à noter enfin que pour la modification du périmètre du SCoT, il n'est plus nécessaire de reprendre l'ensemble de la procédure comme pour les anciens schémas directeurs sous forme d'une révision du SCoT mais que la modification des statuts de l'EPCI ou du syndicat mixte dans les conditions définies par le code générale des collectivités territoriales suffit.

2.4 Quels acteurs ?

La loi confirme le caractère décentralisé des documents d'urbanisme et le rôle de l'Etat. Elle confirme également la présence d'acteurs associés et consultés, mais fait une place plus grande à l'expression démocratique en particulier par l'intermédiaire de la concertation désormais obligatoire et par la procédure d'enquêtes publiques désormais étendues aux SCoT et aux cartes communales.

a) Le rôle confirmé des collectivités locales

La procédure d'élaboration du SCoT, que nous venons de parcourir, confirme la place essentielle des collectivités et de leurs groupements depuis l'initiative jusqu'à l'approbation. Elles ont l'initiative dès l'élaboration de périmètre ; elles sont responsables de l'élaboration du document ; elles l'approuvent par délibération de l'EPCI.

b) Le rôle - nouveau - du public

Le citadin vit chaque jour dans plusieurs lieux de l'agglomération : celui de son logement, de son travail, de ses loisirs. Pour investir tous ces lieux, il emprunte régulièrement les transports en commun, la voiture, le vélo... Il est mobile et c'est cette mobilité qui dessine la ville.

Premier acteur de l'agglomération, il est logique qu'il voit sa place renforcée tout au long de la procédure du SCoT.

La loi SRU développe largement le débat public sur l'analyse et les prévisions d'évolution de la vie quotidienne dans l'agglomération. Les habitants sont invités à s'informer et à s'exprimer tout au long de la procédure.

- *La concertation article L.300-2* doit être mise en œuvre dès le stade des études préalables et se prolonger durant toute l'élaboration du projet. L'assemblée doit en début de procédure en déterminer les modalités et en tirer le bilan préalablement ou simultanément à l'arrêt du projet. Il ne s'agit donc pas seulement d'informer le public mais de requérir son avis.

Les modalités de la concertation sont laissées à l'appréciation de l'assemblée délibérante. Elles ne sont déterminées ni par la loi ni par décret. Elle doit bien évidemment prévoir un certain nombre d'informations aux moments importants de la procédure : publicité par voie de presse (bulletin municipal...), exposition publique et recueil d'avis, commissions spécialisées, réunions publiques spécifiques... Le bilan exposera les initiatives prises, au minimum celles prévues par la délibération, sur les modalités et exposera les différents avis sur le projet.

- *Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durable.* Le public n'y est pas invité directement mais les débats dans l'enceinte du conseil municipal et de l'établissement public sont bien entendu publics. Les habitants peuvent d'ailleurs s'exprimer de manière formelle par les associations agréées.
- *L'enquête publique* constitue un élément nouveau de grande importance pour placer le SCoT au centre du débat collectif et conforter son assise légale. Sa procédure est strictement encadrée par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publique et à la protection de l'environnement et le décret du 23 avril 1985.

- Les mesures de publicité aux différents stades de la procédure (R. 122-13) complètent ce dispositif d'association des citoyens.

Cet ensemble de mesures donne au document d'urbanisme de l'agglomération, une dimension nouvelle. La participation du public donnera au document une forme nouvelle prévue d'ailleurs dans d'autres éléments de la procédure. L'habitant-citoyen veille en effet à la cohérence des éléments de l'action urbaine dans la mesure où il vit cette cohérence au quotidien. Il voudra comprendre les projets, les amender... ce qui exigera des techniciens et des élus un effort important de présentation des documents, textes et cartes et une grande clarté dans les décisions prises.

c) Une clarification du rôle de l'Etat à tous les stades de la procédure.

La loi SRU a réaffirmé le rôle de l'Etat, dans le cadre de la répartition de compétences fixée par la loi du 7 janvier 1983. L'Etat est notamment garant des principes de développement durable qui s'imposent aux documents d'urbanisme ; en même temps, son action s'inscrit dans le cadre d'une poursuite de la décentralisation et avec un souci du respect du rôle premier des collectivités locales pour l'élaboration des documents d'urbanisme. (circulaire du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement du 9 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification).

• Le Préfet arrête le périmètre

Le Préfet arrête le périmètre du SCoT sur la proposition des élus. Compte tenu des enjeux, il ne peut se contenter d'enregistrer les propositions qui lui sont faites, d'être le simple " notaire " du territoire. Il doit veiller à la légalité de ces périmètres.

Le Préfet ne pourra pas approuver les périmètres ayant manifestement pour objet principal, voire unique, de contourner les grands principes de la loi. Ainsi, les " périmètres d'opportunité " proposés par quelques communes, uniquement pour les soustraire aux règles de maîtrise de l'urbanisation dans la zone des 15 km ne pourront être pris en compte. De même que ceux qui conduiraient à soustraire à une réflexion globale des enjeux vitaux pour le développement d'ensemble de l'agglomération.

• Le porter à connaissance

Selon la loi, le Préfet porte à la connaissance des collectivités locales les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme : projet d'intérêt général, directives territoriales d'aménagement, schémas de services collectifs, servitudes d'utilité publique, protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine... c'est-à-dire les éléments à portée juridique certaine.

Le porter à connaissance comprendra également les informations relatives aux projets de l'Etat, notamment les projets d'infrastructures nationales relevant des politiques routières, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire de l'Etat, qui nécessitent des mesures de réservation des terrains ou rendent nécessaires un contrôle de l'urbanisation. Enfin il regroupera les études existantes notamment en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement ainsi que les données disponibles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie et d'emplois.

Le porter à connaissance étant désormais tenu à la disposition du public, voire annexé pour tout ou partie au dossier d'enquête publique, il engage davantage l'Etat.

Il doit se faire le plus complètement et rapidement possible, dès l'engagement des documents d'urbanisme. Mais il peut désormais se poursuivre en continu, pendant toute la durée de la réalisation, à mesure de l'élaboration ou de la disponibilité des études et des informations

• L'association

Ce que dit la loi :

" Art. L. 122-6. – À l'initiative du président de l'établissement public prévu par l'article L. 122-4 ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de schéma

La loi a redéfini l'association de l'Etat à l'élaboration des documents d'urbanisme. Son déroulement ne sera plus formalisé par un arrêté de mise en œuvre, ce qui doit permettre, outre la suppression de sources de contentieux, de mettre l'accent sur les questions de fond et l'organisation d'un véritable dialogue.

L'Etat pourra donc provoquer une réunion chaque fois que nécessaire, conformément au pouvoir d'initiative que lui donne la loi.

L'Etat s'assurera au cours de l'association, du respect des principes de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, en apportant si nécessaire des propositions concrètes sur la base des problématiques et des enjeux propres au territoire. Il veillera également à la prise en compte des projets des collectivités publiques, autres que celle qui élabore le document d'urbanisme.

Par ailleurs, l'association est le lieu où il exprimera et concrétisera les attentes et les objectifs qui résultent des politiques nationales (transport, habitat, politique de la ville, aménagement du territoire, universités, environnement...), et plus généralement le point de vue et les réflexions stratégiques de l'Etat sur le territoire. Il pourra proposer les coupures d'urbanisation prévues par la loi sur le littoral, dont la localisation et l'ampleur sont laissées à l'appréciation des collectivités, travailler sur les modalités de prise en compte d'un projet d'infrastructure dans le document d'urbanisme, etc.

Dans tous les cas, le document arrêté lui sera adressé pour avis avant l'enquête publique. Les nouvelles dispositions réglementaires du code de l'urbanisme ne permettent plus à la collectivité de modifier ce document avant l'enquête pour tenir compte de l'avis du préfet, mais prévoient que cet avis sera joint au dossier d'enquête.

• La mise à disposition

La loi a maintenu la mise à disposition des services de l'Etat chargés de l'urbanisme (directions départementales de l'Équipement). Ce point est développé dans l'ingénierie - maîtrise d'œuvre ci-après.

• Le contrôle

Le Préfet donne son avis sur le projet arrêté par l'EPCI (article L.122-8). Après approbation du document, la loi permet toujours au Préfet de demander des modifications par lettre motivée. Elle a toutefois réduit le champ de cette possibilité, et l'a limité aux questions de compatibilité du projet de schéma de cohérence territoriale avec d'autres documents, ou de mise en cause grave des principes fondamentaux du code de l'urbanisme. Elle ne lui permet plus de se substituer à la collectivité pour approuver le document avec les modifications qu'il a demandées. Mais celui-ci ne sera exécutoire que si la collectivité délibère pour prendre en compte ces demandes.

En tout état de cause, le contrôle de légalité sur les documents d'urbanisme doit porter sur leur contenu et pas uniquement sur le respect des procédures qui ont été volontairement simplifiées par la loi.

d) Les personnes associées ou consultées

Un certain nombre d'organismes, de collectivités, d'associations sont selon les cas associés ou consultés au cours de l'élaboration du SCoT de manière obligatoire ou facultative.

Sont associés :	Ce que dit la loi :
Etat, régions, départements, AOTU parcs naturels régionaux	*" Art. L. 121-4. – L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies par les chapitres II et III."*
Chambres consulaires Conchyliculture	*" Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de la loi littoral, des sections régionales de la conchyliculture."*
l'Etat	*" Art. L. 122-6. – À l'initiative du président de l'établissement public prévu par l'article L. 122-4 ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de schéma."*
Conseil régional, conseil général, EP intéressés et organismes mentionnés au L.121-4	*" Art. L. 122-7. – Le président du conseil régional, le président du conseil général, les présidents des établissements publics intéressés et ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma."*
sont consultés :	Ce que dit la loi :
	" Art. L. 121-4-1. – Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes."
collectivités territoriales des États limitrophes, peuvent être consultées	*" Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement. "*
associations locales d'usagers agrées et associations agréées consultées à leur demande	*" Art. L. 121-5. – Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal."*

Ce que dit le décret :

" Section III

" Associations locales d'usagers

l'agrément

*" Art. *R. 121-5. – Les associations locales d'usagers mentionnées à l'article L. 121-5 peuvent être agréées dès lors qu'elles ont un fonctionnement continu depuis trois ans au moins et qu'elles exercent des activités statutaires désintéressées en rapport avec l'urbanisme. L'agrément ne peut être demandé que pour le territoire de la commune où l'association a son siège social et des communes limitrophes."*

Sont également consultées, à leur demande ou à l'initiative du président de l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma, un certain nombre de collectivités et personnes publiques ou privées non mentionnées par les articles L. 121-4 à L. 121-5

" Art. L. 122-7.

... /...

Communes et EPCI voisins

" Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et des maires des communes voisines, ou de leurs représentants."

Organismes ou associations compétentes consultés à leur demande.

" Le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes."

e) Les études, la maîtrise d'œuvre

Le SCoT, dans son souci de prendre en compte et d'assurer la cohérence des outils sectoriels de l'urbanisme, est un outil complexe. Son élaboration demande en effet une bonne connaissance de chacun des domaines : habitat, déplacements... mais aussi la capacité de synthèse, de mise en synergie de ces domaines. Le maître d'œuvre doit également en assurer la traduction territoriale.

Il doit en outre posséder des qualités d'écoute et de négociation, ce qui suppose une bonne connaissance des acteurs, du territoire, de son passé et de ses enjeux.

On parlera donc d'une équipe de maîtrise d'œuvre, plutôt que d'une personne.

La loi en prévoit quelques éléments :

les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers.

" Art. L. 121-4. – Les études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale peuvent être réalisées à l'initiative des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers ".

Ces organismes sont par ailleurs associés à la procédure.

- Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

" Art. L. 121-7. – Les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme."

- les dépenses d'études

" Art. L. 121-7. – Les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales. "

- Les services extérieurs de l'Etat dans le cadre de la mise à disposition.

Toutefois, les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie."

- Les agences d'urbanisme

" Art. L. 121-3. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés " agences d'urbanisme ". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publique. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public... "

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet) du 25 juin 1999 a réaffirmé les agences d'urbanisme dans leur rôle de réflexion urbaine. La loi SRU complète et précise leurs missions : participer "à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale."

Leur vocation pluridisciplinaire, leur passé déjà long sur l'agglomération, les nombreuses études effectuées et les observatoires mis en place leur donnent des atouts pour aider les élus à prendre en compte les enjeux de cohérence urbaine. Le territoire retenu pour le SCoT sera sans doute bien différent de leur territoire de compétence mais il en constituera très généralement le cœur.

• D'autres professionnels

Au-delà de ces cas prévus par la loi, les chargés d'études d'urbanisme sont nombreux, spécialisés ou généralistes : bureaux d'études d'urbanistes et d'architectes, universitaires, experts, équipes des parcs naturels lorsqu'une partie de leur territoire est concernée.

• Le travail en régie

Certains EPCI maître d'ouvrage des schémas de cohérence territoriale, sont ou pourront se doter de services compétents.

Le SCoT a un coût :

Bien évidemment, un SCoT a un coût, même s'il valorise et met en synergie de nombreuses études existantes. Ce coût varie de manière considérable selon le niveau des connaissances, l'existence ou non d'une structure d'études, la taille de l'agglomération. Une estimation sur 20 schémas directeurs d'agglomérations moyennes élaborés ces dernières années conduit à un montant de 760000 € par schéma directeur en moyenne, près de 3,05 M€ pour les plus grandes agglomérations françaises et d'un minimum de 150000 € pour de petites villes et leur pays. La moyenne générale par habitant - avec des écarts variant de 1 à 5 selon les cas - se situe à 4,27 € francs par habitant. Ces coûts ne comprennent pas les prestations réalisées en régie.

CONCLUSION

Le schéma de cohérence territoriale prend en compte la ville dans ses dimensions actuelles, avec l'ensemble des composantes de son évolution, avec tous ses acteurs au premier rang desquels les habitants eux-mêmes. Le citadin d'aujourd'hui, qu'il habite dans l'un des centres anciens de la ville, dans une banlieue ancienne, en périphérie plus lointaine, vit chaque jour tous les lieux de l'agglomération et tous les éléments qui la constitue. Il vit chaque jour son logement, le trafic routier, les transports en commun sur route ou sur rail, les services, les achats, les distractions. Il est essentiellement mobile et c'est cette mobilité qui dessine la ville d'aujourd'hui : ses limites, ses rythmes et ses problèmes. Replacer l'habitant au cœur des préoccupations signifie :

- prendre en compte un territoire qui couvre le mieux possible les actes de la vie quotidienne. Le territoire peut être variable, d'une région à une autre, selon la taille de la ville et son rythme de développement... avec toutefois des constantes importantes sur l'ensemble du pays ;

- prendre en compte l'ensemble des moments de la vie quotidienne : habitat, travail, loisirs, déplacements... et veiller à la qualité du cadre de vie où ils se développent ;

- donner la parole à l'habitant par l'intermédiaire de ses élus qui sont très directement responsables du projet d'aménagement et de développement durable et de sa mise en œuvre ; par l'intermédiaire de ses associations... L'habitant intervient aussi en personne lors des différentes phases de la concertation et au moment de l'enquête publique ;

- prendre en compte les décisions déjà prises en matière d'intercommunalités, d'outils sectoriels d'aménagement... quitte à les réadapter si besoin est, selon le nouveau périmètre, les nouveaux acteurs, en fonction du projet défini ;

- prévoir les évolutions de la ville. L'établissement public de coopération intercommunale se maintient après l'approbation du SCoT et assure sa gestion. Il doit le confirmer ou l'adapter moins de 10 ans après son approbation, sous peine de caducité.

Le SCoT, pour assurer la cohérence des décisions urbaines, suit une procédure qui garantit la liaison entre le diagnostic, le projet et les prescriptions.

Il ne s'agit pas d'une procédure formaliste. Au contraire, l'obligation est faite de respecter les grands principes garants d'une évolution urbaine qui assure à chacun ses droits essentiels : principes d'équilibre, de diversité des fonctions et de mixité sociale, de respect de l'environnement... Principes définis au premier article de la loi (art. L. 121-1 du code de l'urbanisme).

Les chapitres suivants indiqueront des approches pour y parvenir.

DEUXIÈME PARTIE

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet

1 LE DIAGNOSTIC **39**

1.1 L'intérêt du diagnostic 39

1.2 Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clé 41

1.3 La méthode 48

1.4 L'état initial de l'environnement 55

2 LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (PADD) 57

2.1 Qu'est ce qu'un PADD ? 57

2.2 La logique du PADD 59

2.3 La présentation d'objectifs 60

2.4 Les grandes problématiques d'intervention 61

2.5 La formalisation du PADD 66

3 LES INCIDENCES PRÉVISIBLES SUR L'ENVIRONNEMENT 66

CONCLUSION 69

INTRODUCTION

Le rapport de présentation est le premier document du SCoT. Conformément au décret du 27 mars 2001 (art. R. 122-2), il se structure en quatre parties, qui successivement présentent :

le diagnostic,

l'état initial de l'environnement,

le projet d'aménagement et de développement durable avec, le cas échéant, les principales phases de réalisation,

les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement.

Le document distingue l'environnement des autres champs d'analyse. L'état initial de l'environnement, tout comme les incidences du projet sur l'environnement, devra donc faire l'objet d'une écriture distincte dans le rapport de présentation. Cette présentation, conforme à la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ne doit pas occulter le fait que l'environnement est un élément à part entière du diagnostic comme du projet d'aménagement et de développement durable.

La volonté d'une lecture transversale, et non thématique, fait que l'environnement n'est pas, dans ce guide, distingué des autres champs dans le diagnostic.

Par ailleurs, le rapport de présentation ne comportera pas obligatoirement de partie consacrée aux " principales phases de réalisation ". Cette partie pourra contribuer néanmoins à la compréhension du projet d'aménagement et de développement durable et à sa mise en œuvre.,

1 LE DIAGNOSTIC

Le diagnostic est devenu depuis quelques années un élément incontournable de toute démarche thématique ou territoriale (PLH et PDU, contrat d'agglomération et charte de pays, etc.).

Il amorce une démarche méthodologique qui doit assurer la cohérence du projet. Cette démarche doit faire prévaloir l'analyse transversale des thèmes et la participation active d'un plus grand nombre d'acteurs.

1.1 L'intérêt du diagnostic

Le diagnostic est une analyse dynamique du territoire permettant de dégager les enjeux stratégiques conduisant au projet d'aménagement et de développement durable du SCoT.

Son intérêt dépend de la capacité à dépasser l'effet " catalogue ", pour dégager les points forts et les points faibles du territoire, les dysfonctionnements et les opportunités qui susciteront la réaction, le débat et l'engagement des acteurs.

Le diagnostic ainsi établi au regard des prévisions économiques et démographiques, permettra de justifier le projet d'aménagement et de développement durable. Cette justification, d'autant plus indispensable dans le cadre d'une concertation élargie, doit tenir compte non seulement des tendances constatées, mais aussi des évolutions envisageables, souhaitées ou non.

Elle permet de se dégager des contraintes immédiates (institutionnelles, financières ou autres), des préoccupations à court terme, et en identifiant les futurs possibles.

• Une liaison forte avec le contexte local

La réalisation du diagnostic nécessite d'apprécier "en amont" les particularités du contexte local : degré de cohésion des acteurs du territoire concerné, niveau de connaissance du territoire, capacité de formuler une vision stratégique de ce territoire...

Le degré de cohésion des acteurs dépend de considérations politiques, sociales, culturelles, ainsi que d'expériences passées, communes ou non, entre les acteurs. Il peut varier dans le temps et selon les thèmes évoqués. Le diagnostic renforce cette cohésion ou révèle les oppositions.

Le niveau de connaissance dépend de plans, diagnostics, études, rapports préexistants sur tout ou partie du territoire. Il dépend aussi de la diffusion de cette connaissance entre les acteurs et de la "complexité" du territoire. Le diagnostic permet une "mise à niveau" des acteurs. Dans ce cadre, le bilan du document précédent (par exemple, un schéma directeur) permet d'apprécier le degré de mobilisation des acteurs et de réalisation des objectifs affichés.

Un travail documentaire permet de dresser une liste des travaux, études, plans disponibles sur le périmètre SCoT afin d'établir l'état préalable de la connaissance du territoire et son actualité. Des fiches de lecture sont établies en vue de permettre une prise de connaissance rapide des éléments d'ores et déjà disponibles. Ce recueil permet de repérer très tôt les principaux manques (informations inexistantes ou trop anciennes). Synthétisé et diffusé sous forme de tableau, cet état de la connaissance est actualisé en continu pendant la procédure. Il facilite alors l'accès à l'information pour les acteurs.

Les acteurs seront amenés à exprimer leur " vision stratégique " du territoire, ou pour le moins l'expression d'intérêts particuliers ou le rejet de tel ou tel développement. Si cette vision préexiste au diagnostic, elle permet d'en juger le bien fondé, de cerner les analyses à mener et d'engager plus rapidement le débat sur les objectifs et les enjeux.

La vision stratégique des acteurs a pu s'exprimer au travers de divers documents et procédures. Même si un projet d'agglomération, un contrat de plan, une charte de pays... dépendent de législations ou de réglementations autres que celles du code de l'urbanisme, ils sont autant d'expressions possibles d'un futur envisagé.

• Un document de référence

Le diagnostic constitue une référence continue au cours de la procédure d'élaboration du SCoT. Il est une "lecture vivante" du territoire et permet d'aboutir à la formulation cohérente des objectifs et des enjeux du projet de développement.

Il prépare la phase de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du SCoT, en identifiant les indicateurs, les données statistiques et les ressources mobilisées qui ont permis sa rédaction.

Il s'enrichira du diagnostic des autres procédures mises en place (PLH, PDU...) si elles lui sont antérieures.

• Tenir compte des différentes échelles

Si la procédure d'élaboration du SCoT est menée pour un périmètre déterminé, institutionnel, le diagnostic doit s'affranchir de ce territoire pour s'adapter au périmètre englobant la totalité des thèmes abordés.

Certaines observations nécessitent un regard élargi, qui déborde les limites du SCoT, afin d'être appréhendé à la "bonne échelle" : bassin versant, département, etc. Il en est ainsi pour la gestion des eaux, la collecte et le traitement des déchets industriels banaux, la gestion des flux de circulation d'échange et de transit. À l'inverse, des analyses "infra-SCoT" peuvent se justifier par exemple lorsque le périmètre SCoT couvre plusieurs bassins de vie ou périmètres de transports urbains.

En s'affranchissant du périmètre contraint du SCoT, le diagnostic permet par ailleurs d'affiner l'analyse des territoires à enjeux, évitant une logique d'observation sous l'angle du "plus petit dénominateur commun".

Les territoires frontaliers nécessitent de porter un regard attentif aux évolutions constatées par " dessus la frontière ". Le Syndicat mixte chargé de la révision du schéma directeur de la région strasbourgeoise *a engagé un état des lieux qui prend en compte 51 communes allemandes.*

La temporalité est également importante. Des évolutions récentes peuvent être en contradiction avec des tendances de long terme. Les besoins et les prévisions seront très différents selon que l'on privilégie les premières ou les secondes.

• Hiérarchiser les enjeux

Pour aboutir à la formulation des objectifs et des enjeux, le diagnostic doit être hiérarchisé. Sa présentation doit être claire et argumentée.

À Rouen-Elbeuf, *les nombreuses études réalisées pour le compte du Syndicat intercommunal du schéma directeur font l'objet d'une publication " synthèse générale : diagnostic et scénario spontané ". Ce document présente en une centaine de pages les points forts et les points faibles qui ressortent des travaux menés sur le territoire. En une vingtaine de pages, un scénario spontané est dressé. Il présente les tendances d'évolution et leurs conséquences en dehors de toute politique volontariste pour les infléchir. Il détaille les objectifs et les moyens qui permettraient de les inverser. En cela, il prépare la définition du projet.*

Il est un point de rencontre des enjeux exprimés par les partenaires, qui correspondent à des préoccupations nationales, régionales ou locales.

La démarche intègre en amont les contraintes budgétaires, techniques et politiques des partenaires. Elle permet la prise en compte de la temporalité et de la faisabilité des actions de mise en œuvre des objectifs et des enjeux. Elle traduit aussi les manques actuels des politiques menées, et engage à l'action croisée des partenaires.

• Rechercher le débat

Le diagnostic naît de la confrontation des analyses. Il doit servir d'outil de dialogue entre les acteurs locaux (techniques et institutionnels, économiques et associatifs, etc.). Il est ainsi tout à la fois un temps d'écoute et de pédagogie.

À Lille, *le syndicat mixte chargé de la révision du SDAU a souhaité que soient rencontrés individuellement les maires des 125 communes du périmètre du schéma directeur. En deux ou trois heures, chacun a ainsi pu être entendu dans le cadre d'un entretien semi-directif, prendre connaissance des objectifs de la procédure du schéma directeur et faire état de ses attentes.*

La participation des acteurs à la conception et à la construction des hypothèses accroît la pertinence de l'interprétation des données. Elle favorise l'expression de nouveaux enjeux et conduit ces acteurs à reconsidérer l'ensemble de leur démarche. Il est important pour cela de définir leurs modalités d'expression.

À Rouen-Elbeuf, l*e diagnostic réalisé dans le cadre de la révision du SDAU a amené les élus et les techniciens à porter un regard positif sur l'agglomération et ses capacités de développement endogène et exogène. C'est ce " changement d'image " qui a permis la définition d'une stratégie commune et la formalisation du projet de développement.*

Pour être accepté, le diagnostic doit être débattu. Son acceptation peut être uniquement technique, reposer sur un accord de fond, ou résulter d'une forte adhésion politique. Les oppositions constituent, tout autant que les accords, des enseignements du diagnostic.

Afin d'organiser ce débat, il importe d'alimenter les partenaires en éléments de connaissance, par la mise en commun des documents existants, et d'assurer un mode de transmission efficace de l'information.

La concertation avec l'ensemble des partenaires, et notamment de la population, dès la phase de diagnostic est l'une des clés de réussite de leur adhésion au projet de développement.

Le diagnostic est une étape décisive pour toute démarche stratégique et concertée. Il suppose le temps nécessaire pour permettre une démarche itérative au fur et à mesure que les enjeux se précisent, et son appropriation par l'ensemble des acteurs concernés (institutions et acteurs de la société civile). L'élaboration d'un SCoT concerne toutes les facettes de la politique du territoire : sociale, économique, déplacement, logement, environnement qui toutes interagissent les unes avec les autres. Débrouiller cet écheveau, grâce aux acteurs qui le tissent, est l'objet du diagnostic du SCoT.

1.2 Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clés

a) Quelle approche pour le diagnostic ?

Le contenu du diagnostic se définit en référence à l'article L. 122-1 § 1 du code de l'urbanisme :

"Le diagnostic est établi au regard :

- *des prévisions économiques et démographiques*
- *et des besoins répertoriés en matière :*
  - *de développement économique,*
  - *d'aménagement de l'espace,*
  - *d'environnement,*
  - *d'équilibre social de l'habitat,*
  - *de transports,*
  - *d'équipements,*
  - *et de services. "*

Rompant avec les approches uniquement sectorielles, le diagnostic cherche à comprendre les évolutions urbaines et sociales, à établir les liens entre les différents enjeux, à repérer les difficultés rencontrées à la satisfaction des besoins, etc. Il doit trouver la cohérence entre éléments quantitatifs et éléments qualitatifs qui caractérisent un territoire pour contribuer à la définition des enjeux qui guideront l'écriture du PADD, puis du document d'orientation.

Il peut être fructueux de combiner une approche "inductive", consistant à formuler à partir de méthodes appropriées[1] les principaux enjeux de diagnostic à une approche systématique et "déductive" consistant à observer l'ensemble des données statistiques disponibles pour en déduire des éléments de diagnostic. Il faudra aussi s'assurer que des éléments sectoriels déterminants n'échappent pas au diagnostic.

Le diagnostic prendra également la forme d'un bilan critique des politiques publiques menées antérieurement dans le périmètre du SCoT. En référence au souci de cohérence, il mettra à jour les logiques contradictoires du territoire.

Le diagnostic du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux

En dix pages, le schéma directeur dresse un tableau points forts / points faibles du territoire métropolitain :

Les atouts à valoriser

- Une situation et un cadre géographique remarquables et diversifiés
- Une renommée internationale due à la vini-viticulture
- Un potentiel touristique diversifié à renforcer
- Un appareil de formation et de recherche reconnu et de grande qualité
- Un tissu économique évolutif basé sur des PME innovantes
- Un marché immobilier attractif

Les problèmes à résoudre

- Une croissance urbaine difficile à maîtriser
- Une métropole qui s'étend mais qui gagne peu en populations nouvelles
- L'utilisation du territoire
- Une structure multipolaire insuffisamment organisée
- Un fonctionnement urbain basé sur l'utilisation massive de la voiture
- Un réseau routier structuré mais qui comporte des maillons manquants
- Un réseau ferré peu utilisé en comparaison de son potentiel
- Un paysage social contrasté
- Un marché du logement tendant à spécialiser le territoire
- Une croissance économique et des situations locales contrastées

Bilan du SDAU de la région de Strasbourg (1973-2000)

Thèmes	+	-
Déplacements grands équipements structurants	- Les routes en termes de planification (grand contournement ouest, VLIO, pont sur le Rhin) - Transports en commun en site propre (ligne A du Tram préfigurée pour partie dès 1973)	- Les transports ferrés (pas prévu le TGV ni le retour progressif du fer) - la "culture" de l'autoroute en zone urbaine - La non réalisation des infrastructures
Urbanisation	- L'urbanisation acceptable du développement de l'habitat et des activités	- La prévision excessive des zones d'habitat à l'ouest de l'agglomération et des zones d'activités au nord de celle-ci - Le développement excessif de l'habitat individuel en périphérie sous forme de lotissements pavillonnaires
Environnement	- La présentation des grandes zones vertes et des principaux paysages (coteaux, zones humides et forêts)	- L'absence de prise en compte des grandes préoccupations environnementales (air, eau, énergies...)
Méthode	- L'intérêt du plan à long terme (20/30 ans) élaboré sous un pilotage "État" - L'approbation des acteurs économiques et politiques	- L'absence de participation citoyenne - La non prise ne compte des projets et des activités outre Rhin - L'absence de suivi et de gestion

[1] cf. ci-dessous dans "différentes méthodes du diagnostic, la démarche "un diagnostic prédéfini par les acteurs"

b) La formulation des enjeux

La fonction première du diagnostic est de permettre la compréhension des évolutions récentes du territoire. Pour cela, il est nécessaire de veiller à ce que la représentation du territoire ne soit pas statique, qu'elle intègre la dynamique des évolutions.

Le diagnostic pourra décliner pour chaque enjeu un contenu qui fera référence :

- à des données quantitatives et des données qualitatives
- à une ou des analyses et à des propositions d'actions.

Un scénario spontané, issu du diagnostic, a été présenté aux élus du syndicat mixte du schéma directeur de Rouen-Elbeuf.

Pour chacun des enjeux identifiés (un rayonnement métropolitain à développer, les modifications de la répartition spatiale des fonctions urbaines, la transformation du système économique, l'environnement menacé), il décline :

- Les tendances,
- Les conséquences,
- Les objectifs qui ressortent,
- Les moyens envisageables.

Dans les schémas directeurs, les diagnostics se résumaient souvent à une vingtaine de pages, qui étaient un concentré ultime de l'ensemble des études et des réflexions engagées. Les SCoT présenteront sans aucun doute un diagnostic plus important et constitueront une référence permanente tant pour exposer le PADD que pour le mettre en œuvre.

c) Prévoir la suite du diagnostic

Le diagnostic engage la mise en œuvre du SCoT. Il prépare le suivi et l'évaluation en précisant les indicateurs de référence et les critères d'évaluation des objectifs définis.

Il faut pour cela :

- garantir le portage politique des conclusions du diagnostic, en veillant à leur réelle appropriation par les élus, et non uniquement par les techniciens,
- recenser dans le diagnostic les actions menées ou envisagées sur le territoire par les différents acteurs publics et privés pour mettre en évidence les carences éventuelles des politiques territoriales et inciter les partenaires à "passer à l'action",
- formuler les enjeux en termes d'opportunités et de menaces, de freins et de moteurs (et pas seulement en termes d'atouts et de faiblesses) pour renforcer le caractère dynamique du diagnostic de façon à souligner l'urgence d'agir.

Bien entendu, les outils et les indicateurs (bases de données, observatoires) doivent être partagés si l'on veut que les bases soient alimentées par tous les partenaires.

• Les exemples

Le rapport de présentation du schéma directeur de la région angevine

Il développe un important diagnostic qui a contribué à combler des manques dans la connaissance du territoire, notamment en matière d'environnement et de paysage. Ces études ont permis une prise de conscience de la part des acteurs de la fragilité des milieux et les interrelations entre les politiques menées en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements...

Il se déroule en trois temps :

Tout d'abord, il rappelle les éléments qui ont contribué à l'écriture du SDAU de 1976, permettant ensuite de mesurer les grandes évolutions du territoire et les décalages entre ce qui a été planifié et ce qui a été réalisé.

Ensuite, il dresse un constat de l'existant autour des thèmes des mutations des activités et des territoires, des évolutions démographiques et urbaines, des atouts et contraintes et de la redistribution des compétences et des nouvelles politiques d'aménagement.

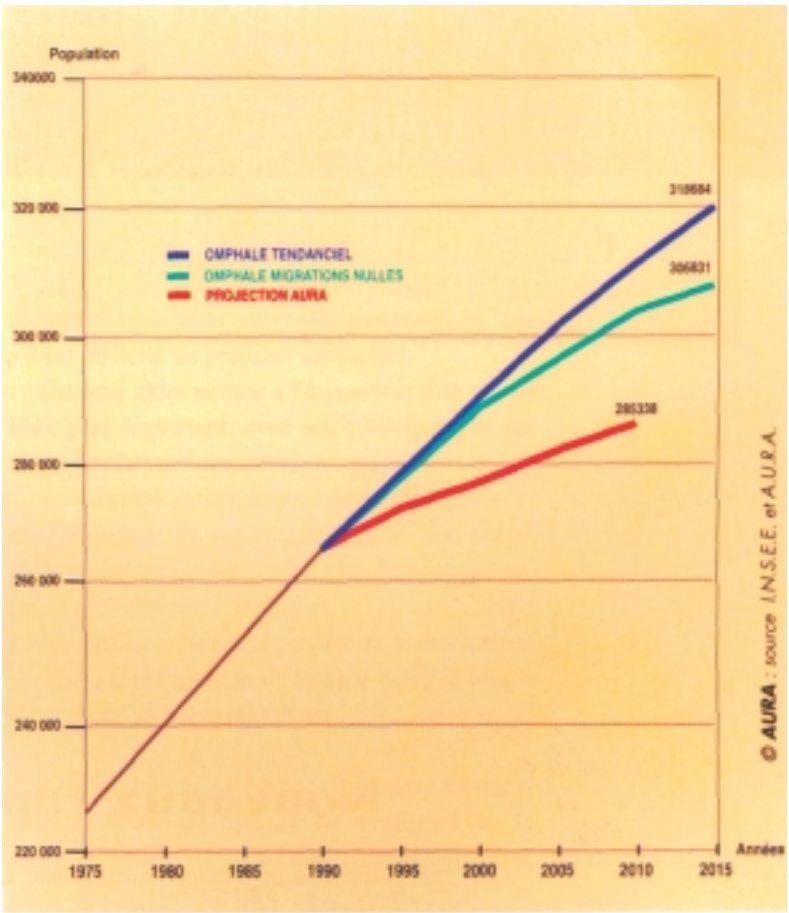
Enfin, il recense les " questions pour demain ". Elles portent sur la population, l'emploi, l'aménagement et l'urbanisme et le rôle des acteurs. Il recourt pour cela :

soit au questionnement (quelle politique conduire pour requalifier les paysages atteints par la péri urbanisation ?),

soit à la projection par exemple, en matière de population, à partir de projections OMPHALE (INSEE),

soit par prospective (les nouveaux rapports au travail).

L'élaboration du schéma directeur



Projections de population pour 2010-2015 - Trois scénarios

Diagnostic et enjeux du schéma directeur de l'agglomération bisontine

Une démarche par objectifs[1]

Le diagnostic réalisé sur l'agglomération de Besançon a amené les élus du syndicat mixte à constater leurs atouts et à reconnaître leurs insuffisances. Il a permis de déterminer les enjeux majeurs qui ont conduit à retenir des objectifs et des actions. Le positionnement de l'agglomération sur l'axe Rhin-Rhône, et le projet TGV, son cadre de vie, son tissu économique performant, sa structure urbaine diversifiée, sa disponibilité foncière sont apparus comme les points forts. En revanche, la croissance du trafic automobile, une accessibilité insuffisante de certains territoires et un déficit d'image en dehors de la région sont identifiés comme principaux points faibles.

De là, cinq enjeux ont été identifiés pour bâtir le projet d'aménagement :

- renforcer le rayonnement de l'agglomération,
- favoriser le développement et l'innovation économique,
- diversifier l'offre en logements et structurer l'armature de services,

[1] Méthodologie de plan d'action local pour l'emploi, ASDIC, 1992

- préserver et valoriser les espaces naturels et paysagers,
- optimiser les déplacements urbains.

Ces enjeux ont été déclinés en objectifs. Ainsi, le deuxième enjeu a donné lieu à quatre objectifs :

- appuyer le développement des PME/PMI dans les secteurs d'excellence,
- développer le tertiaire privé au service de l'industrie,
- soutenir les nouvelles filières de formation et de recherche,
- développer les tourismes patrimoniaux, industriel, fluvial et vert.

Ces objectifs trouvent leur concrétisation dans des actions ciblées et feront l'objet des travaux complémentaires dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur.

d) Le diagnostic de certains secteurs clés

Les secteurs cités dans la loi (L.122-1) doivent faire l'objet d'analyses identifiées pour eux-mêmes compte tenu de leur caractère déterminant dans la vie de l'agglomération mais aussi en relation les uns avec les autres.

Citons trois de ces domaines : l'habitat, les déplacements, les grands équipements.

• La prise en compte de l'habitat

Le SCoT, placé en amont des PLH et de la programmation, oblige à se poser une série de questions quant à l'estimation des besoins en logement :

- quelle évolution de la population ?
- quelle évolution du parc de logements ?
- quelle répartition entre logement individuel, collectif, accession, location ?
- quels critères pour évaluer la situation hors marché de certains logements ?
- quelles capacités d'accueil nécessaires doit-on en déduire ?
  en fonction de quelle densité de logements ? Comment estimer l'espace consommé ?
- quel scénario retenir selon quelles tendances : prolongation ou rupture ?
- quels critères adopter pour localiser les opérations ?
- comment prendre en compte les coûts fonciers ?
- quelle véritable offre foncière à court et moyen terme ?

Ces questions peuvent être renseignées par un certain nombre d'indicateurs et de sources :

Le logement (Source Sitadel/DRE)

- Nombre de logements réalisés en individuels et collectifs
- Type de logements, taille, locatif, accession dont logements sociaux (neufs et anciens), vacance dans parcs publics et privé
- Démolitions réalisées et envisagées

La démographie (Source INSEE et Inspection d'académie)

- Évolution de la population
- Mouvements migratoires et mouvement naturel, solde
- Nombre et taille des ménages
- Mobilité résidentielle
- Évolution des effectifs scolaires

Les données économiques et sociales (Sources INSEE – FGE – CCI)

- Évolution du nombre d'emplois
- Immatriculations et radiations d'entreprises industrielles et commerciales
- Évolution des minima sociaux (RMI, AAN, API, FNS)

Les données spatiales et foncières (Source Sitadel DRE- Notaires)

- Capacité des zones d'urbanisation future (NA dans les POS, UA dans les PLU)
- Observatoire des lotissements
- ZAC : état d'avancement
- Marché des terrains à bâtir : volume, coût, surfaces
- Consommation d'espace

Le schéma directeur de Rennes estime que la taille moyenne des ménages passera de 2,56 en 1990 à 2,30 en 2010, soit un nombre de ménages supplémentaires de 46 000 pour 20 000 habitants supplémentaires envisagés. Trois mille résidences principales supplémentaires sont donc nécessaires chaque année.

L'analyse de l'évolution de la pyramide des âges constitue l'un des éléments du diagnostic :

- stabilité pour les 25-59 ans
- diminution très nette des 15-24 ans (de 21,7 % en 1990 à 16,7 % en 2010)
- forte augmentation des plus de 60 ans (de 17,5 % à 23 %)

Le diagnostic doit traiter de la situation du logement social dans l'ensemble du parc et interroger sur les déséquilibres. L'échelle du SCoT est normalement bien adaptée pour cela, dans la mesure où elle couvre un bassin d'habitat avec toutes ses composantes. Les déséquilibres s'analysent du point de vue de la composition du parc. Il doit permettre le passage d'un type de logement à un autre sans que les déséquilibres entre la demande et l'offre y fassent obstacle. Il s'analyse également du point de vue géographique, sur la place du logement social dans le centre ancien, en première couronne, en seconde couronne... et notamment en regard de l'exigence légale de 20 % de logements sociaux dans un certain nombre de communes.

Le diagnostic doit bien entendu assurer les croisements indispensables avec les autres politiques comme par exemple, l'identification du niveau de service des logements en termes d'accessibilité, de commerces...

Les analyses de composition du parc et de répartition géographique doivent mettre en évidence les évolutions dans le passé, des décisions prises et l'évolution prévisible. Le SCoT en tirera les conséquences sur les orientations à adopter et leur mise en œuvre, dans le PLH notamment.

Les études faites au titre de la politique de la ville seront bien entendu exploitées dans ce but.

• Quelles analyses mener en matière de déplacements ?

En ce qui concerne les déplacements, les analyses conjugueront différentes approches (mobilité des personnes, flux de déplacements, modes de transport, accessibilité des territoires...), qui ne peuvent pas être menées sans tenir compte de celles portant sur l'aménagement et l'urbanisation. L'organisation des flux est en effet totalement dépendante de la structure de l'espace, de la localisation des zones d'emplois et d'habitat, des équipements... ou encore de l'évolution des modes de vie. Ces approches renvoient à des interrogations différentes.

Sous l'angle de la mobilité des personnes, le questionnement renvoie à l'équité sociale. Le système de transport permet-il à tous de réaliser ses besoins en déplacements ? L'évolution récente des réseaux et de la structure urbaine a-t-elle amélioré ou non la réalisation de ce "droit au transport" ?

Par ailleurs, une mise en parallèle des différents réseaux de transport (entre modes, mais aussi au sein d'un mode) démontre les faiblesses de l'organisation existante et permet d'identifier des synergies entre collectivités compétentes et/ou opérateurs (concurrence et complémentarité des réseaux, cohérence des investissements...).

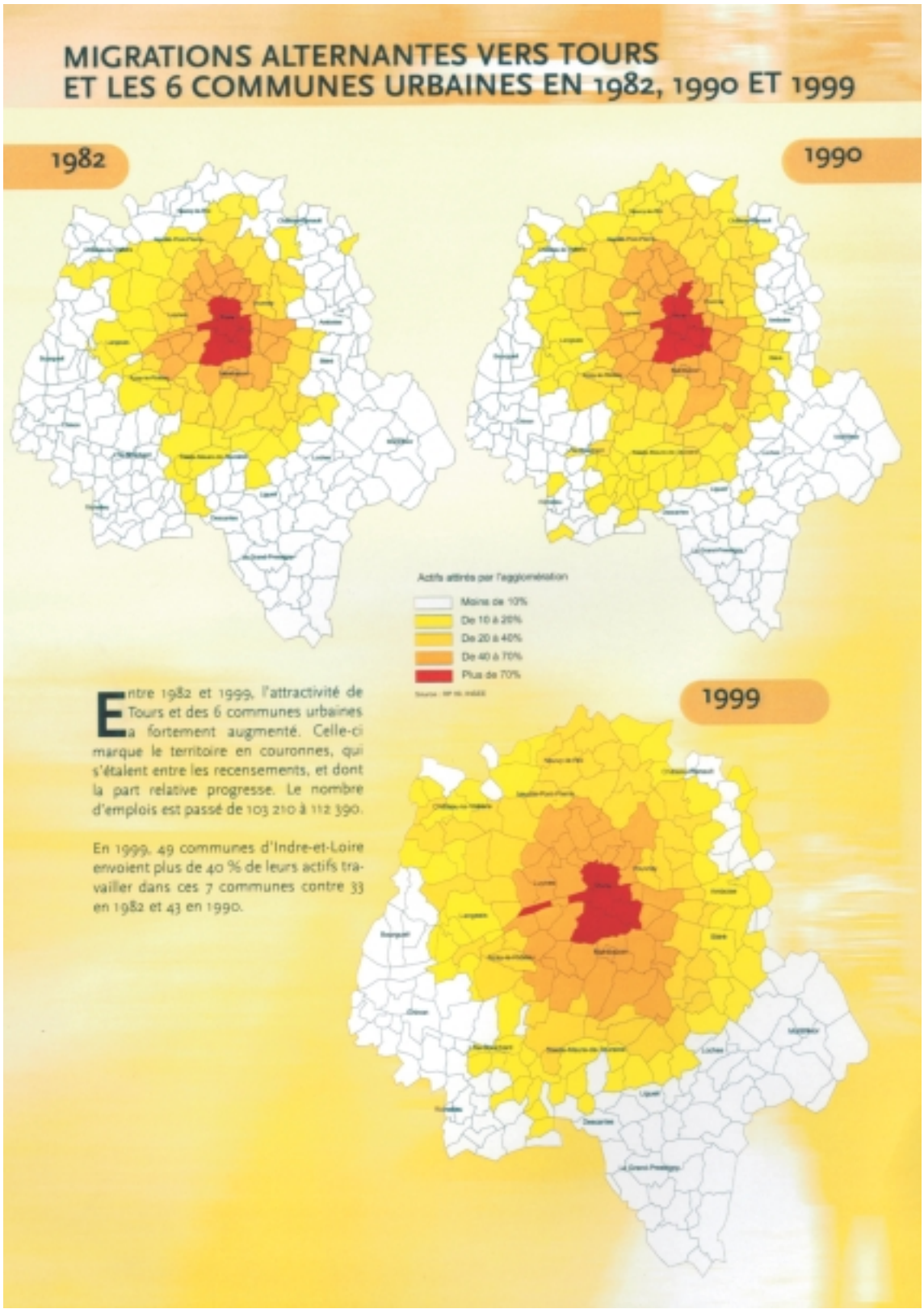
Enfin, l'accessibilité des territoires est à rechercher, en temps de parcours mais aussi en offre de transport.

Pour cela, différentes sources sont mobilisables, notamment statistiques.

Les données de l'INSEE, issues du recensement de la population (population, emploi, migrations alternantes, mobilité résidentielle...) ou de l'inventaire communal (aire d'influence des équipements...). Des études spécifiques existent souvent. À défaut d'une enquête " ménages-déplacements ", les enquêtes " origine-destination " sur le réseau routier ou encore celles menées à l'initiative des opérateurs (SNCF, Réseau Transport en commun...) peuvent contribuer à une lecture de l'existant. L'usage d'un SIG permet une représentation comparative des données et des réseaux, tandis que le recours à des modélisations (trafic, pollution...) permet de tester différentes hypothèses de développement.

[2] Trait d'union, n° 28, mai 2001, Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours

Migrations alternantes vers Tours et les 6 communes urbaines (RP 82/90/99)[2]



• Les grands équipements

Exemple du schéma directeur de la région grenobloise

Le diagnostic réalisé dans la région grenobloise aboutit au constat que le niveau global de grands équipements est satisfaisant.

Il recense les équipements d'enseignement, de santé, de culture, de sports, de manifestations et congrès, d'administrations publiques, de l'armée et de la police et distingue les équipements à l'échelle de la région urbaine et ceux à l'échelle des secteurs territoriaux.

Il rappelle les différents plans ou schémas en cours (schéma régional d'organisation sanitaire de la région Rhône-Alpes...). Il fait état des projets engagés (de type " université IIIe millénaire ") et des capacités de reconversion de grands équipements vétustes, d'ouvrages militaires et de friches industrielles.

Il s'interroge sur l'évolution des équipements de loisirs (multiplexes cinématographiques) et la nécessité d'une adaptation permanente des équipements aux besoins des populations (structures pour le 4e âge).

1.3 La méthode

Tout en ne perdant pas de vue la diversité naturelle des diagnostics, on peut proposer divers outils méthodologiques.

a) Outils et points communs à différentes méthodes

• Le pilotage de la démarche

La démarche de diagnostic doit, comme la définition du projet, faire l'objet d'un pilotage clair, seul garant de la mobilisation des acteurs.

Si un " prédiagnostic " a été établi pour engager la procédure d'élaboration du SCoT, il est utile qu'il soit validé ou accepté par l'EPCI ou le Syndicat mixte chargé du SCoT. Il appartient à l'EPCI de décider des modalités de pilotage de la démarche.

À titre d'exemple, un " comité de pilotage " pourra être constitué des élus, ayant vocation à porter les conclusions du diagnostic et compétents pour décider des axes prioritaires à mettre en œuvre dans le SCoT. Il peut éventuellement être relayé par un " comité consultatif ", regroupant des acteurs socio-économiques et associatifs.

Un " comité technique ", constitué de la maîtrise d'œuvre du SCoT et des techniciens des collectivités et organismes associés, pourrait constituer l'échelon opérationnel du comité de pilotage. Il réalisera l'essentiel du travail technique assurant le partage des tâches entre les partenaires et recherchant l'appui ponctuel d'experts. Dans l'idéal, ce comité regroupera des spécialistes de l'aménagement, de l'économie, de l'environnement, du développement social, des transports... afin de favoriser une lecture globale du territoire. Les agences d'urbanisme, conformément au rôle qui leur est reconnu par la loi (article L. 121-3), ou les DDE, pourront prendre place dans ce dispositif.

• La mobilisation des données

Il importe de mobiliser les sources et les études existantes et d'identifier les manques dans les champs de connaissances nécessaires au diagnostic.

Tous les diagnostics seront fondés sur une double recherche :

- la recherche de données quantitatives (statistiques) se fera le plus souvent en mobilisant des organismes ressources,
- la recherche de données qualitatives fera appel à des personnes ressources (acteurs, professionnels locaux) à consulter.

Certains organismes ressources seront systématiquement sollicités car couvrant des champs à traiter nécessairement lors du diagnostic territorial. Il s'agit d'une part des structures territoriales aux différentes échelles (villes, communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines, conseil général ou régional, préfectures), et d'autre part des organismes techniques spécialisés tels que

l'INSEE, l'IGN, les agences de l'Eau, l'ADEME. L'Etat (DDE, DDAF, DIREN...) possède de nombreuses données sur les thèmes à aborder et dispose d'une connaissance homogène sur le territoire élargi, au-delà du périmètre retenu.

Par ailleurs les services de l'Etat élaborent de nombreux documents à portée territoriale qu'il conviendra d'exploiter : les schémas de services, au premier rang desquels les schémas de service des transports et les schémas de service des espaces naturels et ruraux, les Directives Territoriales d'Aménagement, les projets territoriaux de l'Etat, les documents d'orientations préalables aux contrats de plan, les documents uniques de programmation réalisés dans le cadre de la programmation des fonds structurels, les diagnostics territoriaux réalisés en préparation des contrats de villes ou d'agglomération... etc.

En outre, le milieu universitaire ou encore les agences d'urbanisme peuvent constituer des centres de ressources riches.

Des indicateurs sur les données de cadrage général issues de l'INSEE, sur les sources de données et sur les principaux documents d'étude et de programmation sont données à titre d'exemple.

Données de cadrage général issues de l'INSEE (RGP, DADS, ERE, SIRENE, Inventaire communal)

Thématique Population et société

• Densité	densité de population
• Population	population communale et évolution solde naturel / solde migratoire
• Âge	évolution de la population par tranche d'âge
• Formation	population scolarisée population active résidente selon le dernier diplôme obtenu
• Migrations	origine géographique de la population âge de la population arrivée après 1982, 1990 ou 1999
• Ménages	structure des ménages par taille
• Revenus	salaires perçus par les résidents

Thématique Habitat

• Logements	types de résidences principales part de logements locatifs sociaux âge du parc de logements évolution du parc de logements

Thématique Emploi

• Emplois	nombre d'emplois et évolution population active par âge et par sexe
• Actifs	taux d'activité évolution de la population active
• Chômage	taux de chômage et évolution
• Mobilité	migrations alternantes actifs travaillant dans leur commune de résidence

Thématique Systèmes productifs

• Établissements	nombre d'établissements par secteur et tranche d'effectif création d'établissement

Thématique Équipement et réseaux

• Équipements	dénombrement des principaux équipements communes et équipements les plus fréquentés (hors travail)

• La mobilisation des acteurs

Pour qu'un diagnostic soit reconnu et débouche sur l'élaboration du PADD, ses conclusions doivent être appropriées puis " portées " par les acteurs. Elles doivent apporter des réponses aux questions que ceux-ci se posent et les aider à effectuer les choix stratégiques nécessaires pour l'écriture du PADD. Cette lecture commune du territoire facilitera la mise en œuvre ultérieure du SCoT.

Quelle que soit la méthode d'analyse choisie, et même si elle ne s'appuie pas essentiellement sur le questionnement des acteurs (cf. page 30), il est nécessaire de composer puis faire participer un panel d'acteurs recouvrant un champ le plus large possible. Leur implication à la démarche de diagnostic repose sur quelques principes clés :

- les faire participer en les informant, en les impliquant, en les faisant réagir,
- agir en dynamique en invitant régulièrement les acteurs à s'interroger sur les évolutions de leur territoire, à confronter leurs analyses, à les remettre en cause ainsi que les objectifs initiaux,
- prendre en compte les différents temps qui rythment l'élaboration du SCoT, puis sa mise en œuvre.

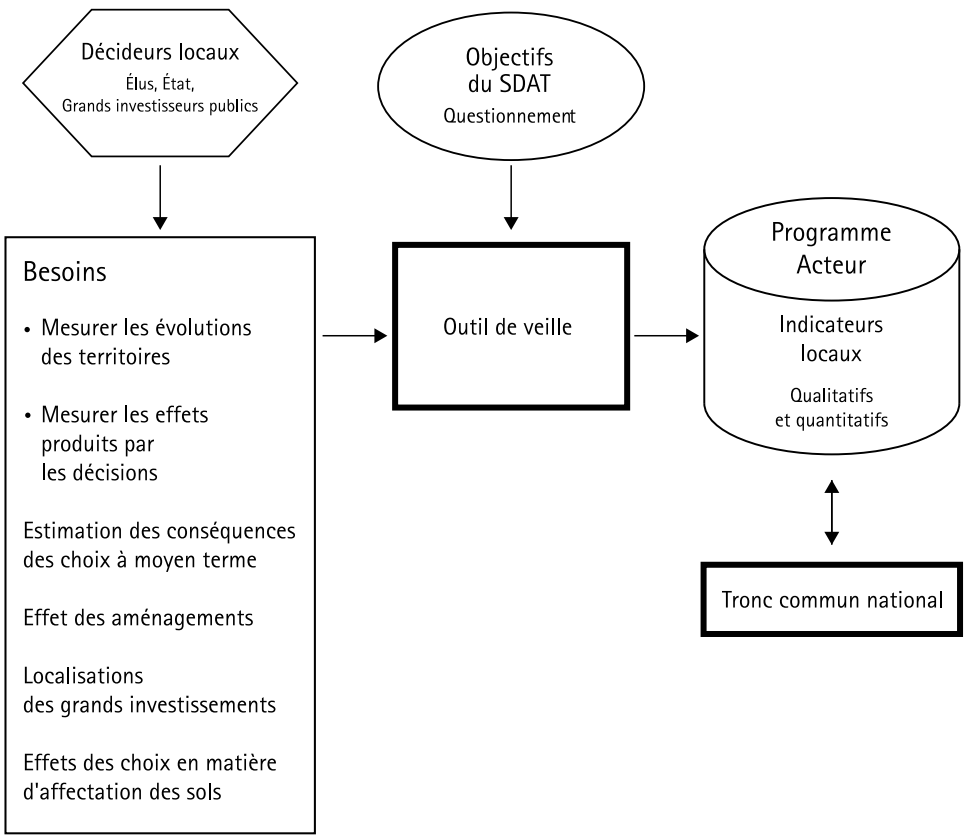
L'exemple de Toulouse.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du schéma directeur, approuvé en 1998, le syndicat mixte de l'agglomération toulousaine a mis en place un outil de veille urbaine dont les missions sont :

- suivre de façon permanente l'ensemble des enjeux et des objectifs affichés au travers des grandes orientations du schéma directeur,
- donner aux décideurs, élus et principaux acteurs publics et privés, la mesure de l'évolution de l'agglomération au regard de ces objectifs et l'impact de leurs décisions.

Cet outil[3] est conçu comme un processus qui s'inscrit en continu et sur la durée de l'exercice de planification auquel il sert de guide. Il doit permettre aux décideurs d'identifier les leviers les plus efficaces pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés et de mesurer en " temps réel " les évolutions.

Proposition locale de veille urbaine,



Source : *"Pour un outil de veille urbaine"*, p. 7, rapport d'étude, AUAT/CERTU, 1999

[3] La mise en place de cet outil a été assuré en parallèle du programme d'Analyse Concertrée des Transformations des Équilibres Urbains (ACTEUR), conduit par le CERTU

La méthode s'appuie sur :

- le souhait d'une information simple, pédagogique, facilement mobilisée et communiquée,
- le choix d'indicateurs explicites, reconnus par les acteurs,
- l'analyse ciblée des processus en jeu dans la réalisation ou la non-réalisation des objectifs critiques, et non la totalité des objectifs du schéma directeur.

Les objectifs retenus du schéma directeur ont fait l'objet d'interrogations qui ont permis d'identifier des indicateurs. La maîtrise de l'étalement urbain et la consommation d'espace ont été sélectionnées dans ce cadre et fait l'objet d'une fiche adaptée.

FICHE B	**MAÎTRISE DE L'ESPACE** **POUR FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE**			
Problématique / Questions B 1	➔ Extension et étalement de l'urbain			
Observations Proposées	Indicateurs	Complexité	Territoire	Acteurs privés Public associatif État
La pression de l'urbanisation sur et hors aire du Schéma Directeur	Surface ouverte à l'urbanisation sur aire du Schéma Directeur / Surface aire du Schéma Directeur Surface ouverte à l'urbanisation hors aire du Schéma Directeur / Surface hors aire du Schéma Directeur	1 1	Aire urbaine par commune Aire urbaine	État Communes
La consommation d'espace par commune	Surface terrains consommée sur commune et secteur / Surface urbanisée existante sur commune et secteur	1	Aire urbaine par commune	État Communes Pétitionnaires
La nature ou la forme de la consommation	Surface terrains consommée dans zones urbaines existantes / Surface zones urbaines existantes Surface terrains consommée dans zones urbaines existantes / Surface terrains consommée dans zones urbaines existantes	1 1	Aire urbaine par commune	État Communes Pétitionnaires

Source : *"Pour un outil de veille urbaine"*, p. 35, rapport d'étude, AUAT/CERTU, 1999

b) Différentes méthodes de diagnostic

La démarche de construction du diagnostic doit être distinguée du rendu qui en sera fait dans le rapport de présentation du SCoT. Ce dernier mettra l'accent sur le contenu imposé par le décret du 27 mars 2001, mais il pourra aussi tirer tous les enseignements de la démarche.

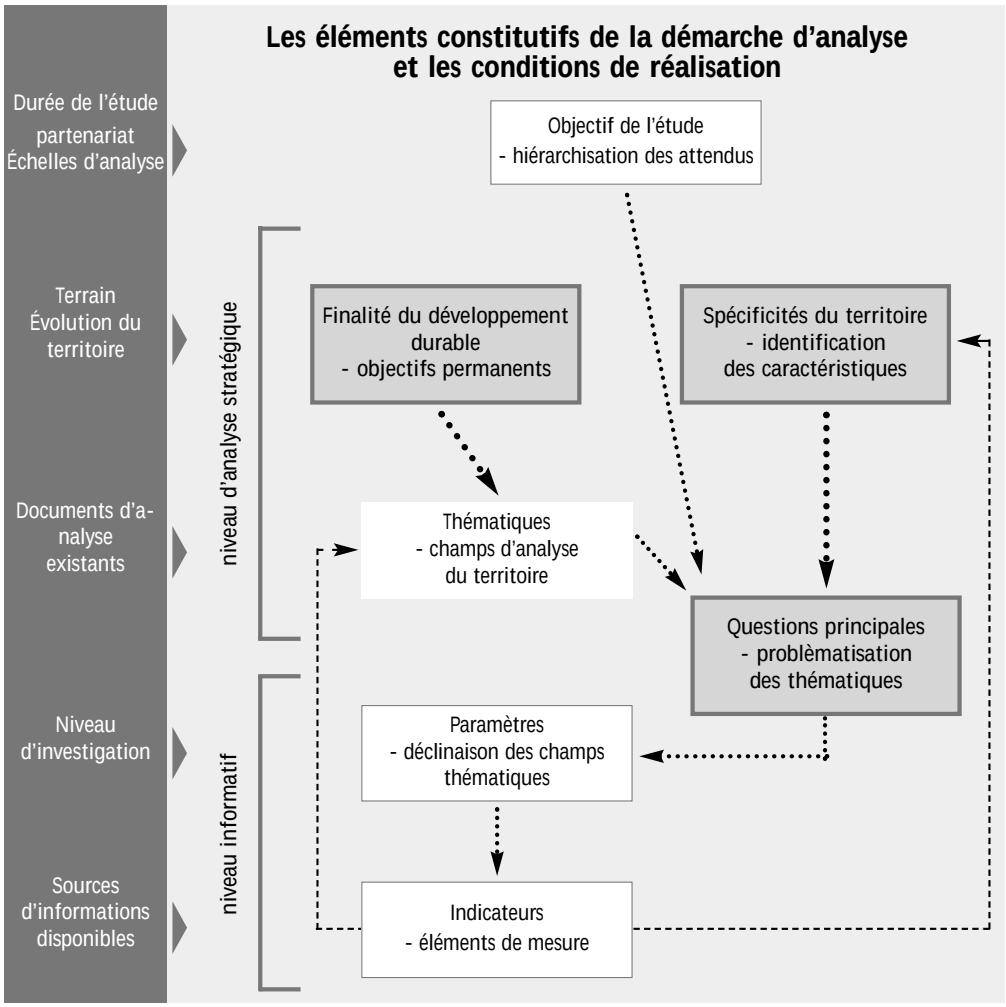
• Le territoire vu sous l'angle du développement durable

Une méthode spécifique de diagnostic territorial[5], qui intègre les exigences de développement durable, a été développée. Il est possible de l'appliquer au SCoT. Elle permet dès l'amont de la démarche de planification :

- de dresser un état des lieux stratégique en mettant en regard les objectifs de la démarche et les spécificités du territoire,
- de privilégier une vision d'ensemble du territoire dégageant atouts, carences, handicaps en s'affranchissant des thématiques sectorielles ordinaires,
-d'encadrer la collecte et l'analyse des données par un questionnement initial, afin d'éviter une recherche descriptive trop abondante.

Le diagnostic distingue deux niveaux d'analyse, selon un processus itératif :

- le niveau stratégique,
- le niveau informatif.



[5] cf. Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Françoise Rouxel, Dominique Rist, p. 95 de l'ouvrage CERTU, 2000

Le niveau stratégique permet d'établir les attendus du diagnostic à engager. Pour cela, sont identifiés ou à identifier :

- Les objectifs du développement durable et les attentes de la démarche, qui dans le cadre du SCoT sont à examiner au regard des principes que doivent respecter le SCoT (L.121-1),
- Les spécificités du territoire, dégagées par la connaissance du terrain, des entretiens avec les acteurs locaux et un recueil d'informations générales concernant le territoire,
- Le choix de questions principales guidées par les spécificités du territoire et les objectifs de développement durable, en s'assurant qu'aucun champ important n'est absent du questionnement.

Le niveau informatif doit permettre de répondre aux questions principales. Il consiste au recueil, au traitement et à l'interprétation :

- de paramètres, c'est-à-dire une déclinaison de thématiques permettant d'identifier des champs d'informations ;
- d'indicateurs, fournissant précisément les renseignements quantitatifs et qualitatifs en relation avec les paramètres.

Exemple d'articulation entre les objectifs et les questions principales

• Assurer la diversité de l'occupation des territoires,

- Diversité du logement et du peuplement :

  la typologie du parc de logement permet-elle la mixité sociale ?

- Mixité des fonctions :

  les activités, services et commerces sont-ils intégrés dans le tissu urbain ?

- Mutation des territoires :

  des parties du territoire sont-elles frappées d'obsolescence ?

- Maintien de la biodiversité :

  les espaces naturels et les milieux sensibles font-ils l'objet de protections ?

• Faciliter l'intégration urbaine des populations,

- Fonctionnement des services urbains,

  les populations bénéficient-elles d'un égal accès aux services ?

- Continuité et ruptures physiques,

  existent-ils des quartiers enclavés ou difficilement accessibles ?

- Qualité des espaces publics,

  les espaces publics existants satisfont-ils aux besoins des populations ?

• Valoriser le patrimoine,

- Identité collective

  Sur quels éléments physiques et symboliques se fonde l'identité locale ?

- Développement touristique

  Certains secteurs sont-ils soumis à des pressions touristiques ?

• Un diagnostic prédéfini par les acteurs[4]

À la suite de la promulgation de la loi "Pasqua" du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, le Comité de liaison des comités de bassins d'emploi (CLCBE), la DATAR, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le ministère de l'Équipement ont entrepris de concrétiser, par la publication d'un document méthodologique commun[5], les réflexions sur le développement territorial menées depuis plusieurs années.

[5] Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies", DATAR, Emploi, Équipement, 1997

Les principaux apports du travail méthodologique ont été de proposer un "algorithme de diagnostic territorial" relativement souple et pratique, dans la mesure où il combine approches "inductives" et approches "déductives" :

- ce sont les intuitions des acteurs quant aux "enjeux à maîtriser" et aux "projets fédérateurs" du contrat à venir qui guident les premières investigations du diagnostic,
- le diagnostic sert principalement alors à vérifier, préciser et surtout hiérarchiser et sélectionner ces "enjeux à maîtriser" et ces "projets fédérateurs".

La méthode proposée consiste donc à partir du questionnement des acteurs. La recherche et l'interprétation des données viennent dans un second temps.

Le diagnostic à produire découlera précisément de ce questionnement. Il va porter sur quelques "enjeux à maîtriser" et "projets fédérateurs" qu'il s'agit d'identifier, de choisir puis de traiter.

Il permet la mobilisation progressive des acteurs suivant les 3 étapes :

1/ Consulter les acteurs pour repérer les enjeux et projets fédérateurs

La consultation ne peut se limiter à l'envoi de questionnaires. Elle nécessite de rencontrer les acteurs choisis, sur la base d'un guide de questions soigneusement préparées. Le questionnement sera plutôt qualitatif. Son but est de recueillir les attentes, questions et projets des acteurs, leurs aspirations, leurs désaccords.

2/ Hiérarchiser les enjeux et projets fédérateurs

Le matériau issu de la consultation sera probablement riche et varié, mêlant intérêts particuliers et éléments fédérateurs. Il doit être analysé puis sélectionné par le comité technique pour dégager deux éléments essentiels sur lesquels portera le diagnostic : les "enjeux à maîtriser" et les "projets fédérateurs". La sélection et la hiérarchisation de ces enjeux et projets seront ensuite discutées avec les acteurs lors d'un temps de restitution puis validés par le comité de pilotage. Cette confrontation est indispensable car, une fois validée, cette liste d'enjeux et de projets deviendra la base du cahier des charges du diagnostic.

L'expérience montre qu'une liste d'une dizaine d'enjeux ou projets suffit amplement.

3/ Confronter les acteurs aux conclusions du diagnostic

La "confrontation" autour des conclusions du diagnostic est organisée avec le plus grand nombre d'acteurs locaux et de décideurs des autres niveaux. Son objectif est triple :

- enrichir par le débat les conclusions du diagnostic, "analyses" et "pistes pour l'action",
- favoriser l'appropriation par les acteurs et décideurs d'orientations stratégiques,
- engager les axes de travail correspondant à ces orientations.

Elle doit déboucher sur l'écriture du projet de développement du territoire.

c) Du diagnostic au projet

Le diagnostic n'est pas une fin en soi mais un élément dynamique important dont il faut préparer le prolongement dans la définition du projet de territoire en s'attachant à rechercher :

- le portage politique des conclusions et des enjeux stratégiques mis en exergue,
- l'identification des actions et interventions appelées à être relayées dans le cadre du projet de territoire et/dans les politiques sectorielles,
- la formulation d'enjeux stratégiques éclairée en termes d'opportunités, de potentiels, de freins.

La volonté de faire partager le projet de territoire milite également pour que le diagnostic soit suffisamment illustré, en particulier en ce qui concerne la présentation des enjeux stratégiques.

Pour passer du diagnostic au projet, il peut être intéressant de recourir à une phase d'élaboration de scénarios.

Cette méthode permet une analyse prospective contrastée qui met en lumière plusieurs futurs possibles pour le territoire, qui suscite le débat et aide ainsi les partenaires à se mettre d'accord sur les grands choix à définir pour le territoire.

1.4 L'état initial de l'environnement

Le rapport de présentation, conformément au décret du 27 mars 2001, présentera les principales caractéristiques du territoire et ses enjeux en matière d'environnement en une partie spécifique, intitulée "l'état initial de l'environnement". Il doit constituer un élément séparé et clairement identifiable, même si son contenu s'apparente à un diagnostic en matière d'environnement. La grille d'analyse développée ci-après donne un exemple d'approche. L'un ou l'autre des éléments sera bien évidemment développé en fonction des caractéristiques naturelles et humaines locales. L'analyse permettra d'en tirer les conséquences en matière de projet dans chacun des domaines.

- Exemple de grille d'analyse

Orientations	Thèmes	Sous thèmes
PRÉSERVER LES RESSOURCES NATURELLES ET LES PAYSAGES	EAU	Eau potable Eaux superficielles et souterraines eaux marines Assainissement Eaux usées et eaux pluviales (nature, paysage, sols/sous-sol et aménagement urbain)
	AIR	Qualité de l'air ambiant Effet de serre
	ÉNERGIE	Consommation Production Distribution
	SOL SOUS-SOL	Qualité des sols Utilisation des sols Carrières (Nature, risques, paysages, déplacement, aménagement)
	NATURE	Espaces verts Espaces naturels sensibles (zone humide, dunes, forêt) Mer Espaces cultivés et forestiers faune, flore, biodiversité
AMÉLIORER LE CADRE DE VIE ET LIMITER LES NUISANCES, ET LES RISQUES	PAYSAGE	Paysage bâti Paysage végétalisé Sites Affichages/entrées de ville
	DÉCHETS	Élimination et mise en décharge
	BRUIT	Activités bruyantes
	RISQUES	Risques technologiques Installations classées (Sévéso...) Risques naturels : incendies, inondations, séismes

adaptation du tableau proposé par l'ADEME et le ministère de l'environnement (1995)

Le paysage dans le schéma directeur de la région grenobloise

Dans un contexte remarquable, de vallées et de montagnes, l'environnement et le paysage de la région grenobloise sont apparus aux élus du syndicat mixte de la région comme des enjeux forts du projet qu'il leur fallait développer.

Si l'état des lieux dénombrait 4 réserves naturelles, 9 arrêtés de biotopes, 29 sites naturels classés ou inscrits, 21 sites en périmètre sensible, dont 8 d'intérêt départemental et 121 ZNIEFF ainsi que 2 parcs naturels, l'un national, l'autre régional, le diagnostic constatait le morcellement des entités environnementales et paysagères, la surfréquentation de certains sites facteur de fragilisation, leur appauvrissement faunistique et floristique, l'abandon ou le faible entretien de certains espaces, la dégradation des abords et de la qualité des eaux de rivière...

La richesse des travaux menés dans le cadre du diagnostic a permis la formalisation d'un " projet paysage " partie intégrante du parti d'aménagement du schéma directeur.

En conjuguant une lecture environnementale, sociale et économique, mais aussi la nécessité de la gestion des risques notamment d'inondation et d'avalanche, le schéma directeur avance un plan d'actions ciblées afin de proposer et de mettre en valeur les espaces naturels et les paysages.

• Exemple des chartes pour l'environnement

On pourra également puiser dans les méthodes utilisées pour élaborer des chartes pour l'environnement.

LES CHARTES POUR L'ENVIRONNEMENT
27 FICHES D'ACTION STRUCTURÉES EN 11 DOMAINES ET 3 AXES

- L'intégration de l'environnement aux autres politiques

La politique sociale et l'environnement
Développement social et environnement
L'aménagement de l'espace et l'environnement
Intégration de l'environnement dans les documents et les opérations d'urbanisme
Agriculture et qualité environnementale
Gestion du patrimoine forestier et environnement
Le développement économique et l'environnement
Accueil d'activités économiques et environnement
Emplois liés à l'environnement
Développement touristique et environnement
Les déplacements et l'environnement
Déplacements urbains et environnement
Déplacements interurbains et environnement

- L'articulation des domaines traditionnels de l'environnement

Le patrimoine
Protection et reconquête des paysages
Gestion des espaces de nature et de la biodiversité
Réhabilitation et protection des milieux aquatiques
Les ressources naturelles
Gestion de l'eau potable
Gestion des ressources énergétiques
Gestion des carrières et utilisation rationnelle des matériaux
Les pollutions et les nuisances
Gestion des déchets municipaux
Étude, protection et réhabilitation des sols
Lutte contre le bruit
Amélioration de la qualité de l'air

Les risques
Prévention des risques naturels
Prévention des risques technologiques

- *La mise en œuvre de moyens adaptés*

La participation du public
Éducation et formation à l'environnement
Pratique de la démocratie locale
Développement du partenariat
L'organisation
Organisation et gestion des ressources financières
L'évaluation
Évaluation environnementale des projets et des programmes d'aménagement
Évaluation d'une politique d'environnement

Exemple : la charte pour l'environnement d'Arras a été élaborée conjointement au schéma directeur. Le programme d'action s'articule autour de 9 axes stratégiques dont certains pourraient figurer dans le PADD d'un SCoT :

- la mise en place du schéma directeur d'assainissement et la recherche de nouvelles ressources en eau et mise en valeur des cours d'eau ;
- le lancement d'un plan d'action global bruit ;
- la répartition de l'espace voirie entre les voitures, les piétons et les cyclistes et le développement des transports en commun, la mise en place d'un plan vert intercommunal, le renforcement du dispositif de mesure de la qualité de l'air et des actions visant à réduire les pollutions atmosphériques ;
- le développement d'une politique de prévention des risques naturels et des risques liés aux activités humaines ;
- la création d'une dynamique d'amélioration du cadre de vie dans le centre ancien d'Arras (rénovation de l'habitat social et restructuration des quartiers marqués par les friches industrielles et requalification des entrées d'agglomération.

2 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

La loi SRU affirme le projet comme étape essentielle du schéma de cohérence. Il doit tirer les conséquences du diagnostic et être largement débattu. Il affirme de manière claire la politique de l'EPCI ou du syndicat mixte en matière d'aménagement de son territoire. Le projet est bien entendu élaboré par cette assemblée mais il doit respecter les principes de développement durable explicités par la loi au travers de l'article L.122-1.

2.1 Qu'est ce qu'un PADD ?

- les termes de la loi :

Ce que dit la loi :

" Article L 122-1. - Le SCoT " présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Pour mettre en œuvre le PADD, le SCoT fixe dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L 110 et L 121-1 les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles et forestiers "

Le décret du 27 mars 2001 (article R 122-1) distingue deux documents :

- Le rapport de présentation : *Il présente (notamment) le projet d'aménagement et de développement durable et expose les choix retenus au regard des objectifs et des principes énoncés aux articles L 110 et L 121-1 et les dispositions mentionnées à l'article L 111-1-1, (R 122-2),*

- Le document d'orientation : *" Art. R 122-3. – Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :*

" 1° - les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;

" 2° - Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;

" 3° - Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;

" 4° - Les objectifs relatifs, notamment :

" a) A l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;

" b) A la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;

" c) A l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;

" d) A la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;

" e) A la prévention des risques ;

" 5 - Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

" Il peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5.

" Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma.

" Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

" En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles "

• Le PADD et le document d'orientation : une différence de nature

Le PADD est un élément de l'exposé des motifs qui porte sur la présentation des grands choix stratégiques définis par l'organe de pilotage du SCoT avec la possibilité d'illustrer le projet dans un souci de pédagogie et afin d'assurer une bonne transition entre le PADD et le document d'orientation.

Le document d'orientation qui s'impose aux documents d'application a une nature prescriptive. La distinction opérée par la loi SRU entre le PADD et le document d'orientation a pour objet d'éviter la confusion observée dans la plupart des schémas directeurs, entre ce qui avait une valeur prescriptive et ce qui ne l'avait pas. Il a vocation, à travers une expression littéraire et/ou cartographique, à traduire concrètement en orientations les objectifs du PADD dans le respect du principe de compatibilité.

2.2 La logique du PADD

Il doit s'inscrire comme les autres documents composant le SCoT dans la **logique du développement durable** dont l'article L 121- 1 a précisé la nature pour ce qui concerne les documents et politiques d'urbanisme à travers les notions d'équilibre entre les différents modes de développement urbain, de diversité urbaine et de mixité sociale et d'utilisation économe et équilibrée des différents espaces sur lesquels se mettent en œuvre les politiques publiques d'urbanisme.

Cette démarche d'ensemble implique :

- de veiller à la bonne articulation de trois séries de paramètres : le local et le global, le court et le moyen terme et la prise en compte réciproque de l'économique, du social et de l'environnemental,
- de prendre en compte les besoins des générations futures.

En matière d'aménagement et de développement, cela suppose notamment de rompre avec les visions et pratiques culturelles antérieures selon lesquelles il était possible qu'un schéma d'urbanisme détermine une fois pour toutes et de façon certaine l'évolution d'un territoire à long terme.

Les simplifications de forme et de procédure du SCoT par rapport au Schéma Directeur, la pérennité de la structure de pilotage et l'obligation de suivi au moins une fois tous les dix ans sont des moyens permettant d'assurer la **continuité** du projet.

Dans le même temps, ils soulignent la nécessité de déterminer un **projet évolutif** et non figé afin qu'il ne devienne pas rapidement un carcan qui ne tienne pas compte des transformations des territoires.

• Un projet débattu :

Avec la concertation obligatoire (art. L.300-2), le débat à organiser sur le projet au plus tard 4 mois avant son examen (art L.122-8), l'enquête publique, la loi donne les conditions pour qu'un débat s'organise autour des objectifs et des orientations du PADD et que l'information sur les choix soit assurée. Les acteurs institutionnels et les associations sont par ailleurs associés à l'élaboration du projet ou consultés. Avec l'ensemble de ces dispositions permettant l'implication de tous les acteurs dans l'élaboration du projet, la loi répond à une préoccupation fondamentale des démarches de développement durable.

• un projet politique :

Élaboré sous la responsabilité des élus composant l'organe de pilotage, le projet est d'abord un projet politique au sens où il s'agit de servir les intérêts et les choix des hommes et des femmes qui habitent et travaillent dans un territoire et décident d'en assumer collectivement le développement. L'élaboration du projet, c'est aussi l'occasion de comprendre que le développement n'est plus octroyé et qu'il appartient aux partenaires locaux, et en premier lieu aux élus locaux d'inventer le devenir de leur territoire et de se donner les moyens de le mettre en scène.

• Un projet apte à décliner les cohérences à différentes échelles :

Au regard des différents enjeux soulignés par le diagnostic et mis en perspective pour élaborer le projet d'aménagement et de développement durable, il apparaîtra, dans la plupart des cas, que le projet devra s'exprimer dans le cadre de déclinaisons territoriales adaptées à l'aire d'influence de telle ou telle politique :

- en matière d'habitat avec le programme local de l'habitat (PLH),
- en matière de déplacements avec le plan de déplacements urbains (PDU), en matière de commerces avec le schéma départemental de développement commercial (SDC).

Il est évident que les éléments relatifs à la localisation préférentielle des commerces et la répartition du logement social ne s'expriment pas obligatoirement sur le même périmètre.

Cette déclinaison par territoire sera déjà mise en lumière à l'occasion de l'élaboration du diagnostic. Elle sera également présente dans le cadre de l'expression graphique du projet et de ses orientations générales.

Cette prise en compte des territoires qui composent le périmètre global du schéma de cohérence pourra en fonction du contexte et des enjeux locaux nécessiter l'élaboration d'un schéma de secteur conformément à l'article L 122-1.

Cette solution pourra s'avérer très utile lorsque le choix d'un périmètre de SCoT relativement large aura été retenu par l'EPCI.

Dans cette hypothèse, il conviendra de garantir le mieux possible la cohérence et la régulation des politiques publiques au niveau du SCoT, tout en offrant les conditions d'une prise en considération d'échelles territoriales plus adaptées pour lesquelles une démarche d'élaboration d'un schéma de secteur (selon le cas par l'EPCI du SCoT, par l'EPCI de la structure intercommunale voire par la commune concernée) pourra être envisagée.

2.3 La présentation d'objectifs :

Il appartient au projet d'aménagement et de développement durable de présenter les objectifs des politiques publiques d'urbanisme à mener sur le territoire du SCoT.
En même temps, le projet doit revêtir un caractère global qui embrasse l'ensemble des problématiques, afin d'apporter une réponse équilibrée aux besoins des habitants et capable de rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

Même si le PADD revêt un caractère non prescriptif contrairement au document d'orientation, il peut être intéressant de définir des objectifs quantitatifs sur certaines thématiques, notamment en termes de croissance urbaine, périurbaine, socio-démographique, de mobilité...

Le schéma directeur de l'agglomération lilloise exprime une volonté de reconquête et de réinvestissement du tissu existant : l'objectif à l'horizon 2015 est de réaliser les deux tiers de la construction neuve dans le tissu existant et le tiers restant en extension urbaine. En même temps, le SD fixe un objectif de doublement de la fréquentation des transports collectifs.

Plus globalement, il appartiendra au PADD non seulement de souligner les objectifs développés dans le cadre de chaque problématique (cf. § spécifique) mais aussi d'expliquer en quoi leur approche croisée assure la meilleure cohérence territoriale et thématique possible.

2.4 Les grandes problématiques d'intervention

Les problématiques détaillées ci-après sont pour la lisibilité du document présentées séparément, mais avec un souci de les articuler l'une après l'autre, notamment sur la question des déplacements qui est nécessairement étroitement corrélée aux politiques de l'habitat, du développement économique, des loisirs et de la protection de l'environnement.

En effet, c'est la nature et la pertinence de l'articulation des politiques sectorielles qui conditionneront la qualité du schéma de cohérence territoriale.

a) Habitat :

• le constat tel qu'il a été dégagé dans le diagnostic partagé :

La plupart des agglomérations sont confrontées à des problématiques comparables même si leur acuité est variable :

- une concentration du parc social et une précarisation croissante de la population qui entraîne des dysfonctionnements importants dans certains grands quartiers,
- des quartiers d'habitat social qui subissent parfois les nuisances importantes des abords de grandes infrastructures routières et dont la desserte en transports collectifs n'est pas toujours adaptée aux besoins des habitants,
- un fort développement de la péri urbanisation, peu ou pas desservie par les transports en commun, et par contre coup un délaissement de certains centres anciens,
- un développement de la vacance en milieu rural concomitant avec un dynamisme de la construction neuve,
- le développement de friches urbaines.

• les pistes de réponses :

Le PADD pourra ainsi définir des objectifs sur :

- une politique de l'habitat qui confirme ou initie une démarche de renouvellement urbain au service

de la reconstruction de la ville sur elle-même,
- une mixité de l'habitat et de peuplement et qui permet la promotion d'une répartition plus équilibrée du logement social aujourd'hui trop souvent concentrée sur le territoire d'un nombre restreint de communes.

Le PADD pourra chercher à favoriser l'intervention de la promotion privée dans les territoires où la représentation du logement social est prépondérante.

Si l'entrée dans la thématique habitat par la cohésion sociale est primordiale au regard du respect des principes d'équilibre et de mixité, l'approche plus urbanistique revêt également une importance certaine, pour satisfaire notamment aux objectifs de renouvellement, de diversité des fonctions urbaines et de maîtrise des besoins de déplacements.

• politiques de déplacements et habitat :

L'élaboration du PADD pourra permettre de définir des objectifs concernant les déplacements et le stationnement liés à l'habitat dont l'articulation révèle bien souvent des contradictions : construire du logement social dans les communes peu dotées aujourd'hui peut conduire à créer, dans des communes périurbaines, de nouveaux logements mal desservis en transports collectifs, obligeant les nouveaux ménages aux revenus moyens ou modestes à se motoriser plus qu'ils ne l'auraient fait dans d'autres secteurs de l'agglomération, avec des conséquences lourdes sur un budget déjà contraint.

Dans les secteurs bien desservis par les réseaux de transport urbain, aujourd'hui ou à terme, le PADD pourra proposer de développer l'offre en matière d'habitat.

Dans les communes peu denses ou périurbaines, où le transport collectif n'existe pas de manière satisfaisante, les principes de développement de l'habitat peuvent être définis en fonction des possibilités de renforcement du transport public, par exemple des dessertes ferrées périurbaines, et de l'accès à ces gares périurbaines (accès à pied, à vélo ou en voiture).

Par ailleurs, les SCoT pourront être l'occasion, lors de l'élaboration du PADD, de mener une réflexion sur le stationnement résidentiel dans les quartiers d'habitat qui bénéficieront d'une bonne desserte en transports collectifs, qu'il s'agisse d'opérations de renouvellement urbain ou d'extension.

b) Une politique coordonnée de développement économique

• la nature des réponses apportées :

L'intervention des collectivités locales dans ce domaine est de plus en plus importante et légitime :

- interventions indirectes à travers les politiques d'environnement, d'habitat et de déplacements et de formation,
- interventions plus directes sur les aides économiques, le soutien à des filières, le soutien à la recherche et surtout dans le domaine spatial le développement des sites d'activités économiques et commerciales.

Face à la multiplication des sites d'activités d'initiative communale ou communautaire, les objectifs en matière de développement économique en appui des solutions à caractère fiscal (la taxe professionnelle unique) pourront chercher à réduire la concurrence entre les communes (et EPCI) et à privilégier la recherche d'une plus grande efficacité avec des actions définies autour de pistes d'actions stratégiques :

- une hiérarchisation des espaces afin d'être en mesure de proposer aux investisseurs une gamme complète de produits,
- la mise en œuvre de stratégies foncières adéquates,
- une attention particulière à la desserte et aux accès pour une plus grande sécurité des déplacements induits par la création de la zone.

Si le PADD doit définir les objectifs en matière de développement économique, cette réflexion relève aussi des enjeux de renouvellement urbain, de diversité des fonctions.

• l'accessibilité aux activités :

La question de l'accessibilité est à traiter avec l'objectif de ne pas créer des risques et des nuisances environnementales (risques industriels, nuisances dues à la nature de l'activité, au trafic poids lourds généré, insécurité routière...). Elle ne doit plus être seulement analysée sous le seul angle de l'accès par les infrastructures routières et de la création d'immenses surfaces de parking,

Le souci de cohérence qui doit prévaloir avec le SCoT conduit à définir dans le PADD des objectifs sur le type de localisation préférentielle au regard de la desserte actuelle et future par les infrastructures routières et les transports en commun urbains ou par le train pour les différentes catégories d'activités en fonction de leurs besoins, de leurs contraintes d'accessibilité…

Les Pays-Bas ont développé la politique de type A, B, C " la bonne entreprise au bon endroit " fondée sur le principe de localiser les activités très dépendantes de la route (poids lourds) près des autoroutes et, a contrario, les activités tertiaires accueillant du public ou comptant de nombreux employés dans les secteurs bien desservis par les transports en commun, avec une contrainte forte sur le stationnement pour favoriser l'usage des modes de transports autres que la voiture pour les salariés et les visiteurs.

Ainsi le PADD pourra retenir une politique visant à favoriser le développement prioritaire des implantations tertiaires le long des axes forts de transports collectifs ou à limiter le stationnement pour les bureaux dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs.

c) La gestion de l'offre commerciale :

Cette problématique est importante à un double titre :

- l'intérêt d'une règle du jeu pour les implantations commerciales à forte attractivité concernant un territoire vaste et dont les impacts sont sensibles sur les équilibres territoriaux (notamment centre ville/périphérie) et sur les impacts en matière de déplacements,
- le rôle joué par les polarités commerciales de proximité pour assurer en milieu urbain la diversité urbaine mais aussi agir sur les déplacements de faible distance et en milieu plus rural et périurbain. Elles sont aussi importantes pour contribuer à maintenir des espaces de vie indispensable aux équilibres entre les différentes formes d'organisation urbaine.

Ces deux approches relèvent aussi de la logique de négociations entre les acteurs dans la mesure où les aires de chalandises de ces grands commerces dépassent largement l'échelle habituelle des organisations urbaines traditionnelles.

Avec l'exemple du commerce est posée la question essentielle de la localisation des grands équipements générateurs de déplacements pour lesquels les logiques foncières et économiques prennent souvent le pas sur les considérations de fonctionnement urbain.

La nécessité de prendre en compte la pérennisation de l'offre commerciale dans les quartiers, les pôles secondaires et les secteurs ruraux s'inscrit plus dans une logique d'aménagement du territoire même si l'aspect déplacements n'y est pas absent. Il peut s'agir en effet d'assurer une irrigation satisfaisante du territoire permettant de garantir le maintien d'espaces de vie de proximité.

d) La problématique des loisirs :

Cette thématique est aujourd'hui de plus en plus intégrée aux questions d'aménagement du territoire, notamment au regard de ses impacts en termes d'attractivité, de développement économique et de déplacements.

À l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale, les objectifs en matière de loisirs pourront concerner les principes de localisation, le rôle et le statut des grandes zones de loisirs structurantes : grands équipements de loisirs de type multiplexe de cinéma, grands équipements culturels (salles de spectacles, de concert, musées…) ou encore équipements sportifs de grande capacité (stades…).

Ces grands équipements peuvent être situés hors périmètre de transport urbain rendant ainsi indispensable un minimum de coordination entre les différentes autorités organisatrices.

L'accessibilité en transports collectifs peut constituer un critère important de localisation à la fois pour satisfaire à l'objectif de maîtrise des déplacements motorisés, mais aussi pour permettre à des habitants non motorisés de profiter de ce type d'équipements. Par ailleurs, l'accessibilité des équipements de loisirs par le réseau cyclable d'agglomération et départemental peut aussi être abordée dans le cadre du PADD en développant quelques principes tels que la complémentarité avec le transport public et l'exigence d'un stationnement sécurisé.

Les secteurs déjà bien desservis par des transports collectifs peuvent être privilégiés ainsi que ceux où le SCoT prévoit de les améliorer sensiblement, avec un engagement de réalisation de ces améliorations concomitamment à la création de l'équipement de loisirs.

Les réponses en termes de stationnement des grands équipements de loisirs pourront favoriser des usages multiples afin que l'offre soit utilisée par d'autres usagers : parcs relais s'ils sont situés à proximité de lignes de transport, ou stationnement au lieu de travail lorsqu'ils sont implantés à proximité d'activités.

De telles options supposent que leur implantation soit conditionnée à la proximité d'un axe fort de transports collectifs. Ce type d'orientation s'inscrit dans la recherche de cohérence entre des politiques sectorielles, et à ce titre, relève du PADD.

Le document d'orientation précisera ensuite les secteurs concernés et déclinera ainsi l'objectif d'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

e) La politique de déplacement de personnes et de marchandises et organisation urbaine

Le SCoT fixe les objectifs en matière de " *politique de déplacements des personnes et des marchandises* (...) *et de régulation du trafic automobile* ". Mais le SCoT doit aussi respecter les principes de " *maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile* ". définis dans l'article L.121-1 du code de l'urbanisme.

Pour répondre aux besoins de mobilité générés par l'aménagement et le développement du territoire, dans un souci de maîtrise de la circulation automobile, les choix de développement spatial sont déterminants.

La recherche d'une diversité urbaine offrant dans un espace de proximité les différentes fonctions de la ville (emplois, services, commerces, équipements...) aisément accessibles, l'urbanisation prioritaire des secteurs desservis par les transports collectifs, une action concertée sur les choix d'extension urbaine et les possibilités de desserte à terme en transport en commun constituent autant de leviers qui concourent à l'objectif de maîtrise de la circulation.

Par ailleurs, reconsidérer la question des transports et des déplacements dans ses rapports avec la vie urbaine permet de garantir aux habitants les meilleures conditions de sécurité, quel que soit le mode qu'ils utilisent pour se déplacer, et instaure peu à peu un nouvel équilibre entre les différents modes de déplacement.

• Systèmes de transport et politiques de déplacements

S'appuyant sur le diagnostic qui a mis en évidence les contraintes et les potentialités des transports, notamment collectifs, le PADD définira les choix et les priorités de la politique de déplacements à la fois en termes d'offre et de coordination des autorités de transport urbaines et non urbaines.

Concernant les transports collectifs, il est clair que l'on ne peut envisager de desservir de manière satisfaisante et à des coûts supportables par la collectivité tous les secteurs du périmètre du SCoT.

C'est pourquoi le SCoT pourra, d'une part, définir quels sont les modes de déplacements les plus pertinents en terme d'efficacité socio-économique et environnementale pour la collectivité et les individus dans les différents secteurs du territoire et, d'autre part, offrir les conditions d'une intermodalité satisfaisante.

En effet, c'est bien l'échelle du SCoT qui paraît la plus pertinente pour définir les objectifs de l'intermodalité car les plans de déplacements urbains couvrent souvent des périmètres trop étroits pour traiter de manière efficace cette question.

Dans la partie du SCoT couverte par un PDU, le PDU déclinera et affinera les objectifs du SCoT. Ces mêmes objectifs du PDU dont les périmètres ne concernent généralement que l'agglomération proprement dite, pourront être confortés par les objectifs que le SCoT définira pour répondre aux principes de maîtrise de besoins de déplacements et de la circulation automobile sur un périmètre plus large incluant généralement les espaces périurbains.

En lien étroit avec une réflexion sur l'organisation urbaine et les autres politiques, le PADD doit donc définir des grandes orientations de la politique de déplacements qui inclut, outre la question des modes prioritaires selon les secteurs, celle des principales infrastructures de transport à créer à moyen et long terme, tant en voirie qu'en transports collectifs, les objectifs en matière d'intermodalité, de réseau cyclable, mais également de transport de fret et de plate-forme logistique à l'échelle de l'agglomération, de l'aire urbaine, voire au delà.

La prise en compte de grands projets d'infrastructure, (les plates-formes logistiques d'envergure nationale, les infrastructures nouvelles de voirie ou de TGV, voire aéroportuaires) sera essentielle vu

leur effet structurant sur le territoire.

S'ils peuvent être définis pour certains d'entre eux dans leurs principes et leurs grandes fonctions par le schéma de service collectif de transport ou la directive territoriale d'aménagement, le SCoT constitue sans doute le lieu de réflexion pour assurer la prise en compte de ce type de projet sur le territoire dans les meilleures conditions d'aménagement pour satisfaire aux objectifs nationaux et locaux dans une perspective de développement durable.

Concernant le réseau cyclable, le PADD pourra en définir les grands principes de structuration et de maillage ; et il pourra par exemple préciser que les grands équipements de commerces, de loisirs ou de sport, les sites stratégiques de développement ou de renouvellement urbain devront être facilement accessibles par ce mode de déplacement.

• Les différentes échelles de déplacement et leurs interfaces

Dans les territoires déjà urbanisés, le PADD cherchera à définir des objectifs pour assurer la mixité des fonctions, appuyer la politique de renouvellement urbain, favoriser l'urbanisation de nouveaux espaces déjà desservis par les transports collectifs ou susceptibles de l'être facilement, tout en améliorant la sécurité des déplacements actuels et futurs.

Le PADD pourra chercher à distinguer les secteurs dotés d'une bonne desserte par le réseau urbain et ceux où elle peut/doit être améliorée. Ce type de principe sera décliné dans le document d'orientation, et précisé dans ses modalités d'action dans le PDU.

Dans les secteurs périurbains la réflexion sur les choix d'urbanisation nouvelle ou d'évolution du tissu urbain existant prendra en compte notamment le niveau de service actuel ou futur en termes de transports collectif qui pourra être atteint ; il est clair que le niveau d'exigence et de service à rechercher donc la nature des objectifs, seront très variables selon les territoires : proximité d'une gare ou d'un pôle d'échange dans des agglomérations importantes, fréquence et proximité de la desserte en bus dans des centres bourgs, des petits pôles urbains...

• Le stationnement

La politique du stationnement est un levier essentiel de la maîtrise des déplacements et à ce titre, le PADD doit en définir les principes aux différentes échelles (secteurs denses, secteurs hors PTU).

À l'échelle de l'ensemble du périmètre où l'intermodalité est un enjeu fort, la question des parcs relais et de leur localisation par rapport aux axes forts de transport collectif devra être traitée parallèlement avec la politique de stationnement en centre ville car les deux volets sont indissociablement liés.

Par ailleurs, le stationnement dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs peut aussi faire l'objet de choix spécifiques qui sont alors à présenter dans le PADD.

Par exemple, le PADD peut expliquer la volonté de limiter le stationnement au lieu de travail pour diminuer l'usage de la voiture des actifs. De même, si l'on souhaite limiter la multimotorisation des ménages par une limitation du stationnement résidentiel, le PADD devra expliquer ce choix.

• la prise en compte des livraisons de marchandises

Cette préoccupation sera prioritairement prise en compte dans les espaces urbanisés centraux dans lesquels la question des livraisons de marchandises se pose avec le plus d'acuité en termes environnemental, cadre et qualité de ville et fonctionnement urbain.

Cette problématique doit dorénavant être prise en compte dans les plans de déplacements urbains puisque si elle ne peut être regardée comme une compétence au même titre que le transport des voyageurs (les autorités organisatrices n'ont de compétence sur le transport de marchandises qu'à travers l'élaboration des PDU), les autorités organisatrices ont l'obligation d'apporter des réponses dans le PDU.

Les réflexions en cours actuellement tant à l'échelle nationale qu'à l'échelon local abordent cette question sous plusieurs angles dont celui de la réglementation (harmonisation des arrêtés municipaux, intégration des normes dans les PLU) et de l'organisation de nouveaux espaces logistiques urbains nécessaires à la ville.

f) Politique environnementale et préservation et mise en valeur des espaces naturels et agricoles.

• éléments généraux

C'est un enjeu de niveau national voire au delà qui constituera dans la plupart des démarches d'élaboration des SCoT un volet important de la réflexion.

Des enquêtes récentes ont montré un accroissement régulier des surfaces artificialisées prélevées sur les espaces naturels et agricoles.

Ce phénomène génère toute une série d'impacts aujourd'hui bien connus : affaiblissement et détérioration des milieux naturels, mutation dans l'affectation des sols, perturbations sensibles de l'activité agricole allant, ponctuellement, jusqu'à en compromettre la poursuite.

Au-delà de l'approche générique de l'environnement et des paysages, un certain nombre de sujets méritent d'être traités par le PADD dans un cadre de développement durable qui dans cette matière doit inciter à la définition de compromis en faveur d'un espace de vie partagé en fonction des besoins, des potentialités et de la gestion économe des ressources.

• prise en compte des préoccupations environnementales

- une approche qualitative des espaces naturels :

Elle identifie les espaces naturels comme une des composantes essentielles de la politique de développement urbain à partir de laquelle la recherche de l'équilibre doit être assurée. Dans cette vision, ces espaces ne sont pas résiduels mais au contraire présentés comme une richesse patrimoniale et paysagère qui contraint de façon positive l'organisation urbaine.

Les objectifs pourront ici répondre à une double exigence : celle de la garantie de leur préservation dans leur dimension écologique, patrimoniale et paysagère mais aussi pour certains d'entre eux permettre, accompagner, maîtriser leur ouverture au public.

- au croisement des préoccupations économiques et environnementales, l'entrée dans le dispositif par le biais de la pérennisation des activités agricoles interpelle plutôt le projet à travers les notions de renforcement de la protection de ces espaces, la définition, avec la chambre d'agriculture, d'une stratégie de valorisation d'espaces agricoles de nature spécifique eu égard aux rapports (production, social, paysage) qu'ils entretiennent avec l'agglomération et également la sécurisation par le biais d'une politique foncière adaptée au moins dans les espaces confrontés à de fortes pressions urbaines et à la déprise agricole.

- les préoccupations liées à l'eau pourront constituer des éléments importants du projet d'aménagement et de développement durable qu'il s'agisse de la gestion de la ressource, du renforcement et la modernisation des infrastructures hydrauliques pour l'agriculture et le développement rural, la lutte contre les inondations et de la revalorisation et la renaturation des cours d'eau. De ce point de vue, les orientations définies par le SDAGE et le SAGE devront nourrir les réflexions à l'échelle des SCoT.

- la prise en compte des risques est devenue jour après jour une préoccupation essentielle. Les risques naturels concernent en effet une commune sur deux et les dommages ne cessent de s'accroître non pas en raison de la fréquence plus grande des risques mais à une vulnérabilité grandissante face aux aléas naturels.

Dans certaines régions, vient par ailleurs s'ajouter l'impact des risques anthropiques.

• déplacements, environnement et effet de serre

Les incidences environnementales des transports sont à analyser en termes de qualité de l'air et de bruit, notamment des infrastructures existantes et futures, mais également de paysage, de consommation d'espaces pour les infrastructures et pour l'extension urbaine.

2.5 La formalisation du PADD :

Ce volet fera l'objet de développements spécifiques dans la partie IV traitant des différents modes d'expression du projet et il ne sera abordé ici qu'à travers quelques grands principes.

Le PADD exprime des **objectifs stratégiques** en termes de régulation des politiques publiques pour lesquels la spatialisation peut apparaître comme un support intéressant et utile, dans un souci notamment de pédagogie.

Elle est par ailleurs susceptible de servir la continuité et la filiation entre les différents concepts utilisés à tel ou tel moment de la démarche.

Si le recours à une transcription spatiale est jugé opportun, cette expression devra rester synthétique afin de constituer une base de référence pour les orientations prescriptives d'organisation de l'espace (partie "document d'orientation " du schéma de cohérence territoriale) sans se substituer à elles.

3 LES INCIDENCES PRÉVISIBLES SUR L'ENVIRONNEMENT

La directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement rend obligatoire l'évaluation environnementale des plans et programmes à " incidences notables " pendant leur élaboration et avant leur adoption. Cette disposition a été anticipée par la loi SRU qui a souhaité que le rapport de présentation du SCoT distingue les " incidences sur l'environnement " du PADD, comme il distingue l'état initial de l'environnement du diagnostic.

Là encore, si le rapport de présentation présente une partie distincte " incidences sur l'environnement ", il ne semble pas judicieux de la distinguer dans l'élaboration même du projet. Cette préoccupation doit être présente dans les travaux de définition et d'écriture du projet et non en fin de procédure.

On remarque la difficulté de mesurer les incidences sur l'environnement, dans une définition large qui inclut les préoccupations écologiques, sanitaire, sociale, culturelle, esthétique, sécuritaire, économique..., dans un document de planification tel que le SCoT. Les effets locaux se cumulent pour participer à l'effet de serre. Les décisions locales se répercutent toujours en ce domaine au niveau mondial.

Dans le cadre du SCoT, les " incidences " du projet seront sans nul doute " notables ". Une double lecture peut être effectuée : comment le SCoT corrige ou améliore les aspects négatifs repérés dans le diagnostic (état initial de l'environnement), ou ne le fait-il pas ? Est-ce que les dispositions du SCoT portent atteinte, ou risquent de porter atteinte, à l'environnement ? Et dans ce cas, comment réduire ces atteintes ?L'évaluation préalable des orientations du SCoT vise à apprécier la contribution de chacune de ces orientations sur les enjeux environnementaux, locaux et globaux identifiés dans l'état initial de l'environnement.

Les tâches à conduire sont les suivantes : identifier les objectifs du SCoT (PADD) et les orientations envisagées, apprécier l'acceptabilité environnementale des programmes d'actions, déterminer les critères d'évaluation ex-post du SCoT, déterminer des critères d'éco-conditionnalité des orientations retenues.

Pour apprécier l'acceptabilité environnementale des orientations du SCoT, on peut par analogie se référer aux documents édités explicitant la façon de conduire l'évaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement[6] et l'évaluation environnementale préalable des contrats de plan État-Région[7].

[6] Évaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement - guide méthodologique - Michèle Eybalin - MATE 1999

[7] "Évaluation préalable des contrats de plan État-région et Documents uniques de programmation 2000-2006" - Corinne Larrue - MARTE 1999

Exemple de critères d'évaluation environnementale ex-post (région Nord - Pas de Calais)

Enjeux	Exemple d'indicateurs de performance	Exemple d'indicateurs d'impact
Dimension écologique		
Restauration, gestion et protection de la biodiversité	Préservation des grandes unités naturelles	Réduction des unités naturelles de grande taille
Renforcement de la couverture forestière et sa qualité écologique	Augmentation des surfaces boisées	Réduction des surfaces boisées
Dimension pollution		
Gestion des déchets	Réduction du volume de déchets par habitant	Augmentation du nombre de constructions d'habitation en zone de fort tonnage annuel
Réduction à la source des émissions de polluants atmosphériques	Amélioration de la qualité de l'air	Augmentation des rejets atmosphériques polluants dans les zones de dépassement du niveau 1
Dimension ressources naturelles		
Protection et amélioration des ressources en eau	Préservation de la qualité physico-chimique de l'eau	Augmentation des rejets polluants dans les cours d'eau de qualité 1
Amélioration de l'efficacité énergétique	Amélioration de l'efficacité énergétique	Tendance à la réduction de l'efficacité énergétique
Lutte contre l'érosion et la dégradation biologique des sols	Réduction des surfaces érodées	Augmentation de la pression agricole dans les zones de perte de la couche arable
Réhabilitation et reconversion des friches industrielles	Réduction en nombre et en surface des friches industrielles	Augmentation de la superficie des friches industrielles réhabilitées
Dimension sécurité		
Maîtrise des risques naturels liés aux activités humaines	Réduction du nombre d'habitations soumis au risque	Augmentation du nombre d'installations à risques
Maîtrise du risque industriel	Réduction du nombre d'habitants soumis au risque	Augmentation du nombre d'habitants à risque dans les secteurs accidentogènes
Dimension cadre de vie		
Réduction des nuisances sonores	Préservation des espaces de calme	Réduction des espaces de calme de grande taille
Dimension patrimoine		
Connaissance des espaces littoraux	Réduction de la pression sur les milieux sensibles	Augmentation de la population dans les secteurs littoraux
Enjeux transversaux		
Croissance maîtrisée des réseaux de transport	Accroissement des transferts route/transports publics	Augmentation du nombre de constructions dans les zones à faible desserte par les transports en commun

Exemples d'indicateurs de performance et d'indicateurs d'impact environnemental retenus dans la région Nord - Pas de Calais (d'après le BCEOM) in "évaluation préalable des contrats de plan État-région et Documents uniques de programmation 2000-2006" - Corinne Larrue - MATE 1999.

L'EPCI ou le Syndicat mixte du SCoT s'attachera à mobiliser les études nécessaires pour satisfaire cette obligation et à recueillir l'avis d'une " autorité environnementale ".

Cette partie du rapport de présentation pourrait prendre la forme suivante :

a) Résumé du contenu, des objectifs du SCoT et de ses effets ;

b) Aspects pertinents de la situation environnementale et son évolution probable si le SCoT n'était pas mis en œuvre (cf. état initial de l'environnement) ;

c) Les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière "notable" ;

d) les problèmes environnementaux liés au SCoT, notamment ceux qui concernent les zones particulièrement importantes pour l'environnement (ZNIEFF, Natura 2000, etc.) ;

e) Les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau national, communautaire ou international pertinents à l'échelle du SCoT et la manière dont ils ont été pris en compte ;

f) Les incidences probables sur l'environnement, y compris les résultats sur la biodiversité, la population, la santé, la faune, la flore, les sols, les répercussions climatiques, les ressources, le patrimoine culturel, architectural et archéologique, le paysage et l'interaction entre ces facteurs ;

g) Les mesures envisagées pour empêcher, réduire et dans la mesure du possible compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du SCoT ;

h) Une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations acquises ;

i) Une description des mesures pour assurer le suivi et la mise en œuvre du SCoT ;

j) Un résumé non technique des informations présentées ci-dessus.

CONCLUSION

Le projet d'aménagement et de développement durable est sans doute le moment le plus important du SCoT sur le plan politique. Il est l'expression de la volonté des élus locaux de définir l'avenir prévisible de l'agglomération ou du pays sur le périmètre du SCoT mais aussi en liaison avec les collectivités voisines.

Le PADD constitue le document central du SCoT entre le diagnostic et le document d'orientation, la législation a d'ailleurs prévu un débat à ce stade. À l'amont, mais aussi en travaillant par itération, le diagnostic prend ainsi toute son importance. Le diagnostic n'est pas neutre. Il ne s'agit pas d'un inventaire accumulant toutes les données, mais de l'analyse rétrospective et prospective des éléments déterminants pour le territoire.

L'urbanisme n'est pas une science mais une pratique qui s'applique à un "terrain" particulier jamais exactement semblable par ses caractéristiques physiques, son passé, ses réactions aux remèdes. Le diagnostic ne pourra donc pas être semblable, même dans sa démarche, entre une agglomération en expansion rapide ou en déclin entre un pays autour de sa petite ville et une aire urbaine millionnaire.

Il est cependant indispensable de ne pas s'en tenir au périmètre défini par le SCoT. Le territoire interrogé doit livrer ses données objectives et chiffrées et plus qualitatives et il doit débattre du diagnostic.

Il lui faut en effet se reconnaître dans le diagnostic avec ses qualités, ses atouts et ses défauts, ses handicaps. Le diagnostic ne sera pas obligatoirement et spontanément partagé. C'est bien la preuve qu'il n'est pas seulement "objectif". Reconnaître un handicap, un défaut à la situation actuelle est déjà une position politique. Chacun le ferait aisément néanmoins, si le projet était indépendant du diagnostic, par exemple dire que la mixité sociale n'est pas assurée et que les logements aidés sont trop concentrés doit logiquement conduire le projet d'une meilleure répartition.

C'est là qu'intervient le choix politique, à l'issue du débat le plus large possible avec les partenaires institutionnels et avec le public. Le diagnostic conduit donc au projet d'aménagement et de développement durable. Il ne s'agit pas du choix totalement ouvert d'un projet mais orienté par la loi, dans son titre même mais aussi dans les principes affirmés d'équilibre, de diversité et de respect de l'environnement posé à l'article 121-1 du Code de l'Urbanisme.

Le projet fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. La manière dont on fixera les objectifs, la précision des indications dépendra également du consensus politique dans des domaines déterminants de la vie locale.

Le projet "d'améliorer la circulation dans l'agglomération" par exemple, peut être aisément partagé, celui d'opter pour une revalorisation des transports en commun, déjà un peu moins, surtout si la circulation et le stationnement automobile doivent être, pour cela, limités. Le projet de faciliter la traversée de la rivière dans l'agglomération fera davantage consensus que construire un pont à un endroit précis.

TROISIÈME PARTIE

Le document d'orientation
La mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable – sa dimension prescriptive

INTRODUCTION 73

1 L'EXPRESSION DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ORGANISATION DE L'ESPACE ET À LA RESTRUCTURATION DES ESPACES URBANISÉS 75

2 LES ESPACES ET SITES NATURELS OU URBAINS À PROTÉGER 76

3 LES GRANDS ÉQUILIBRES À PRÉSERVER ENTRE ESPACES URBAINS ET ESPACES NATURELS 77

4 LA PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS RELATIFS À L'ÉQUILIBRE SOCIAL DE L'HABITAT ET À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX 78

4.1 Le document d'orientation s'appuie sur le diagnostic 78

4.2 La mise en synergie de l'habitat et des transports 79

4.3 L'exigence de mixité sociale 79

5 LA RECHERCHE DE COHÉRENCE ENTRE URBANISATION ET CRÉATION DE DESSERTES EN TRANSPORTS COLLECTIFS 80

5.1 Définir les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs 81

5.2 Réfléchir à la mise en place d'une politique coordonnée des déplacements à l'échelle des agglomérations 81

5.3 Le lien entre ouverture à l'urbanisation et desserte préalable par les transports collectifs 82

6 LES OBJECTIFS À DÉFINIR EN TERMES D'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL ET DE LOCALISATION PRÉFÉRENTIELLE DES COMMERCES 84

7 LA PRISE EN COMPTE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 85

8 LES OBJECTIFS RELATIFS À LA PROTECTION DES PAYSAGES ET À LA PRÉVENTION DES RISQUES 88

8.1 La mise en cohérence des outils 88

8.2 La protection et la mise en valeur des paysages et des entrées de ville 88

8.3 La prévention des risques 90

INTRODUCTION

Le document d'orientation a pour objet de définir les prescriptions à caractère réglementaires permettant la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable du SCoT.

Le SCoT doit ainsi permettre la mise en cohérence des politiques et stratégies territoriales d'aménagement et de développement ; néanmoins, le code de l'urbanisme renforce par le contenu du SCoT, et particulièrement par le rôle de son document d'orientation, l'obligation d'une meilleure articulation et d'une plus grande cohérence entre les différents choix de politiques publiques ainsi qu'une vision rapprochée entre les différents acteurs et partenaires du développement sur un même territoire.

En effet, contrairement au PADD, le document d'orientation conformément à l'article R 122-3 revêt une dimension prescriptive, et doit définir, dans le prolongement de la stratégie exprimée dans le PADD, les grands équilibres à respecter en matière d'organisation de l'espace et de restructuration des espaces urbanisés, les objectifs relatifs notamment à l'équilibre social de l'habitat, et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, aux localisations préférentielles des commerces et des activités économiques, à la protection des paysages et de prévention des risques.

Il est assorti de documents graphiques qui ont la même valeur juridique que le document écrit. En revanche, il ne comporte plus de carte de destination générale des sols et doit traduire ses choix en termes d'orientations, qu'il appartient aux documents sectoriels d'appliquer, sans que le schéma puisse se substituer aux PLU, aux PLH et aux PDU.

La nature prescriptive du document d'orientation, à l'intérieur duquel la spatialisation formelle de la carte de destination générale des sols est supprimée, diminue les dérives souvent constatées ces dernières années de "super POS", et renforce le caractère stratégique du projet pour le territoire.

Une seule exception au principe de simple compatibilité existe : en effet, le schéma peut délimiter avec précision à la parcelle les espaces et sites naturels ou urbains à protéger, dont la protection présente un intérêt majeur dépassant le cadre communal.

D'une manière plus globale, la suppression de la carte de destination générale des sols dans le document d'orientation ne signifie pas pour autant la suppression de tout support cartographique. Au contraire, la liberté dans l'expression graphique est plus grande, puisqu'elle n'est plus normée, et la représentation des lignes forces du projet se trouve renforcée dans sa dimension stratégique et globalisante.

Par voie de conséquence, la cohérence et le respect du projet se trouvent juridiquement renforcés par l'élargissement de la notion de compatibilité, qui lie désormais le SCoT avec les PLU, les PLH, les PDU, les schémas de développement commercial, les PSMV, les ZAD, les ZAC, les autorisations d'urbanisme commercial, les lotissements, constructions ou remembrements supérieurs à 5000 m^2 de SHON.

Le SCoT pourra par ailleurs subordonner le développement de l'urbanisation à une desserte préalable par les transports en commun. À cet égard, les PLU doivent être désormais compatibles avec les PDU, qui eux-mêmes se doivent de l'être avec les SCoT.

Le contenu nouveau du schéma de cohérence territoriale renforce ainsi la nécessité de veiller non seulement à une gestion économe de l'espace et à un bon équilibre entre les différentes utilisations du sol, mais également à la maîtrise et la réduction de la part de la voiture dans les déplacements au sein des agglomérations.

1 L'EXPRESSION DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES RELATIVES A L'ORGANISATION DE L'ESPACE ET A LA RESTRUCTURATION DES ESPACES URBANISÉS.

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, la planification territoriale a principalement visé à organiser le développement quantitatif des agglomérations. Trente ans plus tard, après une période de forte croissance à la fois économique et urbaine, on constate une importante tendance à la périurbanisation, qui produit des effets souvent mal maîtrisés, en particulier sur les déplacements, la vitalité des secteurs urbains centraux, les espaces naturels et agricoles. Il s'agit aujourd'hui de prendre la mesure des risques que comporterait la poursuite des logiques qui sont actuellement à l'œuvre :

- extension de l'urbanisation en tâche d'huile, générant gaspillage d'espace, désaffection des centres villes, croissance continue de la part de la voiture particulière, fragilisation des espaces naturels et agricoles en périphérie,
- accroissement de la ségrégation spatiale et sociale dans les agglomérations, et segmentation de plus en plus forte des villes en termes de fonctionnement et de développement.

Dès lors, l'exercice de planification territoriale doit être repensé à la fois dans le souci de favoriser un développement urbain plus compact, moins consommateur des ressources et des espaces naturels, et dans la perspective de rénover et diversifier les secteurs anciens et les quartiers devenus trop cloisonnés ou socialement trop marqués (grands ensembles, lotissements périphériques en particulier.)

• Structurer le développement périurbain autour de pôles d'urbanisation organisés

La limitation de la consommation des espaces apparaît clairement comme une priorité dans de nombreuses agglomérations. En effet, poursuivre l'urbanisation comme par le passé conduirait à étendre les villes sur des espaces toujours plus éloignés des centres et des principaux pôles d'emplois, accroissant la congestion automobile et les nuisances liées (pollution, bruit, allongement des temps de déplacements), fragilisant voire supprimant progressivement les espaces naturels de qualité et continuant de générer des infrastructures nouvelles et des coûts de fonctionnement toujours plus importants.

La tendance à l'étalement urbain renvoie à un important enjeu d'organisation de cet espace périurbain. Il apparaît désormais nécessaire pour contenir l'étalement, d'organiser le développement de l'urbanisation en périphérie, de manière mieux structurée, plus équilibrée et davantage économe de l'espace. Il importe parallèlement de privilégier l'achèvement et la restructuration des territoires déjà affectés à l'urbanisation, tant dans les territoires périurbains que dans les secteurs centraux.

À ces conditions, la diversité de la répartition de l'offre d'habitat entre le centre et la périphérie peut se transformer en atout pour l'agglomération, dès lors que cette répartition est correctement organisée.

Ainsi le SCoT doit préciser les conditions du développement périurbain autour des bourgs et polarités urbaines périphériques existantes jouant une fonction de relais vis-à-vis de la centralité métropolitaine.

Le renforcement de ces polarités supposera parallèlement la mise en place de lignes structurantes de transports collectifs devant permettre des liaisons directes et rapides vers la ville centre et les centres locaux déjà affirmés.

• Pérenniser la qualité et la diversité des espaces naturels

L'enjeu de la protection et de la valorisation des espaces naturels est devenu prépondérant pour les agglomérations, dans un contexte de fragilisation accrue des milieux naturels qui résistent mal à la pression urbaine, en l'absence de mesures spécifiques prises pour leur protection.

Les grands espaces naturels représentent pourtant une part importante de l'identité des villes et constituent par ailleurs des espaces de respiration essentiels (au sens propre et figuré) qui renforce la nécessité de leur protection et leur valorisation. Il importe de rappeler que si la dégradation des espaces naturels ou agricoles est souvent rapide, elle est généralement irrémédiable.

Dès lors, la mise en œuvre d'une politique paysagère pour le maintien des grands équilibres écologiques et paysagers, s'appuyant sur la protection et la valorisation des unités paysagères les plus remarquables en appui d'un développement urbain mieux structuré est un objectif essentiel du SCoT.

• Renouveler les tissus anciens

L'objectif de renouvellement urbain devient un objectif souvent prioritaire dans les politiques d'urbanisme des agglomérations, compte tenu d'une fragilisation de plus en plus marquée des centres et tissus anciens, renforcée par une concurrence forte faite par la périphérie, dont les produits d'habitat et la disponibilité des espaces apparaissent souvent plus attractifs pour les familles en particulier.

En la matière, le SCoT pourra fixer, selon la spécificité des différents territoires qui le composent, des objectifs particuliers relatifs au renforcement de l'attractivité résidentielle dans les centres anciens et à la capacité pour ces territoires centraux à offrir un habitat de qualité alternatif à l'offre périphérique (en particulier pour favoriser la réhabilitation des quartiers anciens affectés par la vacance et l'insalubrité, favoriser la reconquête des friches urbaines, rééquilibrer qualitativement et quantitativement l'offre en logement, etc.)

C'est dans le cadre de l'élaboration des PLH, puis des PLU que ces orientations globales seront précisées et réglementées voire quantifiées.

L'expression spatiale et cartographique de ces orientations est abordée au chapitre 3 de la 4e partie (pages 108 et suivantes)

2 LES ESPACES ET SITES NATURELS OU URBAINS À PROTÉGER

Concernant les espaces et sites naturels à protéger

Ce que dit le décret du 27 mars 2001

"Art. R 122-3. – Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :

"1° -...

"2° - Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;

...

"5 -...

"Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites".

Le SCoT devra définir des objectifs en matière de protection des espaces et sites naturels ou urbains. Il pourra le faire de trois façons différentes :

Une définition des catégories ou natures d'espaces à protéger.

Il qualifiera les espaces concernés et énoncera les raisons de leur protection. Il fixera les objectifs qu'il appartiendra aux documents sectoriels de respecter, sans que le schéma puisse se substituer aux PLU.

Il s'agit là du cas général. Au delà, le recours à une localisation schématique et approximative pourra être envisagé à condition que les enjeux soient d'un niveau supra communal. Le recours à la délimitation ne jouera que pour les protections d'intérêt majeur.

Une localisation schématique et approximative pourra figurer sur des cartes. Les principales continuités et liaisons vertes à préserver sur l'agglomération de Rouen-Elbeuf sont, par exemple, représentées sur les cartes de synthèse et sur une carte thématique.

La délimitation demandera une cartographie précise. Par exception au principe de simple compatibilité, le SCoT pourra délimiter avec précision des espaces dont la protection présente un intérêt majeur dépassant le cadre communal. Il y aura alors lieu de recourir à un document graphique à une échelle appropriée. L'étude du projet de ceinture verte en Ile-de-France offre du point de vue cartographique un exemple de passage d'une échelle d'ensemble à une échelle permettant la lecture de la limite des terrains.

Les illustrations de ces exemples seront présentées au chapitre 3.1 de la 4e partie (pages 120 à 123) traitant de l'expression formelle du SCoT.

3 LES GRANDS ÉQUILIBRES À PRÉSERVER ENTRE ESPACES URBAINS ET ESPACES NATURELS

L'un des objectifs centraux de la loi SRU concerne la maîtrise du développement des agglomérations, dans un souci d'économie de l'espace et d'équilibre entre espaces urbains et espaces naturels et ruraux. Au travers de cette préoccupation, ce sont autant d'enjeux sociaux (cadre de vie), culturels et patrimoniaux (relations aux espaces naturels et ruraux) et de santé publique (risques et nuisances) qui sont posés.

Il est devenu difficile aujourd'hui de considérer uniquement la ville par opposition à la campagne, tant les processus d'urbanisation et les rapports entre les deux génèrent des relations complexes et des limites souvent peu lisibles.

Les exigences de préservation de l'environnement, tel qu'énoncé dans la loi SRU, replacent les espaces naturels et le paysage en tant que composante à part entière du développement urbain et de la qualité des agglomérations. Il ne s'agit plus seulement de les envisager comme des espaces résiduels à celles-ci.

C'est d'abord le phénomène d'étalement urbain qui pèse de façon forte sur le devenir des paysages et des espaces naturels périphériques. Il ne concerne pas seulement les franges des agglomérations, mais il intéresse aussi les bords de route : en effet, les voiries les plus structurantes subissent souvent une forte pression en termes de dynamique commerciale, tandis que les voiries "de proximité" qui relient les villages ou les bourgs entre eux, sont le support à une urbanisation linéaire, de faible densité et néanmoins consommatrice d'espace.

Une autre problématique observée concerne l'espace agricole "actif" et sa gestion, l'agriculture tendant à une certaine systématisation des types de cultures et des modes d'occupation du sol, conduisant parfois à une relative pauvreté paysagère (maïsiculture, élevage extensif par exemple).

De façon moins attendue, le phénomène d'étalement urbain peut concerner également les espaces ruraux en perte de vitesse économique et éloignés des pôles d'attraction urbaine, au sein desquels l'activité agricole étant moins soutenue, présente une plus grande vulnérabilité par rapport à la pression de l'urbanisation ou favorisent au contraire l'émergence de sites en déshérence.

Le document d'orientation doit s'attacher, à partir des contextes et spécificités locales, à préserver les grands équilibres entre le développement de l'urbanisation et la protection des espaces naturels.

L'exemple de l'agglomération bordelaise illustre la prise en compte de cette préoccupation, dans l'affirmation de principes d'organisation et d'équilibre entre espaces urbanisés et espaces naturels.

En passant de l'échelle de la ville à celle de l'agglomération, la métropole bordelaise se retrouve au contact direct de grands paysages qui ont leur structure propre :
- les coteaux qui se découvrent en rive droite de la Garonne,
- la campagne viticole de l'entre deux mers à l'Est,
- les vignobles du Médoc et des Graves au nord et au sud,
- la forêt des landes à l'ouest.

Les orientations du schéma directeur sont la traduction d'une stratégie volontariste de mise en articulation des grands paysages avec les franges urbaines de l'agglomération, par laquelle la politique paysagère est clairement au service de la structuration et de la lisibilité de l'agglomération. Trois objectifs président à ces choix :
- préserver les grands paysages ouverts, tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés,
- créer une trame verte d'agglomération, qui favorise la mise en lien des principaux espaces verts de proximité inscrits dans le tissu dense avec les paysages extérieurs,
- stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et encadrer le développement périphérique selon un principe de continuité avec l'existant.

En particulier, le schéma directeur a retenu les dispositions suivantes :

1/ Pour la forêt des landes, qui constitue à l'ouest de l'agglomération un vaste espace ouvert, trois grands types d'organisation urbaine ont été préconisés :
- la ville sous la forêt (grandes parcelles favorables à la préservation et au renouvellement du tissu végétal arboré, créativité architecturale dans le respect du couvert végétal, maîtrise des clôtures

pour garder une transparence des lieux),
- la ville en forêt : clairières et airials (dégagement d'espaces ouverts entre la ville et la forêt pour rendre lisible les lisières urbaines, développement de l'urbanisation centré et non linéaire, protection d'espaces boisés tampons entre les bourgs, inconstructibilité des voies reliant les bourgs entre eux),
- la forêt en ville (accompagnement des espaces publics de circulation par des bandes boisées, préservation d'espaces publics boisés dans le tissu urbain).

2/ Pour le terroir viticole, les PLU préciseront les prescriptions particulières qui s'attachent aux orientations suivantes :
- protection stricte du terroir viticole selon sa valeur agronomique,
- protection des espaces boisés séparatifs entre les vignobles afin de préserver la qualité du paysage spécifiques,
- préservation d'espaces de respiration assurant des discontinuités dans l'urbanisation des pentes des coteaux,
- création de bandes boisées de 10 à 20 m d'épaisseur au moins au contact espace bâti-espace rural non bâti.

Compte tenu de l'évolution de la loi sur le contenu des SCoT, le document d'orientation ne pourrait pas reprendre l'intégralité de ces prescriptions. Mais il pourra préciser des orientations que les PLU devront respecter lorsqu'ils définiront les détails des politiques urbaines.

L'illustration de cet exemple sera présentée au chapitre 3.1 de la 4e partie (page 123) traitant de l'expression formelle du SCoT

4 LA PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS RELATIFS À L'ÉQUILIBRE SOCIAL DE L'HABITAT ET À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'étalement urbain joue le rôle de tamis social, par âge, par niveau de revenus, par degré d'intégration sociale. Certains quartiers concentrent les habitants qui ne peuvent choisir leur implantation : quartiers d'habitat social, logements anciens du centre des villes... Les plus aisés se regroupent dans des secteurs tout aussi homogènes favorisant, pour toutes les classes sociales, un repli sur soi.

L'habitat joue par ailleurs un rôle important - et pionnier - en matière de consommation d'espace, directement ou par les voies de communications, les services rendus nécessaires par son implantation.

C'est ainsi que la loi par l'article L.121-1 impose "la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat...".

Le renouvellement urbain, au cœur des espaces déjà bâti, poursuit le même but afin de proposer des alternatives crédibles au choix, entre centre et périphérie.

Les différents documents de planification établissent une hiérarchie dans le niveau des décisions à prendre : SCoT, PLH, PLU, opérations neuves, de renouvellement urbain, de réhabilitation (OPAH). À l'amont, le SCoT doit déterminer des orientations avec lesquels les autres documents devront être compatibles, afin de mettre en œuvre ces objectifs, chacun à leur échelle.

La loi indique le niveau de précision nécessaire sur la prise en compte de l'habitat et sur la nécessaire cohérence avec les autres éléments comme les déplacements. Les éléments sont de nature variable.

4.1 Le document d'orientation s'appuie sur le diagnostic

Le diagnostic, le document d'orientation du SCoT mais aussi le PLH devront prendre en compte l'ensemble des logements et pas seulement les logements sociaux, de manière à organiser la fluidité dans le "cursus résidentiel". Le document d'orientation s'appuie sur le diagnostic puisqu'il vise à rééquilibrer l'habitat selon les secteurs et les types de logement. Les choix doivent pouvoir être justifiés en fonction des besoins.

4.2 La mise en synergie de l'habitat et des transports

Le SCoT implique une analyse croisée entre ces domaines dans le diagnostic, le PADD et le document d'orientation.

L'un des éléments majeurs du SCoT en matière de cohérence est l'ouverture à l'urbanisation conditionnée par la desserte en transports en collectifs.

Il devrait en résulter la création ou le renforcement de pôles secondaires visant à structurer la ville et éviter l'étalement urbain spontané. Bien entendu, la nature, la densité des opérations dépendent de la nature de la desserte. La construction d'une desserte – en site propre par exemple - peut permettre de développer des opérations importantes. Cette desserte doit être préalable à l'urbanisation (ou au moins réalisée simultanément) de manière à ce que le quartier ne se structure pas en fonction de la seule voiture individuelle et que les habitudes de l'utiliser soit irréversible. Le niveau de desserte doit être adapté au nombre d'habitants et à leurs besoins en déplacements.

4.3 L'exigence de mixité sociale

Elle est affirmée de manière précise dans la loi – article L.121-1 – et s'impose à l'ensemble des documents : SCoT, PLH… ainsi qu'aux collectivités concernées même dépourvues de ces documents. Elle doit être prise en compte dans tous ces documents, et pas seulement dans les agglomérations de 50 000 habitants et plus où s'appliquent les obligations découlant de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Le SCoT doit définir les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, à partir du diagnostic. Ces objectifs s'imposeront aux communes et aux EPCI pour l'élaboration de leur PLH ainsi que pour leurs opérations d'aménagement les plus importantes. Bien évidemment, le SCoT devra en rester à la définition des objectifs à l'échelle de l'agglomération, et ne se substituera pas au PLH, qui pourra, par exemple définir la programmation de réalisations de logements sociaux, répartir, dans les agglomérations concernées par la règle des 20 %, les objectifs de logements sociaux entre les communes.

Dans le cas le plus général, le SCoT fixera les grandes orientations – dans le cadre légal – et le PLH en fixera les modalités de mise en œuvre : répartition, temps… Mais cet aspect du logement social ne saurait faire oublier que le document d'orientation doit concerner l'ensemble de l'habitat quelle que soit sa forme et également assurer la cohérence entre l'habitat, l'environnement, les moyens de transport… dans le respect du projet d'aménagement et de développement durable.

L'exemple de la métropole lilloise est intéressant du point de vue de la concomitance des démarches et l'articulation temporelle des objectifs.

Avec la stratégie de ville renouvelée introduite dans le SCoT, l'objectif est double :
- d'une part, favoriser la qualité résidentielle par une reconquête urbaine et un réinvestissement du tissu existant grâce à des opérations de réhabilitation massive du parc dégradé et la construction de logements neufs sur le foncier libéré,
- d'autre part, maîtriser le développement urbain en économisant l'espace par la mise en place d'un phasage d'ouverture à l'urbanisation des zones d'extension. Les programmes d'habitat se développent en cohérence avec les aménagements urbains, les axes de déplacements et le réseau de transports en commun.

Sur ces bases, les orientations du PLH s'articulent de 3 lignes de forces principales : diversité, qualité et accessibilité.

La cohérence fut assurée par l'agence d'Urbanisme, maître d'œuvre des deux réflexions. Les deux démarches ont bénéficié d'éléments de diagnostic communs. Les orientations sont comparables et consistent à identifier les espaces de renouvellement et de développement urbains. Leur mise en œuvre fait appel à des actions qui relèvent à la fois d'une politique d'habitat et d'une politique d'urbanisme.

La cohérence des orientations du SCoT s'est trouvée renforcée par la mise en œuvre concomitante du PLH, qui par sa dimension programmatique permet une déclinaison plus immédiatement opérationnelle par territoire, bien que sur un horizon temporel plus court.

L'illustration de cet exemple sera présentée au chapitre 3.1 de la 4e partie (page 124) traitant de l'expression formelle du SCoT

Dans l'agglomération de Chambéry

La communauté d'agglomération augmente le nombre de ses habitants de 1 % par an (120 000 en 1999). Les besoins en logements nouveaux sont estimés à 800 par an dont 250 logements sociaux.

Les communes ont été regroupées en 4 familles :
- la commune centre qui, avec 30 % de logements sociaux représente 75 % des logements sociaux de l'agglomération,
- les autres communes à fort taux de logements sociaux,
- les communes urbaines qui présentent un déficit de logements sociaux selon la loi SRU et qui vont être amenées à contribuer à cet effort,
- les communes trop petites pour l'application de la loi SRU ou déjà proches du 20 %.

L'inventaire des disponibilités foncières bien situées et desservies par les transports en commun a été mené dans le cadre du PLH. Cela a permis de déterminer 7 sites stratégiques qui recevraient la moitié des logements nécessaires, l'autre moitié étant accueillie en diffus, renouvellement urbain etc.

5 La recherche de cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs

L'obligation nouvelle faite par la loi SRU d'articuler juridiquement les politiques de développement urbain et les politiques de déplacements, à travers la mise en cohérence des politiques sectorielles locales et des SCoT, constitue une véritable rupture technique et culturelle par rapport aux pratiques antérieures.

Ce changement radical dans la manière d'aborder la planification urbaine replace le projet de territoire au cœur du système dans une logique de solidarité. Cette logique (solidarité des actions et des moyens, cohérence des échelles) devient inhérente à l'exercice de planification, dès lors que l'exigence de cohérence entre l'ensemble des outils (SCoT, DVA, PDU, etc.) suppose l'articulation des démarches, des objectifs et des conditions de leur mise en œuvre à l'échelle d'un même territoire.

L'augmentation constante des besoins de déplacements dans les agglomérations, conduit la plupart du temps, si elle n'est pas correctement organisée avec l'offre en transports collectifs, à une dégradation de la qualité de la vie dans l'ensemble des espaces urbains (étouffement des centres villes, mitage et développement non maîtrisé dans les périphéries, allongement des temps de trajets et aggravation des pollutions de toutes sortes). Il s'agit dès lors d'organiser le développement futur des territoires urbains et périurbains en étroite relation avec les transports et en préservant les qualités intrinsèques des paysages et milieux naturels.

Cela doit conduire à la définition d'objectifs clairs qui favorisent :
- la polarisation du développement périurbain autour des lignes de transports collectifs structurants (métro, tramway en particulier) et des pôles d'échanges multimodaux facilitant notamment les reports entre les véhicules particuliers et les réseaux de transports collectifs,
- l'émergence de pôles secondaires dans les zones périphériques des agglomérations qui constituent des polarités relais au niveau des différents bassins de vie, et qui soient desservis efficacement par le réseau de transport collectif,
- l'organisation de systèmes de rabattement efficaces vers les stations de transports collectifs (réseaux de bus, parcs de stationnement de dissuasion, etc.).

Néanmoins, la recherche de cohérence entre urbanisation et desserte en transports collectifs ne peut se réduire à la mise en place d'un réseau lourd de transports en commun en site propre, mais doit s'appuyer sur une réflexion globale en matière de déplacements, qui associe la planification de l'offre de transport avec les choix de politique urbaine pour prendre en compte l'ensemble des questions de déplacements, y compris celles portant sur le stationnement et la programmation des infrastructures routières.

Le schéma de cohérence apparaît ainsi comme l'outil privilégié en termes de planification territoriale et comme un moyen efficace de mobilisation des différents partenaires techniques et politiques

concernés par l'ensemble de ces questions. Par ailleurs, l'obligation nouvelle d'associer les AOT au processus d'élaboration des SCoT doit permettre de renforcer le principe de cohérence entre les différentes politiques locales et favoriser le dialogue politique et technique nécessaire à une démarche d'agglomération.

Pour autant, il ne s'agit pas seulement de se mettre d'accord entre partenaires sur des objectifs cohérents entre urbanisme et déplacements pour élaborer un projet de développement durable à l'échelle d'un même territoire, tel que nous l'avons montré au chapitre précédent, mais il convient également de définir de façon suffisamment concrète les obligations et actions qui permettront d'atteindre ces objectifs, que les PDU puis les PLU devront respectivement préciser puis normer.

5.1 Définir les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs

Il s'agit d'une **obligation législative faite au SCoT**, qui a pour objectif d'optimiser l'offre de transport existante et qui concerne la détermination des "conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs". Cette obligation législative nouvelle exprime la volonté de confirmer le caractère structurant de l'offre de transport collectif sur l'organisation et le fonctionnement des villes.

Trois types de grands enjeux en découlent :
- l'amélioration de la qualité de vie et la décongestion des centres villes et des centres urbains denses,
- la rationalisation des coûts de fonctionnement des infrastructures de déplacements,
- La densification de l'habitat et des activités autour des axes structurants de transports collectifs et des pôles d'échanges.

Le SCoT permet ainsi d'assurer une cohérence entre les politiques d'urbanisme (PLU) et d'habitat (PLH) et les dispositions qui relèvent du PDU, à savoir :

La mise en place d'un réseau intégré de transports en commun constitue la seule réponse viable à long terme aux besoins de déplacements en milieu urbain dense. Ils doivent dès lors chercher à améliorer leur attractivité, afin de constituer une réelle alternative à la voiture particulière par une desserte efficace et attractive des zones les plus denses (en particulier dans les quartiers denses d'habitat social, les grands équipements générateurs de déplacements, les secteurs centraux).

La performance d'un réseau intégré à l'échelle des agglomérations **n'est possible cependant qu'à la condition de choix de politique urbaine qui dépasse la seule approche du transport en commun** et qui intègre notamment des mesures limitant la place de la voiture dans les secteurs les plus denses, une politique de stationnement adaptée qui favorise le stationnement des résidents, assure celui inhérent à l'activité économique et réduit les migrations pendulaires (domicile/travail, domicile/lieu d'enseignement), une articulation plus grande entre les différents modes de transports qui favorise le report modal (VP, tram, train).

5.2 Réfléchir à la mise en place d'une politique coordonnée des déplacements à l'échelle des agglomérations

Deux types de mesures peuvent être préconisés :

• La définition de normes de stationnement par le PDU selon la qualité de la desserte assurée par les Transports Collectifs et la typologie des constructions existantes dans les quartiers, associée à une politique tarifaire adaptée aux différents besoins (modulation de la norme selon la proximité d'une ligne structurante de transports en commun, fixation de normes plafond, programmation de parcs de stationnement de proximité dans les secteurs les plus contraints permettant de favoriser le report modal ou le stationnement résidentiel longue durée, etc.).

• La définition par le PDU d'une politique multimodale de déplacements, qui permette d'organiser des complémentarités efficaces entre les différents modes de transports :
- non seulement entre les différents modes de transports collectifs (mise en place d'une politique tarifaire intégrée, billetterie unique, création de pôle d'échanges aux points de contacts entre les différents réseaux : transports collectifs urbains, réseau de cars interurbains, réseau ferroviaire,
- mais aussi entre modes de transports collectifs et individuels (par l'implantation de parcs de stationnement relais accueillant les voitures particulières mais également les vélos et offrant une tarification intéressante conditionnée par l'utilisation des transports collectifs).

5.3 Le lien entre ouverture à l'urbanisation et desserte préalable par les transports collectifs

Le SCoT pourra désormais, si nécessaire, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.

Cette recherche de cohérence entre urbanisation et transports collectifs est certainement l'une des avancées les plus ambitieuses de la loi SRU, qu'elle soit déclinée dans le cadre d'un schéma de cohérence, d'un PLU ou dans le cadre de PDU dont la nature et le contenu sont singulièrement modifiés par rapport aux exigences de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996. Afin qu'elle prenne toute sa valeur, cette recherche de cohérence passera par l'instauration d'un dialogue approfondi avec les autorités organisatrices de transports qui ont dans ce domaine une compétence exclusive.

Elle témoigne du fait que le caractère stratégique du schéma de cohérence n'est pas incompatible avec l'engagement de programmes opérationnels librement négociés entre les partenaires publics responsables.

À titre d'exemple, l'agglomération toulousaine a défini, dans le cadre de son schéma directeur (approuvé en 1998) une politique de déplacements au service d'une stratégie de développement, reposant sur deux principes fondamentaux :
- assurer la cohésion entre urbanisme et transports : le développement de chaque secteur de l'agglomération devant se faire parallèlement à la mise en place d'un système de transports attractif et adapté à la demande de déplacements de la partie du territoire concerné,
- privilégier l'intermodalité pour aboutir à une organisation cohérente des déplacements : la complémentarité entre les différents modes de transport devant être recherchée en utilisant au mieux les qualités propres à chacun de ces modes et tenant compte des différents contextes urbains.

De telles orientations pourront à l'avenir être définies et mises en œuvre dans le cadre combiné d'un SCoT et surtout d'un PDU.

Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma, un plan de phasage à moyen terme a été élaboré portant sur des projets prioritaires : étant donné les incertitudes d'ordre démographique, économique, voire financier quant à l'évolution de l'agglomération, le plan de phasage doit être apprécié avec une certaine souplesse, notamment par les maîtrises d'ouvrage potentielles des futurs projets. L'objectif recherché est d'obtenir à terme, au sein de chaque territoire de cohérence, une parfaite adéquation urbanisme-transport, au fur et à mesure du phasage des opérations de développement urbain de ces territoires.

Les projets d'infrastructures prioritaires sont pour certains d'entre eux déjà engagés (étude de faisabilité, programmation, financement ou début de réalisation) et constituent le futur engagé. Pour d'autres, ils sont à prévoir immédiatement car jugés aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement de l'agglomération. La mise en œuvre des orientations du schéma directeur nécessite des arbitrages, dans le temps et dans l'espace, sur la réalisation de grands équipements d'infrastructures de transports. Ainsi ils induiront fortement le phasage des grandes opérations d'urbanisme. Ils supposeront la définition et la mise en œuvre simultanément des politiques prioritaires d'agglomération (DVA, PDU) et la contractualisation sur ces bases, des projets d'infrastructures prioritaires (contrats de plan, plans quinquennaux).

Des règles du jeu ont été établies, dont l'établissement des principes de cohérence urbanisme/transport dans la perspective d'une planification progressive du développement de l'agglomération :
- désigner les projets d'infrastructures prioritaires à moyen terme, dans la perspective d'un développement équilibré dans tous les secteurs de l'agglomération,
- repérer les territoires pour lesquels le phasage du développement urbain est associé à celui des infrastructures de transport qui les desservent (grande voirie primaire, réseau métro ou TCSP) et les structurent (boulevard urbain avec site prioritaire pour les TC),
- identifier les projets indissociables d'un système de transport collectif ou individuel approprié,
- proposer à partir d'une organisation globale des déplacements et du système de transport à l'échelle de l'agglomération, des séquences de développement de l'urbanisation et des projets de transport,

- renseigner les collectivités locales sur les cohérences indispensables à respecter dans la mise en œuvre et le suivi du schéma directeur entre urbanisation et réalisation des réseaux de transports.

Très concrètement, le document identifie, pour chaque secteur issu du découpage des différents territoires de l'aire du schéma directeur, les territoires de cohérence urbanisme/transport et y associe les voiries et les lignes de TC qu'il est nécessaire de réaliser pour le bon fonctionnement urbain.

Une programmation est proposée (projet prioritaire, moyen terme, long terme et très long terme) pour la réalisation des infrastructures, induisant de fait un phasage des zones de développement urbain. Ainsi dans les territoires de cohérence, au-delà d'une urbanisation mesurée en continuité de l'urbanisation existante, les potentialités de développement urbain sont exploitées en parallèle de la programmation ou de la réalisation des infrastructures. L'achèvement de l'urbanisation et de ces infrastructures doit se faire de façon concomitante.

L'illustration de cet exemple sera présentée au chapitre 3.1 de la 4e partie (page 125) traitant de l'expression formelle du SCoT

5.4 La rénovation des outils

Le PDU constitue l'outil traditionnel de l'organisation des transports et des déplacements sur un périmètre de transport urbain. La reconnaissance de sa fonction régulatrice se traduit par deux types de disposition :

- l'obligation de compatibilité étendue au PDU : cette exigence est d'autant plus importante qu'elle concerne un dispositif dont l'efficacité s'inscrit dans la durée car il pèse lourdement, à travers la politique de déplacements, de transports (voyageurs et marchandises), de stationnement sur la structuration même d'un territoire,
- le renforcement du contenu du PDU : avec la loi sur l'Air, le contenu du PDU concernait des orientations. ...Tout en leur reconnaissant un caractère plus prescriptif, la loi SRU a étendu le champ d'intervention des PDU. Assurer la sécurité de tous les déplacements devient désormais le 1er objectif qui leur est assigné. De plus, l'organisation du stationnement et du transport de marchandises en ville doivent faire l'objet de dispositions renforcées.

La loi ne rend pas obligatoire l'élaboration de PDU dans toutes les agglomérations. L'ensemble des territoires relevant d'un SCoT ne sera sans doute pas couvert par un PDU dans un premier temps. En l'absence de PDU, le SCoT ne peut en aucun cas se substituer à lui pour définir des règles et des orientations similaires. Toutefois, l'article 101 de la loi SRU a prévu que la compétence de l'établissement public qui élabore et gère le SCoT peut être élargie, avec l'accord de la ou les AOTU situées dans le périmètre, à l'élaboration d'un PDU couvrant le même périmètre que le SCoT. Dans ce cas, les deux documents pourront donc être élaborés conjointement.

5.5 Le nouveau rôle dévolu aux autorités organisatrices de transport

Parce qu'elle vise à renforcer l'articulation entre politiques d'urbanisme et politiques de déplacements, la loi SRU fait une place privilégiée aux autorités organisatrices de transports. En effet, elle dispose que les autorités organisatrices de transports urbains sont associées, à leur demande, à l'élaboration des SCoT ; à travers l'association des conseils généraux et des conseils régionaux, les autorités organisatrices des transports collectifs non urbains seront, elles aussi parties prenantes au processus d'élaboration des SCoT.

Par ailleurs, la loi SRU offre à l'EPCI qui pilote l'élaboration du SCoT de se voir confier l'élaboration du ou des PDU inclus dans son ressort territorial. Il n'en demeure pas moins que la ou les autorités organisatrices de transports urbains concernées devront être associées à l'élaboration du PDU. En outre, les mesures d'aménagement et d'exploitation qui seraient prévues au PDU devront être adoptées en accord avec elles.

Par exemple, dans le sillon lorrain, les quatre villes de Thionville, Metz, Nancy et Épinal se sont récemment organisées en réseau de ville pour favoriser une meilleure coopération entre elles et avec l'État et la Région afin de mieux prendre en compte la réalité d'un territoire particulier, véritable épine dorsale urbaine et économique de la région lorraine, où se concentre par ailleurs l'essentiel des infrastructures et des déplacements.

En accord avec les orientations du schéma de services collectifs transports, un des principaux objectif du réseau des villes est de développer l'intermodalité sur le sillon lorrain, afin de favoriser un rééquilibrage des modes de déplacements.

Le cadre de la cohérence se situe à un double niveau :

- la cohérence des PTU : (leur périmètre actuel souffre d'un décalage croissant avec la réalité de l'urbanisation. Des interstices existent obligeant le Département à intervenir en interface et parfois en contradiction avec l'organisation des réseaux urbains des PTU. La continuité des PTU est donc nécessaire et éventuellement le regroupement de certains d'entr'eux,
- la cohérence de fonctionnement des réseaux de transports : l'objectif partagé d'augmenter de façon sensible l'offre TER donne l'occasion de repenser l'organisation des réseaux en privilégiant la logique de rabattement sur le réseau ferré.

L'intégration de la démarche dans le(s) SCoT se fait au niveau du périmètre. La réorganisation et l'articulation des PTU sont des clefs permettant de déterminer le périmètre des SCoT mis en œuvre à l'échelle du sillon lorrain, conformément à une exigence posée par la loi sur la nécessaire prise en compte des déplacements.

Autour de l'agglomération nancéienne, un consensus est en train de voir le jour sur la définition d'un périmètre large regroupant, en terme de transports, des agglomérations dont le niveau de l'offre de transport est variable : offre importante dans l'agglomération centrale jusqu'à une offre quasi inexistante sur une agglomération secondaire.

L'intégration de la démarche a également lieu au niveau du dialogue à instaurer entre les entités qui composent le SCoT. Le niveau de discussion restera global et privilégiera des grands principes d'organisation et de fonctionnement des réseaux de transports (rabattement sur voie ferrée essentiellement) dans l'hypothèse d'un large périmètre. Il pourra être plus transactionnel dans un périmètre plus restreint où l'articulation avec notamment la politique de l'habitat, pourra être recherchée avec un souci de concrétisation plus fort.

Enfin, l'intégration de la démarche a lieu au niveau du contenu du SCoT, au travers de la rationalisation et l'optimisation du fonctionnement des réseaux de transports collectifs dans le sillon lorrain, qui devrait rendre plus aisée la définition du projet de territoire et plus accessible l'objectif d'une desserte généralisée pour les espaces de développement.

6 LES OBJECTIFS À DÉFINIR EN TERMES D'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL ET DE LOCALISATION PRÉFÉRENTIELLE DES COMMERCES.

La plupart des agglomérations françaises ont subi depuis le début des années 70 un profond bouleversement en termes d'organisation commerciale, avec l'essor et le développement exponentiel des grandes surfaces. Cette forte expansion de la grande distribution a conduit à une concurrence exacerbée entre les différentes formes de distribution. Elle s'est traduite au plan spatial par l'implantation de zones commerciales nombreuses et souvent mal maîtrisées, associant généralement hypermarchés et galeries marchandes, souvent au détriment de la vitalité du commerce de proximité dans les centres-villes.

L'essor de la grande distribution, jusqu'à présent mal encadré, provoque souvent une désorganisation et une dégradation de l'environnement urbain, tout particulièrement le long des principales infrastructures routières dans les agglomérations. Les raisons en sont l'inexistence, la plupart du temps, de réflexions préalables en termes d'implantation et de régulation des grands équilibres commerciaux ou de règles visant à l'organisation de l'espace et aux articulations avec les tissus limitrophes.

La définition des équilibres nécessaires en matière commerciale ainsi que la localisation préférentielle des commerces constituent une exigence nouvelle de par la loi.

L'intérêt d'intégrer cette problématique dans le SCoT est triple :
- garantir un meilleur équilibre au plan géographique et une plus grande diversité commerciale au niveau de la répartition macro de l'offre commerciale sur le territoire d'une agglomération,
- prendre en compte les impacts sur le fonctionnement urbain, en particulier sur les déplacements de personnes et de marchandises,
- définir une règle du jeu pour les implantations commerciales à forte attractivité afin de pérenniser au mieux les polarités commerciales de proximité, tant en milieu urbain pour assurer la diversité des fonctions urbaines qu'en milieu rural ou périurbain afin de maintenir des espaces de vie indispensables aux différentes formes d'organisation urbaine et au lien social.

Cependant, compte tenu de la nature stratégique et globalisante du SCoT, le document d'orientation a vocation à définir les objectifs généraux en matière commerciale à l'échelle de l'agglomération.

Dès lors, il ne s'agit pas de définir avec les implantations commerciales, leur nature et leur surface précisément, mais de présenter, par grandes masses, les grands équilibres territoriaux et typologiques souhaités. Il s'agit également de prendre en compte les impacts du fonctionnement d'équipements commerciaux notamment en termes de déplacements et d'offre de transports collectifs. La possibilité d'aborder le traitement des entrées de ville dans les PLU pourra par ailleurs justifier la définition d'orientations sur l'équipement commercial.

De même, le document d'orientation doit aborder les objectifs relatifs à l'équipement commercial qui devrait se traduire par des orientations sur la présence sur le territoire d'une offre commerciale diversifiée prenant en compte les besoins des espaces des agglomérations mais aussi ceux des territoires périurbains et ruraux.

Les implantations commerciales périphériques en particulier, posent la question sous jacente de la nécessité de prendre en compte la pérennisation de l'offre commerciale dans les quartiers, les pôles secondaires et les secteurs ruraux et s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire, même si l'aspect déplacements doit être aussi traité. Il s'agit d'assurer une irrigation satisfaisante du territoire permettant de garantir le maintien d'espaces de vie de proximité et accessibles par des modes de déplacements de proximité.

Par rapport à la grande distribution située en périphérie des agglomérations, l'entrée se situe à la fois au niveau des équilibres territoriaux (notamment centre ville/périphérie) et des impacts en matière de déplacements. De ce point de vue, l'obligation faite par la loi de fournir une étude d'impact relative au trafic automobile (article 97 de la loi SRU) pour toute nouvelle opération commerciale est de nature à renforcer la cohérence des décisions prises.

Ces approches croisées relèvent également de la logique de négociation entre les acteurs en intégrant le fait que le plus souvent les aires de chalandises de ces grands commerces dépassent largement l'échelle habituelle des organisations urbaines traditionnelles. Avec l'exemple du commerce est posée la question essentielle de la localisation des grands équipements générateurs de déplacements pour lesquels les logiques foncières et économiques ont souvent pris le pas sur les considérations de fonctionnement urbain. Pour autant et sans oublier les logiques économiques, il importe que les choix de localisation de ces équipements soient faits au regard de l'accessibilité par les transports collectifs – existante ou projetée selon les choix du SCoT en matière d'infrastructures de transports en commun-, pour respecter l'objectif général de maîtrise de la circulation et d'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

7 LA PRISE EN COMPTE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Contrairement aux politiques sectorielles précédemment évoquées (en particulier PDU et PLH) la thématique du développement économique ne fait l'objet localement d'aucun document cadre de référence, principalement parce qu'elle ne relève pas en tant que tel d'une compétence clairement établie.

L'exigence de cohérence nouvelle entre implantations économiques et développement urbain suppose à la fois l'organisation de moyens opérationnels ou réglementaires, anticipateurs ou conservatoires, choisis dans une large palette d'actions et de procédures, ainsi que la définition des champs d'intervention prioritaires et les conditions les plus efficaces de mobilisation des ressources et des partenaires locaux.

• La recherche d'une cohérence dans le partenariat entre les acteurs

Aujourd'hui la situation se caractérise par un contexte concurrentiel exacerbé qui s'exprime aussi bien à l'intérieur d'un territoire qu'à l'extérieur, des évolutions en termes d'organisation territoriale qui se traduisent de plus en plus par des implantations diffuses et non concentrées en rupture avec les systèmes plus classiques de polarisation d'emploi dans des zones d'activités notamment dans les domaines des services.

Le fort développement de la chaîne logistique illustre parfaitement ce phénomène : des cycles de décision très courts en décalage avec les processus de décision publique notamment à travers l'élaboration des documents de planification, un environnement très mouvant déployant une grande capacité d'adaptation (les évolutions en matière d'habitat sont beaucoup plus lentes), une relative indifférence des responsables d'entreprises vis-à-vis des démarches de planification sauf pour quelques cas particuliers et pour les représentants de la distribution, et plus généralement un mode de pensée et de fonctionnement largement étranger aux méthodes et aux démarches initiées par les collectivités territoriales.

Dans le même temps, la revendication est celle d'un certain "ordre" permettant de sécuriser et de visualiser les politiques d'investissement.

• La recherche d'une meilleure articulation entre les politiques économiques locales et les choix au plan national

L'élaboration du SCoT doit être l'occasion de préciser les choix de développement en amont, applicables sur le périmètre, en intégrant notamment :
- le principe de subsidiarité entre les initiatives de l'État en termes d'aménagement du territoire,
- les ambitions de la région exprimées dans le schéma régional d'aménagement,
- les initiatives prises à l'échelle des différents micro-territoires.

La compétence des collectivités en la matière s'exerce surtout dans le cadre de la mise en œuvre de sites pour l'accueil d'entreprises. De façon générale, cette compétence génère une multitude de projets qui, certes peut être perçue comme un signe de dynamisme et de richesse mais qui exige une coordination entre les acteurs autour de grandes orientations sur la hiérarchisation des espaces et l'engagement d'actions concertées sur la promotion des sites.

• La recherche d'une cohérence en terme spatial

La coordination entre les acteurs doit permettre la recherche de nouveaux potentiels et la mise en œuvre des stratégies foncières correspondantes.

Le lien avec la politique des déplacements et essentiellement la desserte en transport collectif doit être assuré, évidemment pour ce qui concerne les établissements de distribution mais plus généralement pour les espaces d'activités pour lesquels une réponse adaptée à la politique de développement durable doit être apportée.

La corrélation reste forte entre les espaces à usage économique et l'organisation, le maillage et la capacité du réseau des infrastructures classiques de communication, mais le développement des infrastructures de communication immatérielles (qui n'ont évidemment pas la même influence sur l'organisation d'un territoire) devient un enjeu important.

Le changement de nature du SCoT par rapport au schéma directeur devra permettre une plus grande flexibilité en matière de réglementation afin de pouvoir plus facilement adapter la destination d'un territoire qui tiendra compte de l'évolution des politiques de développement dans le temps, voire de l'évolution des demandes des entreprises.

En conclusion, il faut souligner :
- l'importance d'une politique foncière apte à favoriser la mise en œuvre pour l'application des objectifs définis par le SCoT. Ces politiques feront l'objet des PLU (sites stratégiques, secteurs de développement situés à proximité des principales infrastructures, etc.) et de la mise en œuvre des outils fonciers (préemption, réserves foncières, création de structures partenariales, etc.),
- la redéfinition souvent nécessaire, à l'intérieur des PLU, du droit des sols dans un grand nombre de situations, cela concerne en premier lieu les secteurs en mutation économique et les sites les plus urbains susceptibles d'accueillir une plus grande mixité économique et urbaine, mais aussi les conditions de développement des nouveaux sites stratégiques et les prescriptions nouvelles à définir pour accompagner la requalification des sites spécifiques existants,
- une plus grande adaptation des niveaux de concertation entre les partenaires économiques et les collectivités sur les secteurs stratégiques et les projets d'intérêt d'agglomération.

L'exemple lyonnais est intéressant en ce domaine.

Trois objectifs majeurs ont fondé la politique économique de l'agglomération :
- la stimulation des moteurs du développement économique, impliquant une politique volontariste en matière de grands équipements, de formation et de recherche et de valorisation de toutes les synergies,
- la modernisation du tissu économique,
- le repositionnement de l'agglomération dans le marché international hautement concurrentiel, qui suppose de s'appuyer notamment sur l'ensemble des potentialités de la région et de diversifier davantage encore l'offre en sites d'accueil sur l'agglomération, en particulier pour les filières à haute valeur ajoutée.

Les orientations ont été sur ces bases les suivantes :
- assurer les conditions de la diversification de l'offre des sites, au travers d'un double levier : celui de la gestion par l'urbanisme réglementaire et celui de la régulation et la diversification de l'offre foncière,
- mener une politique cohérente d'aménagement et de valorisation des grands sites économiques existants par l'élargissement des capacités d'accueil et le renforcement de l'image des sites stratégiques centraux et péri-centraux de première couronne, la réservation de quelques grands sites stratégiques nouveaux en périphérie en vue de l'accueil d'opportunités d'intérêt d'agglomération relayée par une politique de programmation et de promotion de ces nouveaux sites,
- renforcer les pôles d'excellence industriels et de haute technologie en développant une politique concertée et volontariste avec l'ensemble des partenaires concernés (État, Région, milieux scientifiques, etc.) et en développant les complémentarités et les synergies avec les pôles scientifiques des agglomérations voisines,
- s'appuyer sur une politique de grands équipements ayant un impact direct sur le développement économique, en renforçant les équipements structurants existants et en valorisant leurs impacts économiques (aéroports, pôles d'affaires, desserte TGV, réseau autoroutier, universités et grandes écoles, etc.) et en créant de nouveaux équipements rayonnants au plan de l'agglomération,
- conforter l'agglomération comme un pôle logistique majeur au plan national, par le biais de l'aménagement de plates-formes logistiques positionnées aux principaux points de convergence des grands flux routiers et ferroviaires, le développement des capacités d'accueil du port et la restructuration de son équipement portuaire, la relocalisation et la modernisation des grandes fonctions logistiques (MIN et centre de douanes).

Ces objectifs supposent à la fois un relais efficace dans les documents d'urbanisme locaux au travers d'une écriture réglementaire adaptée aux différents objectifs (en particulier apte à gérer les évolutions et les transformations voire la densification des tissus urbains existants et à réserver les emprises foncières nécessaires à moyen et long terme).

Ces choix supposent également une action sur les occupations obsolètes ou sous utilisées par une stimulation maîtrisée et partenariale du marché foncier et passent aussi lorsque les caractéristiques de l'activité le permettent par le développement de la mixité des fonctions économiques et urbaines.

D'autre part la perspective d'une offre diversifiée de sites d'accueil doit s'accompagner d'une mise sur le marché d'une offre foncière nouvelle et de sites suffisamment diversifiés par leur surface, leur positionnement, leur image et leur qualité pour faire face autant aux transformations de l'économie locale qu'à l'accueil d'entreprises nouvelles.

La recherche de la qualité et la diversité de l'offre économique doit également passer par une bonne articulation avec les grands investissements publics inhérents aux politiques d'agglomération : transports en commun, voiries, équipements, environnement, etc.

L'illustration de cet exemple sera présentée au chapitre 3.1 de la 4e partie (page 126) traitant de l'expression formelle du SCoT

8 LES OBJECTIFS RELATIFS À LA PROTECTION DES PAYSAGES ET À LA PRÉVENTION DES RISQUES

Depuis une dizaine d'années, les préoccupations concernant l'environnement, l'effet de serre, la préservation des potentiels écologiques et patrimoniaux, la requalification des tissus urbains dégradés, prennent une importante majeure.

La prise de conscience concernant les questions environnementales et la valorisation du cadre de vie est relativement récente, mais n'en est pas moins déterminante sur l'avenir et l'évolution de nos espaces de vie. En effet, la croissance des villes et le développement des nuisances induites (pollution atmosphérique et phonique, rejets industriels et urbains, dégradation des ressources écologiques, consommation des espaces naturels, etc.) menacent à long terme la pérennité du patrimoine naturel encore préservé, voire la santé publique.

La notion de développement durable fait son chemin parmi les décideurs publics et privés. Elle s'appuie sur un principe fondateur : celui de concilier la croissance économique et urbaine avec la protection de notre environnement et notre patrimoine écologique et sans porter atteinte aux générations futures, par un développement qui soit soutenable à long terme du point de vue économique, social et environnemental. Celui-ci doit être dans les années à venir le fil conducteur des actions publiques et des choix de planification urbaine.

8.1 La mise en cohérence des outils

Il existe aujourd'hui une panoplie d'outils à la disposition des collectivités locales pour agir sur le paysage et la qualité de l'espace : les outils réglementaires bien sûr, mais aussi des dispositifs incitatifs d'aides financières et depuis peu des outils de concertation (type plan ou charte de paysage).

Cependant, l'ensemble du dispositif est peu lisible, difficile à manier. Selon les acteurs concernés les outils proposés sont différents, et peuvent y compris devenir concurrents voire contradictoires s'ils n'agissent pas dans le même sens.

La définition d'une stratégie globale exprimée dans le PADD du SCoT, et traduite dans le document d'orientation, devra conduire :
- à la construction d'une vision partagée à long terme entre les différents acteurs, pour la promotion de modèles de développement urbain qui, au-delà des différentes affectations de l'espace, se développent à partir des relations particulières avec leur contexte (en particulier naturel ou rural) ;
- à l'affirmation d'objectifs intangibles en termes de protection (au travers d'une représentation graphique à la parcelle des sites ou territoires les plus remarquables) quelle que soit la valeur économique, paysagère ou culturelle à préserver.

8.2 La protection et la mise en valeur des paysages et des entrées de ville

Le SCoT permet en particulier de préserver les articulations entre les aires urbaines et les espaces naturels et l'équilibre de l'écosystème. Le cas échéant, le document d'orientation peut désigner avec précision les espaces à protéger, qu'ils soient menacés ou non (coulée verte, forêt ou boisement remarquable, terroir viticole, vallée, etc.) et préciser les objectifs de protection qui les concernent.

La question spécifique de la valorisation et la préservation des espaces ruraux et agricoles, interstitiels ou limitrophes, suppose la conduite de réflexions particulières avec la profession agricole. Il s'agit en particulier de protéger et valoriser les grands espaces extérieurs menacés par le mitage et dont la vocation agricole doit être clairement affirmée. Pour atteindre les objectifs de protections définis, les collectivités pourront ultérieurement envisager diverses mesures, par exemple :
- l'inscription de dispositifs de protection durable de certaines zones agricoles pour y maintenir une activité rentable, notamment par l'utilisation des procédures mises en place par le code rural : contrat territorial d'exploitation, zones agricoles protégées,
- l'acquisition par les collectivités publiques de certains territoires agricoles fragiles en vue de leur maintien soit en espace agricole, soit en espace public récréatif (plaines de sport et de loisirs notamment),
- l'acquisition et l'aménagement de bois ou forêts privés, ou l'accord contractuel avec leurs propriétaires pour leur aménagement et ouverture au public,

- la création éventuelle de PNR.

Bien évidemment, il n'appartient pas au SCoT de préconiser telle ou telle mesure d'application.

La valorisation du cadre de vie, au travers de la promotion de l'environnement et du paysage, doit être envisagée à toutes les échelles du territoire, et selon deux aspects complémentaires : la protection et la mise en valeur d'une part, la réhabilitation et la création de nouveaux paysages urbains aux espaces d'articulation d'autre part. Un principe directeur devra guider les actions : la mise en valeur de l'originalité et la diversité des sites dans le respect de leur contexte.

Cela suppose notamment :
- la reconquête ou la valorisation des espaces naturels les plus remarquables, parfois enclavés dans les zones urbaines, de sorte à reconstituer des éléments ordonnateurs du paysage de la ville et assurer leur continuité ou leur mise en relation (abords des fleuves, canaux, parcs, etc.),
- l'élaboration de schémas de secteurs locaux sur les secteurs naturels les plus menacés (qui pourront constituer des chartes d'aménagement pour les collectivités locales et être éventuellement relayés financièrement par les contrats de plan avec l'État et les Régions),
- la conception des infrastructures de transport comme des éléments du paysage urbain.

L'exemple du schéma directeur de l'agglomération grenobloise est illustratif de la définition d'une stratégie globale en termes de paysage et d'environnement.

La qualité de l'environnement naturel et la mise en valeur du paysage ont été au cœur du projet de développement de la région grenobloise. Par ailleurs, la rareté du foncier disponible et la volonté affirmée par l'ensemble des partenaires de préserver les espaces naturels ont conduit à considérer l'espace urbain comme un bien rare à économiser, et à limiter fermement les marges de développement de l'urbanisation. L'objectif est d'asseoir le plus longtemps possible le développement de l'agglomération à surfaces urbaines constantes, en agissant sur les pôles urbains existants sans en créer de nouveaux. Dans ce contexte et sur la base de volontés politiques clairement partagées, le schéma directeur intègre un projet paysager ambitieux, conçu en accompagnement du projet de développement spatial de la région. Il vise deux objectifs complémentaires : mettre en valeur les éléments identitaires de la région d'une part, rendre le territoire et les points d'appui de son projet de développement plus lisibles d'autre part.

Le schéma directeur intègre les orientations suivantes :
- la protection des milieux naturels remarquables (ZNIEFF et sites naturels classés notamment). Une des préoccupations majeures a été de réfléchir sur des entités géographiques cohérentes (vallées ou plaines et massifs associés) et de garantir les conditions de préservation ou de retrouver des continuités naturelles,
- l'instauration de corridors écologiques et inondables le long de tous les torrents et cours d'eau, afin de promouvoir une gestion adaptée le long des berges, en concertation avec la profession agricole et d'éviter l'implantation de nouvelles zones urbaines,
- la protection des lisières forestières sensibles par l'expression formelle des limites de constructibilité et des règles de gestion des franges ainsi que par l'incitation à une gestion forestière combinant économie, social, accueil, prévention des risques et environnement,
- la prise en charge collective de la gestion de la montagne par le maintien de l'agriculture fourragère et l'élevage, par le maintien des services de proximité et l'animation des communes situées en altitude, par la rénovation des installations et du patrimoine d'hébergement des stations de montagnes,
- la préservation des espaces agricoles à fort potentiel, notamment dans les zones de plaine et l'affirmation de limites claires entre les zones NC et ND.

En outre, plusieurs grandes politiques connexes devront faire l'objet d'actions spécifiques complémentaires à une politique environnementale ambitieuse : la sécurisation de l'alimentation en eau potable, la mise en valeur du réseau hydrographique et la gestion équilibrée de la forêt (au plan économique et environnemental), la préservation des risques naturels et technologiques, la réduction des pollutions et la gestion des déchets.

Dès lors, la mise en œuvre de ces options fortes nécessite, au-delà de leur expression dans le schéma directeur, la mise en place d'outils, de moyens spécifiques, et de modalités d'arbitrage adaptées au suivi des actions. Une fois encore, l'application effective de ces choix stratégiques et la réussite des projets dépendront non seulement de la pertinence des outils mais surtout de la volonté politique qui sous-tendra leur mise en place et leur utilisation.

Pour illustrer la prise en compte précise des zones de protection naturelles, l'exemple de l'agglomération bordelaise est intéressant.

Sur l'ensemble de l'aire du schéma directeur, l'impact du vignoble, tant au plan économique que paysager, voire culturel, nécessitait une prise en compte particulière, d'une part pour assurer la pérennité et le développement des terroirs les plus remarquables (plantés ou non) et d'autre part pour préserver la spécificité paysagère et patrimoniale des secteurs à forte activité viticole, parallèlement très prisés par une forme d'urbanisation périphérique qui recherche un cadre de vie de qualité aux portes de l'agglomération.

Dès l'origine de la révision du schéma directeur, le syndicat mixte a choisi d'engager une étude préalable spécifique à la question viticole, dont les conclusions, fondées sur une double approche géologique (pour l'analyse de la qualité des sols) et historique (pour mesurer la permanence ou/et l'évolution dans le temps des vignobles depuis leur origine), ont permis de mettre en exergue les sites les plus remarquables à protéger de façon stricte au schéma directeur, et d'établir une hiérarchie des autres espaces à préserver selon leur qualité et leur valeur historique.

Cette classification fine et les dispositifs de protection inhérents aux différents types de territoires sont le résultat non seulement de l'approche technique dont il est fait référence mais également l'expression des accords issus des discussions engagées sur la base de ce travail avec les élus locaux et les syndicats professionnels.

Les orientations retenues ont été les suivantes :
- les terroirs (plantés ou non, classés ou non en AOC aujourd'hui) considérés comme remarquables au plan de la qualité ou de la valeur économique font l'objet d'une protection stricte au titre du schéma directeur, qui y interdit toute forme d'urbanisation,
- la possibilité (dans les futurs PLU) de prévoir des zones d'extension urbaine dans les secteurs classés en AOC non "sanctuarisées", ce qui n'exclut pas la protection particulière de tout ou partie des parcelles viticoles concernées au moment de l'élaboration des PLU, selon les réalités économiques et foncières locales. Dans ce cadre précis, il est fait référence à la procédure de consultation du ministre de l'agriculture, conformément à l'article L.641.II du code rural,
- la classification, pour les autres terroirs AOC, en espaces agricoles ordinaires, avec la recommandation de limiter au strict nécessaire et en fonction de la préexistence du bâti, un développement très limité de l'urbanisation (qui devra être lié aux exploitations agricoles ou viticoles) afin d'éviter les phénomènes de mitage et les conflits de voisinage ultérieurs entre exploitations agricoles et constructions à usage d'habitation.

Les enjeux, en particulier économiques, liés à la protection du patrimoine viticole dans l'agglomération ont induit un principe de protection à la parcelle, ce qui a posé d'emblée le problème de la cohérence dans le mode de représentation cartographique, d'une part entre une représentation précise à la parcelle pour partie des orientations liées aux protections viticoles et d'autre part une expression schématique et globalisante pour l'ensemble des objectifs généraux exprimés sur le reste du territoire de l'agglomération.

Cette difficulté initiale a orienté assez tôt le mode de représentation définitive de la carte de destination générale des sols, pour laquelle il a été fait le choix prépondérant d'une expression périmètrale plutôt que symbolisée ou pixellisée. La recherche de cohérence en ce domaine n'est cependant pas exempte de difficultés ultérieures d'interprétation aux limites des espaces viticoles protégés, dont la précision parcellaire risque d'entraîner sans possibilité alternative la même précision de lecture pour les autres usages du sol.

Les illustrations de l'exemple de l'agglomération de Grenoble et de celui de l'agglomération de Bordeaux seront présentées au chapitre 3.1 de la 4e partie (pages 127 et 128) traitant de l'expression formelle du SCoT

8.3 La prévention des risques

• Les risques technologiques

La maîtrise des risques technologiques est un enjeu majeur, tant en matière de sécurité des personnes et des biens, de la pérennité et du développement de l'activité économique, que du point de vue de la protection de l'environnement.

- Réduire l'exposition des populations aux risques
Conformément à la loi, les prescriptions d'urbanisme attachées aux périmètres à risques (Z1 et Z2) doivent être respectées, en renforçant la prise en compte des établissements à risques dans les PLU. Les récents événements de Toulouse démontrent la nécessité de définir dans les PLU des dispositifs de protection renforcés (voire d'interdiction) adaptés chaque fois au contexte local et particulier : périmètres de protection autour des installations industrielles à risques des établissements, définition de conditions d'aménagement particulières, etc.

- Mettre en place une concertation régulière entre les industriels et les communes
La concertation est sans doute l'un des moyens les plus efficaces d'assurer la prévention des risques, y compris de gérer les problèmes de voisinage que posent ces installations. Dans le cadre de sa mission de suivi, l'EPCI chargé du SCoT représente l'espace privilégié de dialogue et de concertation, et où s'exprime le souhait de disposer de chartes de développement et d'environnement industriels, visant à organiser et planifier l'installation des entreprises. Des comités locaux de prévention et d'information sur les risques industriels pourront représenter ces espaces.

- Mettre en place une politique globale de gestion des déchets industriels
La question du retraitement des déchets, en particulier les déchets industriels qui présentent des risques de pollution, est un enjeu environnemental important. Dans le cadre du document d'orientation, le SCoT peut définir une série d'actions souhaitables, qui seront relayées au cas pas cas, soit dans les PLU soit par la mise en œuvre d'actions partenariales coordonnées entre l'État, les collectivités locales et les organismes privés ou industriels concernés (organisation du transport des déchets, valorisation des déchets (dans le cas de déchets non dangereux) par réemploi ou recyclage dans la perspective d'obtenir des matières réutilisables ou de l'énergie, etc.).

• Les risques naturels

La définition d'une politique globale de prévention contre les risques naturels nécessite en premier lieu d'approfondir la connaissance des sites dangereux ou à risques (mouvements de terrains, inondations en particulier).

Renforcer la prévention et limiter l'urbanisation dans les zones à risques
Il s'agit principalement d'interdire toute zone d'urbanisation nouvelle à l'intérieur des zones à fort niveau de risque, et de définir dans les PLU, les conditions et prescriptions réglementaires nécessaires à la protection des habitations ou activités existantes.

Il s'agit également de prévoir la définition de nouveaux périmètres de protection contre les risques, à partir des connaissances acquises.

De même, des schémas départementaux ou régionaux d'exploitation des ressources du sous-sol devront être élaborés pour faciliter l'exploitation sécurisée des carrières ou gravières, limiter leur impact sur l'environnement et développer les réaffectations utiles à l'aménagement régional (plans d'eau, parcs urbains, promenades plantées, etc.)

QUATRIÈME PARTIE

L'expression formelle du SCoT

1 L'EXPRESSION FORMELLE DU PADD 96

1.1 Les différents niveaux d'expression du PADD 96

1.2 L'influence de la démarche en amont sur l'expression du PAD 96

1.3 Le travail sur les différents territoires de l'aire du SCoT, du PADD au document d'orientation 98

1.4 La traduction des options (ou politiques) fondamentales et des objectifs du PADD dans le rapport de présentation 101

2 L'EXPRESSION FORMELLE DU DOCUMENT D'ORIENTATION 105

2.1 La spécificité formelle du document d'orientation 105

2.2 L'articulation des orientations prescriptives avec le diagnostic, les objectifs du PADD et la mise en œuvre 105

2.3 La maîtrise des concepts du SCoT 106

2.4 Le respect des démarches aval 107

3 LE DISPOSITIF DES CARTES ET DES SCHÉMAS 108

3.1 Le jeu possible des cartes et des schémas 108

3.2 Un dispositif cartographique adapté au projet 138

3.3 L'articulation nécessairement fine entre texte et représentation spatiale 139

4 L'EXPRESSION DE LA DIMENSION STRATÉGIQUE 142

4.1 L'expression "formelle" de la dimension stratégique dansl'ensemble du SCoT 142

4.2 L'expression spécifique de sites stratégiques porteurs des grands projets d'intérêt d'agglomération 144

4.3 Orienter l'expression du SCoT vers la mise en œuvre 148

5 UNE EXPRESSION ADAPTÉE À LA PÉDAGOGIE ET À LA COMMUNICATION 151

5.1 La production de documents outil de la communication et supports de concertation tout au long de la démarche 151

5.2 L'élaboration d'outils de sensibilisation à certaines problématiques ou démarches 152

5.3 L'illustration des prescriptions réglementaires par des exemples 153

5.4 Une expression adaptée à l'enquête publique 153

INTRODUCTION

L'expression formelle concerne à la fois l'organisation du contenu écrit du SCoT, et le dessin, schémas et cartes.

Plutôt que de fournir une simple série d'exemples d'écriture et de représentation, il semble plus intéressant de partir de critères guidant cette écriture et ce dessin :

- en quoi s'exprime la spécificité du PADD ?
- en quoi s'exprime la spécificité du document d'orientation, du SCoT ?
- la maîtrise des concepts d'aménagement,
- sur quel jeu de cartes s'appuyer et comment choisir un dispositif adapté ?
- l'articulation entre les différentes parties écrites et dessinées du SCoT,
- la cohésion de la présentation tout au long du document,
- l'expression de la dimension stratégique du SCoT,
- l'adaptation à la pédagogie et à la communication.

En l'absence de SCoT parvenu à ce stade de préoccupation, les illustrations choisies reposent en grande partie sur les anciens schémas directeurs. Certains avaient en effet développé la dimension stratégique dans l'une ou l'autre de leurs représentations. Dans chaque cas il sera fait la part entre ce qu'il est possible de retenir pour un SCoT et ce qui n'est plus applicable avec la nouvelle loi.

À ce stade, il n'a pas paru possible d'illustrer directement chacune des parties avec les documents disponibles.

Ces éléments ont été regroupés en un chapitre dans lequel sont explicitées les différences entre les illustrations propres à chacune des parties, notamment le PADD et le document d'orientation.

1 L'EXPRESSION FORMELLE DU PADD

1.1 Les différents niveaux d'expression du PADD

Le PADD s'exprime d'abord en termes de stratégie, de politiques prioritaires de développement, d'aménagement, de préservation, dans une logique de développement durable.

À ce stade, la référence spatiale n'est pas la règle. Elle peut même être volontairement absente dans un premier temps pour permettre une pleine expression des politiques prioritaires, indépendamment de leur composante spatiale.

La traduction territoriale du PADD est ensuite une phase nécessaire, dans le but de :
- servir et traduire dans l'espace les options stratégiques et les politiques fondamentales du PADD ; en particulier fixer dans le domaine spatial les grandes dispositions qui seront ensuite précisées dans le document d'orientation, notamment dans ses paragraphes 1,2 et 3,
- faire apparaître les synergies spatiales entre différentes politiques sectorielles,
- prendre en compte les spécificités locales sur le plan géographique, social, économique et écologique,
- assurer la cohérence et la solidarité des différents territoires du SCoT...

L'expression cartographique du PADD est, enfin, une expression synthétique de la dimension territoriale du PADD
Sa fonction est triple :
- être l'expression visuelle de la dimension territoriale du PADD,
- constituer une base de référence pour les orientations prescriptives d'organisation de l'espace,
- offrir un support pour la communication et la concertation.

1.2 L'influence de la démarche en amont sur l'expression du PADD

Le PADD est l'aboutissement d'une démarche (Cf. partie II). L'expression du PADD en portera l'empreinte. Comme les processus de maturation d'un projet de territoire sont multiples et s'expriment de façons diverses, les représentations du PADD qui en résulteront pourront être, elles aussi, très diverses.

Le propos est de présenter à travers différents exemples de démarches de schémas directeurs récents, l'expression du projet de territoire dans différents cas de figure, et d'en montrer la variété. De la même façon, chaque syndicat en charge de l'élaboration d'un SCoT trouvera l'expression spécifique de son projet, à mesure de l'avancement de sa démarche.

La démarche de l'agglomération lyonnaise

Elle a été la première, et a fait date.

Le processus de révision du SDAU, qui a débuté en 1985, a consisté pour les principaux acteurs, durant la première phase à donner la priorité aux débats centrés sur les enjeux de l'agglomération, sur les contenus intercommunaux.

La préparation d'un projet d'agglomération a été inscrite dans une démarche de diagnostic des forces et des faiblesses de l'agglomération, avec une réflexion prospective importante et non plus une prévision.

Influence sur la forme du projet d'agglomération

Le premier document élaboré a été le projet d'agglomération "Lyon 2010" qui a donné la priorité à la définition de grandes politiques d'agglomération sur une spatialisation des fonctions urbaines. Il s'agissait de définir les logiques de développement de l'agglomération dans son ensemble, de formuler ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, de transport et environnementale.

La démarche de l'agglomération toulousaine

La réalisation d'un diagnostic d'agglomération en 1990 met en évidence la nécessité de réviser le schéma directeur de l'agglomération toulousaine. Dès sa création en 1991, le syndicat mixte se fixait, pour objectif, l'élaboration d'un projet d'agglomération préalablement à la révision du schéma directeur.

Un premier document intitulé "bilan et perspectives" traduit les premières orientations pour la mise en cohérence à grande échelle du territoire métropolitain.

Influence sur la forme du projet d'agglomération

À partir d'un constat, ce document définit les enjeux d'un développement plus équilibré, propose des territoires stratégiques et identifie les différents dispositifs de planification. Il annonce la mise en œuvre d'un projet d'agglomération qualitatif.

Le projet détermine un développement de la métropole aux trois échelles territoriales que sont l'agglomération, l'aire métropolitaine et l'espace régional de proximité et ce dans un triple objectif de complémentarité, solidarité et de cohésion du territoire.

Le Schéma Directeur de l'agglomération toulousaine constitue, sur une aire plus restreinte, le volet de planification spatiale du projet d'agglomération.

La démarche de l'agglomération grenobloise

La méthode d'élaboration du Schéma Directeur de Grenoble a été progressive. Dès 1990, des réflexions prospectives et une démarche partenariale sont engagées. En 1996, un état des lieux et un diagnostic sont dressés, préalablement à la publication du document "les orientations stratégiques".

Influence sur la forme du projet d'agglomération :

De ce document découle la spatialisation des orientations et l'élaboration, à proprement parler, du Schéma Directeur sur la base ainsi établie d'un projet global territorialisé.

La stratégie de développement de l'agglomération grenobloise s'appuie sur la vitalité et la qualité comme fondements de son attractivité. Ainsi, à partir de deux axes fédérateurs ("impulser une dynamique de développement "et" promouvoir un développement durable"), elle décline sept grandes orientations.

La démarche de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Le projet global de développement du territoire a été abouti durant l'élaboration du SD, mais il a été largement préparé par un faisceau de réflexions préalables :

- un diagnostic large associant notamment les acteurs du développement,
- les chartes de développement des agglomérations de Rouen et d'Elbeuf,
- la charte de place portuaire,
- les deux PDU districaux et les deux PLH districaux,
- le travail et la communication par territoire sur les grands enjeux stratégiques.

Influence sur la forme du projet d'agglomération

Le projet d'agglomération est exprimé en sept "orientations stratégiques" dont les enjeux ont été largement débattus. Adopté en Comité syndical avant la poursuite de l'élaboration du projet de schéma directeur, son expression en termes de politiques prioritaires et transversales, son expression synthétique sont largement partagées.

Le rééquilibrage centre périphérie, l'impulsion d'un développement conjuguant environnement et aménagement, l'implication de tous les territoires en sont les lignes de force.

La démarche de l'agglomération de Lille[1]

Avant l'engagement du processus proprement dit de révision du schéma directeur, les services de l'État ont publié plusieurs études de niveau stratégique : un rapport sur les enjeux de la région et de l'aire métropolitaine (DRE 1988), une étude sur les chances du Nord-Pas-de-Calais (SGARD 1988), un ouvrage sur Lille Eurocité (SGARD 1989). L'État dès le départ a été un partenaire actif.

La révision : l'élaboration dans un premier temps d'un projet stratégique.

En 1991, définition du périmètre, création de l'institution compétente, organisation d'un partenariat très large, bilan de l'ancien SDAU (publication d'un rapport "20 ans après"), et investissement lourd sur la nouvelle stratégie.

En 1992, organisation des travaux en sept commissions thématiques dans lesquelles se répartissent les 115 élus du Syndicat mixte. Définition de la stratégie avec publication de trois études (sur le développement économique, sur l'environnement et sur les conditions de métropolisation). Confrontation et synthèse des propositions au sein d'assises qui réunissent 400 participants (élus, techniciens, universitaires, professionnels, journalistes). Les Belges sont associés aux travaux. Publication d'un rapport en septembre 1992 : "Premières orientations".

En 1993, validation du projet stratégique par interviews individuelles et engagement de la phase suivante avec la transcription spatiale des orientations stratégiques.

Influence sur la forme du projet d'agglomération

Le projet métropolitain s'est positionné en termes d'enjeux et de stratégie. Adoptés dès décembre 1992 "cinq axes stratégiques" en sont le fondement et portent sur l'international, l'accessibilité, la qualité, le développement et la solidarité, abordés dans une logique de développement durable affirmée d'emblée.

[1]Francis Ampe et Jean-Claude Lefrançois in "Schéma Directeur et projet d'agglomération", Ed. Juris Service.

1.3 Le travail sur les différents territoires de l'aire du SCoT, du PADD au document d'orientation

Outre les schémas de secteur qui suivent une procédure prévue par la loi, ce travail sur les différents territoires de l'aire du SCoT est à la fois mobilisateur, enrichissant, voire indispensable à l'élaboration du PADD. Il peut être aussi utile pour sa déclinaison par des prescriptions.

a) L'implication de différents territoires dans le projet global

Elle peut répondre au moins à quatre types d'objectifs :

• L'identification de "l'offre de service" de chaque territoire pour répondre aux enjeux du PADD

Il paraît intéressant d'enrichir l'approche fonctionnelle en l'exprimant en termes d'"offre de service". En effet, le découpage par territoires permet de confronter les enjeux du PADD aux capacités et atouts des territoires pour y répondre. Il permet d'appréhender ce que peut apporter chaque territoire à la construction du projet global, mais aussi quelles sont les conditions à remplir par chaque territoire pour être partie prenante du projet.

• La recherche d'échelles plus concrètes pour l'illustration de la cohérence

La réalisation des orientations du projet nécessite une mise en œuvre cohérente sur l'ensemble du territoire du schéma. Le recours à une sectorisation du territoire du SCoT pour préciser spatialement les orientations et les objectifs, constitue une option intéressante. Elle facilite aussi la traduction de la cohérence et des équilibres à rechercher entre territoires pour le développement durable de l'ensemble de l'aire du SCoT.

• L'établissement d'un échelon territorial intermédiaire pour faciliter la mise en œuvre du SCoT

Dans les différents schémas directeurs étudiés, la carte des orientations stratégiques trouvait une traduction opératoire dans la carte de destination générale des sols. La disparition de cette dernière dans les SCoT pose la question du passage de la carte du parti d'aménagement global du PADD aux autres démarches d'aménagement, qui doivent être compatibles avec celles du SCoT.

Afin de conserver la lisibilité des orientations, seules les grandes options d'aménagement sont retenues dans la carte du parti global d'aménagement du PADD. Dans ce cas, la sectorisation permet au SCoT de s'exprimer à un échelon territorial intermédiaire, dans son PADD, ou dans son document d'orientation, ou dans les deux à la fois. Cela peut faciliter la mise en œuvre du SCoT et l'élaboration de documents communaux ou infra-communaux (PLU, ZAC...) ou thématiques (PDU, PLH...).

• Un moyen d'organiser la concertation et de favoriser le débat public

Afin d'accroître la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme, la loi rend obligatoire la concertation avec la population lors de l'élaboration ou de la révision des schémas de cohérence territoriale.

Dans ce cadre, l'identification de différents territoires constitutifs de l'aire du SCoT s'inscrit parfaitement dans une stratégie d'association en amont et d'appel à contribution "se rapprochant du terrain". Elle répond également à l'objectif de définir un développement de territoire centré sur la satisfaction de besoins effectivement exprimés.

• Les leçons de divers SD récents

En associant les différents territoires de leur aire à la démarche de projet, plusieurs schémas directeurs comme ceux de Lyon, Toulouse, Rouen ou Lille ont été novateurs. Ils offrent des références pour une déclinaison du PADD sur des territoires pertinents. Bien entendu, l'identification et la reconnaissance de ces territoires par les différents acteurs concernés répondent à des logiques propres à chaque agglomération.

Suivant la démarche adoptée par le schéma, l'implication des territoires est soit intégrée dans l'énoncé du parti d'aménagement en appui des principes généraux comme à Lyon, Toulouse, Rouen, soit en annexe comme à Lille, sous la forme de scénarios sans portée réglementaire, mais contribuant à la mise en œuvre du schéma. Dans tous les cas, il s'agit d'une donnée fondamentale de la traduction spatiale du projet d'agglomération.

Cette alternative s'offrira aussi aux SCoT. L'approche par territoires pouvant, suivant le rôle que l'on souhaite lui voir jouer, être placée soit dans le rapport de présentation comme élément de déclinaison du PADD et de mise en œuvre, soit dans le document d'orientation où il revêtira un caractère prescriptif, voir même dans les deux documents.

L'approche par territoires peut être aussi une stratégie générale d'étude, notamment pour les très vastes aires : élaboration d'un SCoT global et déclinaison par territoires via des schémas de secteurs, plutôt qu'un assemblage de petits SCoT.

• Illustrations

Lyon

Titre du chapitre concerné
"Application aux différents territoires des principes généraux du parti d'aménagement"

Objectifs affichés
- illustrer les enjeux stratégiques et les ambitions fortes du schéma directeur pour chacun des territoires,
- mobiliser l'ensemble des territoires autour d'idées forces,
- déterminer les territoires pertinents pour aborder les grands problèmes d'aménagement.

Emplacement dans l'architecture du document de SD : chapitre intégré dans l'énoncé du parti d'aménagement en appui des principes généraux.

Toulouse

Titre du chapitre concerné
"Schéma d'aménagement et territoires – un projet pour chaque territoire"

Objectifs affichés :
- définir les caractéristiques de chaque secteur,
- définir des complémentarités de rôle pour répondre aux défis auxquels doit faire face le projet global d'agglomération,
- définir les objectifs de chaque territoire.

Pour le secteur "ville-centre", la carte des principales options d'aménagement permet de préciser et d'illustrer considérablement les orientations du schéma directeur qui s'appliquent sur ce territoire. Ainsi, elle fait apparaître notamment :
- les sites de redéploiement, les sites d'intensification des fonctions urbaines et les sites de recomposition (habitat - emploi),
- le centre historique, les faubourgs et les noyaux villageois en tant que territoires stratégiques et préférentiels pour l'habitat,
- les nouveaux quartiers qui feront l'objet de grandes opérations d'urbanisme,
- les portes urbaines destinées à accueillir des activités, des fonctions de prestige et des équipements d'agglomération,
- les axes urbains à créer, à améliorer ou à retraiter pour favoriser d'autres modes de déplacements,
- les actions liées au développement du réseau de transport en commun en site propre : création et extension de lignes,
- les espaces naturels, les liaisons vertes et les grands équipements de loisirs et nature.

Emplacement dans l'architecture du document de SD : chapitre intégré dans l'énoncé du parti d'aménagement en appui des principes généraux (orientations stratégiques)

Rouen

Titre du chapitre concerné
"L'application des principes généraux (du parti d'aménagement) à chaque territoire"

Objectifs affichés :
- exprimer la spécificité de chaque territoire dans la déclinaison des principes généraux du parti d'aménagement.
- détailler le parti d'aménagement pour chacun des territoires.

Emplacement dans l'architecture du document de SD : chapitre intégré dans l'énoncé du parti d'aménagement en appui des principes généraux.

Lille

Titre du chapitre concerné
"La contribution des territoires - Neufs scénarios pour l'avenir"

Objectifs affichés :
– définir les caractéristiques de chaque secteur,
– identifier les enjeux du schéma directeur qui concernent chaque territoire,
– détailler les orientations d'aménagement.

Emplacement dans l'architecture du document de SD : chapitre placé en annexe et donc après l'énoncé de la mise en œuvre du parti d'aménagement.

b) Avantages

• Les avantages et risques de l'approche par territoires

- Une approche mobilisatrice

Elle conduit à déterminer des territoires pertinents pour aborder les grands problèmes d'aménagement. Elle conduit à mobiliser l'ensemble de ces territoires autour d'idées force.

- Un ancrage local et un moyen de préciser et illustrer
Une approche par territoire présente l'avantage d'ancrer le PADD localement, de préciser les orientations stratégiques globales et de mieux illustrer le parti d'aménagement. Ce " zoom " peut aider à formuler les prescriptions qui figureront au document d'orientation, tout en restant dans le domaine de compétence dévolu au SCoT.

- Un moyen d'éviter de surcharger la présentation générale du PADD
Elle évite une surcharge des préconisations du texte et de la carte synthétisant les orientations stratégiques du PADD, en évitant de l'alourdir par des considérations plus localisées.

- Un instrument de concertation
Elle est également un atout considérable dans le cadre de l'élaboration du SCoT qui se doit d'être concertée, notamment avec la population. Elle permet de se rapprocher de l'espace vécu quotidiennement, de mobiliser les territoires dans leur diversité, de situer la réflexion d'aménagement à une échelle plus concrète pour les élus et la société civile et de favoriser par conséquent le débat.

• Les écueils à éviter

- La simple addition d'intérêts locaux.
Le PADD doit résulter d'un véritable projet d'aménagement et ne doit pas être la simple somme des différents intérêts et préoccupations des sous-secteurs.

- Le déséquilibre dans le traitement des différents secteurs conduisant à une concurrence.
L'élaboration d'un projet à partir d'un découpage territorial ne doit pas conduire à exacerber une concurrence entre les différents secteurs par la mise en évidence d'un déséquilibre dans le traitement des différents territoires.

- L'enfermement dans des périmètres figés.
L'initiation d'une réflexion à partir de territoires, définis en amont, ne doit pas compromettre un nouveau redécoupage dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT, notamment à l'occasion de l'élaboration d'éventuels schémas de secteur, de chartes...

- L'empiétement sur les documents d'urbanisme d'ordre inférieur.
Les dispositions et notamment les cartes des différents territoires ne peuvent être plus précises et /ou plus prescriptives que ce qui est permis à un SCoT. Elles ne doivent pas empiéter sur les compétences dévolues aux autres documents d'urbanisme d'ordre inférieur. La notion de compatibilité doit pouvoir s'exercer pleinement au sein du dispositif juridique global...

Pour éviter ces écueils, beaucoup repose sur la définition des territoires, le management des études et la stratégie de concertation, comme le montrent différents exemples de SD.
Lille et Rouen ont procédé à des réunions par territoire à des moments clés de l'élaboration,
Toulouse a procédé de façon continue en créant pour l'élaboration 7 groupes de travail correspondant aux différents secteurs géographiques.
Le dispositif choisi dépend bien évidemment étroitement du contexte local et de ses problèmes spécifiques

1.4 La traduction des options (ou politiques) fondamentales et des objectifs du PADD dans le rapport de présentation

Quelques repères

• Exprimer une stratégie

La démarche consiste à définir le PADD à partir d'orientations ou options fondamentales qui s'exprimeront en objectifs, en politiques prioritaires de l'agglomération et en termes de choix et de stratégie.[2]

Ces options fondamentales, seront fondées sur le rappel des tendances et des enjeux, issus du diagnostic et, comme le diagnostic, pourront croiser ou regrouper différentes thématiques sectorielles (développement économique, habitat, équipements, déplacements, cadre de vie, environnement, risques naturels et technologiques...).

Les politiques nationales en vigueur et leur déclinaison au niveau local seront identifiées ainsi que les actions à mener.

Rappelons qu'à ce stade, la référence spatiale n'est pas la règle. Elle peut même être volontairement absente dans un premier temps pour permettre la pleine expression de certaines politiques prioritaires.

• Exprimer un parti global d'aménagement spatial

Le passage au parti global d'aménagement spatial se fait par l'identification de principes généraux d'organisation de l'espace en réponse aux différentes options fondamentales et politiques du PADD.

Comme au stade précédent, la démarche est transversale. Un principe répond généralement à plusieurs options du PADD, à plusieurs thématiques sectorielles.

À ce stade s'effectueront également des choix.

Ce parti global d'aménagement spatial, exprimé en termes de principes généraux et de grands équilibres, constitue l'une des formes de synthèse et d'expression de la cohérence du PADD.

• Éventuellement décliner ce parti par grandes problématiques de développement

Des approches par grandes problématiques de développement et d'aménagement, de protection et de mise en valeur, peuvent éventuellement décliner le parti d'aménagement, préciser les principes, montrer les synergies, le parti d'aménagement global se focalisant sur les principes majeurs, la cohérence, les grands équilibres...

• Adopter une expression spécifique de la cohérence

La mise en cohérence de différentes politiques peut s'illustrer par des cartes ou des tableaux qui mettent en relation différentes thématiques.

Par exemple, la relation urbanisation / déplacements-transports peut se traduire par une carte qui définit les phasages des zones d'urbanisation future et la corrélation avec les infrastructures ou les réseaux de transports en commun à réaliser.

• Recourir éventuellement à la déclinaison par territoires pertinents

Le recours à une déclinaison par territoires constitutifs de l'aire du SCoT facilite la participation effective à la démarche d'élaboration. Il conduit à fonder le projet global sur les différents atouts de ces territoires, permet de réfléchir en termes de développement équilibré entre territoires et de cohérence d'ensemble.

Il permet enfin, d'exprimer de façon plus complète les principes généraux d'aménagement du territoire du PADD puisque l'ensemble des actions identifiées peut être retranscrit à leur échelon.

Cette approche peut figurer directement en appui de l'exposé des principes généraux du parti d'aménagement du territoire du PADD, ou en appui de la mise en œuvre, ou bien encore dans le document d'orientation.

• Aborder la mise en œuvre, dernier volet de la stratégie du PADD

Enfin, la mise en œuvre du SCoT peut être définie par l'identification de priorités, assorties ou non d'une phase de première réalisation. L'énoncé de moyens de mise en œuvre ou de démarches à entreprendre peut appuyer le propos.

(2) le caractère stratégique de la démarche fait l'objet du chapitre 4 ci-après.

c) Exemples d'expression des options fondamentales du projet d'agglomération

Le dispositif du SD de l'agglomération lyonnaise : un enchaînement très structuré pour exprimer le projet d'agglomération

Un volet, que l'on peut comparer à celui qui exposera les objectifs et politiques du PADD d'un SCoT, développe "les orientations du projet d'agglomération" et présente :
- une stratégie internationale débouchant sur une nouvelle échelle d'action : l'aire métropolitaine,
- les "politiques prioritaires de développement" avec le rappel de la problématique et ensuite l'exposé des options (actions).

Ces politiques prioritaires de développement portent sur treize thèmes : le développement économique, l'université et la recherche, les déplacements urbains, les transports d'énergie, la communication électronique, l'habitat et la vie sociale, le rayonnement culturel, le rayonnement touristique, le rayonnement commercial, les loisirs et les sports, la gestion de l'environnement, les espaces agricoles, la gestion des risques et le contrôle des nuisances.

Ces politiques s'expriment en termes de synergies entre politiques sectorielles ainsi par exemple pour l'université et la recherche, la politique affichée est de "développer le rayonnement universitaire et le pôle de recherche de la région lyonnaise en s'appuyant sur les politiques urbaines"

La spatialisation des "orientations du projet d'agglomération" est abordée ensuite, via la définition des principes généraux du parti d'aménagement et leur application aux différents territoires.

Ces principes sont au nombre de cinq : organiser le déploiement de la métropole sur des secteurs à forte potentialité de développement, structurer son espace autours de deux axes privilégiés, renforcer son centre et renforcer les autres centres porteurs d'identités locales, mettre en place une grande trame paysagère et valoriser les sites fluviaux, mobiliser la totalité des territoires.

Ils conservent dans leur expression une forte connotation spatiale, alors que, par exemple, Rouen et plus encore Toulouse s'en éloignent au profit d'une expression stratégique de l'aménagement, plus proche de l'esprit d'un SCoT.

Le dispositif du SD de Toulouse : comment exprimer la volonté de garantir les grands équilibres de l'espace métropolitain

La démarche de Toulouse répond, comme les précédents, à une logique ascendante où le parti général d'aménagement est l'aboutissement du processus.

À partir d'une démarche de déclinaison de différentes politiques thématiques (développement des fonctions métropolitaines, habitat, cadre de vie et environnement, risques et déplacements), l'organisation du parti d'aménagement est structurée à partir de trois grands axes stratégiques transversaux :
- valoriser les sites à forte valeur,
- promouvoir un développement urbain qualitatif qui s'appuie sur l'organisation des territoires de recomposition (ville renouvelée) et de redéploiement (extension maîtrisée) dans une logique de gestion économe du territoire,
- structurer l'urbain en valorisant le réseau bleu et vert de l'agglomération.

Une carte des orientations stratégiques traduit le parti d'aménagement global. Elle est construite à partir de quatre approches thématiques "des territoires pour habiter", "les sites du développement économique majeur", "le réseau vert et bleu" et "les voies de la recomposition et du développement urbain" (illustrées par quatre cartes) et répond à la volonté de garantir les grands équilibres de l'espace métropolitain.

Le dispositif du SD de Rouen-Elbeuf : le "plus" d'une cohésion étroite entre texte et cartes

Les "orientations stratégiques du projet d'agglomération" sont déclinées en politiques prioritaires organisées suivant huit axes : positionner l'agglomération dans l'espace européen, assurer la croissance et le développement, organiser l'économie au mieux des potentialités, mener une politique de l'habitat au service des équilibres sociaux et spatiaux, garantir la qualité du cadre de vie, développer les grands équipements, améliorer l'accessibilité.

Puis la spatialisation des orientations s'opère via la définition de cinq principes généraux du parti d'aménagement et l'application des principes généraux à chaque territoire.

La légende de la carte des "orientations fondamentales d'aménagement" illustrant le parti d'aménagement est plus développée que dans les autres exemples de schémas directeurs. Elle résume en quatre grandes rubriques les grandes lignes de la spatialisation du projet d'agglomération (structurer l'évolution urbaine, organiser l'espace économique autour de sites clés, conjuguer environnement et aménagement, concevoir un réseau d'infrastructures qualitatives) et s'exprime de préférence en termes d'actions et de politiques spatialisées.

Le dispositif du SD de Grenoble : le passage des grandes options thématiques du projet de développement aux objectifs transversaux d'aménagement de l'espace

Les grandes options de gestion de l'espace mises en évidence dans le projet de développement et appréhendées sous forme thématique sont regroupées, pour le parti d'aménagement, sous quatre objectifs transversaux (économiser l'espace, structurer le territoire, valoriser les espaces naturels, compléter la dimension spatiale du projet par une dimension paysagère).

La carte, illustrant ce parti d'aménagement, propose une vision globale et prospective du territoire par le croisement des grands principes de différentes approches : elle fait apparaître la localisation et la hiérarchie des lieux de développement urbain, les axes de déplacements et d'échanges entre les pôles ainsi que la préservation des espaces naturels. Les orientations de cette carte sont ensuite déclinées dans une série de cartes et de schémas thématiques.

Le dispositif du SD de Lille : la contribution des différents territoires est présentée en annexe, comme scénarios de mise en œuvre

L'expression des "orientations du projet métropolitain" est déclinée suivant quatre axes croisant l'ensemble des politiques sectorielles : bien positionner la métropole à la bonne échelle, mieux vivre la ville dans sa dimension sociale et économique, protéger et valoriser l'environnement, améliorer l'accessibilité et développer l'interactivité des modes de transport et de communication.

Puis la spatialisation des orientations est exprimée via la définition de sept principes généraux du parti d'aménagement : renouveler la ville, maîtriser et organiser la croissance urbaine, renforcer les solidarités autours d'axes urbains majeurs, structurer l'espace autours de sites à fortes potentialités de développement économique, faciliter les déplacements des hommes et des marchandises, préserver l'environnement en protégeant la zone agricole et les espaces fragiles, transformer l'image de la ville par les espaces verts, les paysages et la qualité urbaine.

À remarquer :
- la définition du parti d'aménagement immédiatement suivie dans la même partie de la mise en œuvre du schéma directeur,
- à la différence des autres exemples, la contribution des différents territoires du schéma directeur présentée à la suite de la mise en œuvre, en annexe, et plutôt comme des scénarios de mise en œuvre.

2 L'EXPRESSION FORMELLE DU DOCUMENT D'ORIENTATION

2.1 La spécificité formelle du document d'orientation

Le SCoT doit à la fois exprimer un projet stratégique de développement et être un outil de mise en œuvre à travers d'autres documents d'urbanisme. Le document d'orientation est principalement au service de ce deuxième aspect. Comment doit il y répondre dans sa forme ?

Le document d'orientation assure l'interface entre le PADD, accompagné des autres dispositions du rapport de présentation, et les documents d'urbanisme ou autres démarches en aval.

Il trouve sa base dans le PADD. Il doit donc y faire explicitement référence. L'organisation des textes et des cartes du document d'orientation doit montrer clairement sa filiation avec les textes et les cartes du PADD.

Il s'exprime en termes prescriptifs. Il opère donc des choix dans les dispositions du PADD.

Il apporte des précisions qui peuvent porter sur :
- les lieux,
- les politiques d'aménagement et de développement,
- les protections,
- les opérations, les objectifs,
- les équilibres à respecter,
- la cohérence.

Il doit respecter le principe de subsidiarité et donc développer son propos en évitant d'empiéter sur ce qui relève des documents et démarches avals. Son domaine d'intervention est du niveau des intérêts d'agglomération, des intérêts supra communaux.

2.2 L'articulation des orientations prescriptives avec le diagnostic, les objectifs du PADD et la mise en œuvre

La distinction entre dispositions prescriptives et dispositions non prescriptives est explicite dans le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 qui définit ce qui relève du rapport de présentation et ce qui relève du document d'orientation.

En revanche, une articulation claire des orientations prescriptives avec les autres dispositions du SCoT demandera une attention particulière dans l'élaboration du document de SCoT. Le fil conducteur devra apparaître clairement entre les dispositions relevant du document d'orientation et les dispositions relevant du rapport de présentation : le diagnostic, les enjeux, les approches thématiques, le parti d'aménagement territorial, les phases de réalisation et la mise en œuvre.

Sur ces aspects, des exemples peuvent être donnés issus de schémas directeurs récents.

Le fil conducteur de la problématique sur les friches urbaines et industrielles dans le SD de Rouen-Elbeuf

Le **diagnostic** a permis d'identifier 550 ha de sites délaissés ou en régression.

Un des **enjeux** est de définir leur devenir, qui conditionne en grande partie l'organisation sociale et spatiale de l'agglomération.

Quatre des grands objectifs du projet font appel au réemploi de ces friches :
- garantir les espaces nécessaires au développement de l'emploi,
- réserver les conditions de la construction de logements,
- assurer un équilibre entre la reconquête des friches et les sites nouveaux,
- reconquérir les espaces centraux pour l'habitat.

Le **parti d'aménagement** préconise la structuration de l'évolution urbaine grâce à la reconquête des espaces délaissés ou en régression, prône une ambition forte pour les quartiers Ouest de Rouen et évalue les besoins fonciers et les capacités d'accueil de chaque territoire.

La première phase de réalisation identifie les équilibres du développement et les besoins fonciers d'ici 2010 pour le logement et pour les activités. La reconquête des sites délaissés ou en régression doit répondre en partie à ces besoins, mais le SD ne se prononce pas sur le rythme de leur mobilisation.

Enfin, la politique foncière à mettre en place figure dans le volet de gestion et de suivi du schéma directeur (qui n'existe pas dans le SCoT).

Le fil conducteur de la problématique de protection et de mise en valeur des espaces naturels et des paysages dans le schéma directeur de la région grenobloise :

Le diagnostic met en évidence que la région grenobloise dispose d'un patrimoine naturel exceptionnel, abondant et complémentaire. Malheureusement, ces milieux naturels sont fragmentés par des infrastructures et le développement de l'urbanisme.

L'enjeu est de prévenir leur émiettement et leur cloisonnement qui sont un facteur d'appauvrissement biologique.

Le projet identifie parmi ses objectifs stratégiques la protection des milieux naturels par l'identification d'entités géographiques cohérentes afin de garder ou retrouver des continuités naturelles. Le réseau hydrographique constituant un des vecteurs de continuité des milieux naturels, il s'agira de promouvoir une gestion adaptée le long des berges.

Le parti d'aménagement et le projet de paysage préconisent des milieux écologiques restaurés dans leur intégrité et leur rôle. Il s'agit de :
- protéger strictement les espaces d'intérêt écologique majeur. Ils doivent être protégés par un classement spécifique dans les POS et par des mesures de gestion adaptées,
- adopter des pratiques de gestion concertée pour les autres espaces d'intérêt écologique : mise en place de mesures agro-environnementales en concertation avec la profession agricole,
- recréer des corridors écologiques et inondables grâce à la préservation ou la réhabilitation de l'espace de liberté des cours d'eau.

Dans son volet mise en œuvre, le schéma directeur veille à garantir l'intégrité et permettre l'aménagement des espaces naturels grâce à la création d'une structure d'intervention foncière.

2.3 La maîtrise des concepts du SCoT pour leur traduction dans les PLU mais aussi dans les autres démarches de mise en œuvre

L'application du SCoT, sa déclinaison par les PLH, PDU, PLU, etc. en l'absence d'une carte de destination générale des sols, demande que les concepts d'aménagement auxquels se réfère le SCoT dans son PADD puis dans son document d'orientation, soient connus, déclinés localement, partagés et pratiqués.

Exemple : le concept du renouvellement urbain

Le travail sur l'habitat et le renouvellement urbain pour le schéma directeur de Lille, rappelé pour mémoire : l'exemple est présenté P. 120

Schéma directeur de Rouen-Elbeuf

Le travail sur les friches urbaines et industrielles pour faire reconnaître une politique de reconquête des espaces urbains délaissés ou en régression

Les friches urbaines ont fait l'objet d'une étude spécifique qui a alimenté durant 6 mois les réflexions de la commission de travail du SD - 550 ha de sites délaissés ou en régression dont le devenir conditionne en grande partie l'organisation sociale et spatiale de l'agglomération.

Le n°4 des Carnets du schéma directeur a repris et diffusé les principaux éléments de la problématique, inventaire, propositions, exemples.

La politique de reconquête des espaces urbains délaissés ou en régression s'inscrit à quatre niveaux dans le document du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf : dans les orientations stratégiques du projet d'agglomération, le parti d'aménagement, la première phase de réalisation, la gestion et le suivi du schéma directeur.

Le concept de reconquête des friches est ainsi reconnu dans son ampleur, étudié à travers des exemples, décliné localement, puis repris dans le SD de façon suivie et cohérente jusqu'aux questions de mise en œuvre.

2.4 Le respect des démarches aval

Le SCoT est le document porteur de la stratégie globale d'agglomération, sur un territoire donné, qui doit fédérer tous les autres documents sectoriels de politique urbaine. C'est lui qui fixe les objectifs dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, du développement économique, de l'environnement et du cadre de vie, des déplacements et des transports.

Le SCoT assure ainsi la cohérence entre l'ensemble des politiques sectorielles ou thématiques et cadre leur application.

Cette cohérence est juridiquement établie par l'instauration de la notion de compatibilité qui lie désormais le SCoT et les autres documents. Elle correspond au degré de latitude laissé au document de niveau inférieur pour exprimer son propre projet dans le respect des orientations du document amont. Elle renvoie à la notion de subsidiarité et au respect du rôle des démarches aval.

Dans ce cadre, la répartition des rôles entre SCoT, Plan de Déplacements Urbains (PDU), Programme Local de l'Habitat (PLH), Schéma de Développement Commercial (SDC), Plan Local d'Urbanisme (PLU) doit être particulièrement apparente.

En ce sens les prescriptions édictées par le document d'orientation, qu'elles soient textuelles ou cartographiques, doivent être conçues de façon à ne pas empiéter sur le champ d'intervention des documents aval.

Ainsi par exemple, le niveau de détail ou de précision doit porter sur les orientations à respecter plutôt que sur la manière de les traduire localement et de les inscrire sur le terrain. Le niveau de détail ou de précision doit fixer par le texte et éventuellement la carte, les règles relevant d'enjeux nationaux, régionaux, d'agglomération ou supra communaux.

Le territoire et le projet dictant la cartographie, les cartes ne seront pas totalement étrangères pour chacune de ces deux parties (symbolique, légendes, thèmes traités, échelle). Leur nature et leur valeur juridique ne sont néanmoins pas de même nature.

3 LE DISPOSITIF DES CARTES ET DES SCHÉMAS

Le dispositif des cartes et des schémas se répartit en deux familles :
- celle du rapport de présentation
- celle du document d'orientation.

Nous ne nous intéresserons ici qu'aux cartes principales (cartes d'ensemble et de synthèse, cartes thématiques, cartes de déclinaison par territoires, cartes de phases de réalisation). Les cartes de détail ou très spécifiques, relevant généralement du diagnostic ou de prescriptions particulières, ne relèvent pas de ce chapitre.

Les différences entre cartes du rapport de présentation et cartes du document d'orientation naîtront de leur rôle au sein du SCoT.

Le dispositif cartographique du rapport de présentation illustrera les options du PADD, tant globales que thématiques. Il aura une portée indicative et explicative. Il s'agira alors de donner une vision globale et cohérente.

Le dispositif cartographique du document d'orientation ne pourra porter que sur les thématiques de son ressort, fixées par la loi et le décret du 27 mars 2001. Pour cela il pourra reprendre et préciser tout ou partie des cartes et illustrations du PADD. Ce dispositif cartographique ayant une valeur réglementaire et prescriptive, les légendes focaliseront leurs indications sur les aspects prescriptifs. Les textes et commentaires des légendes préciseront le contenu prescriptif qui s'appliquera suivant une relation de compatibilité.

Quant à l'expression même de ces cartes, elle sera en grande partie le résultat du travail de diagnostic puis de synthèse au niveau des objectifs du PADD. Elle sera propre à chaque SCoT tout comme l'étaient déjà les cartes des différents SD qui sont présentées ici.

3.1 Le jeu possible des cartes et des schémas

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains introduit un changement radical dans le dispositif cartographique du SCoT par rapport à celui du schéma directeur puisqu'elle supprime la carte de destination générale des sols. L'expression cartographique conserve néanmoins sa fonction de synthèse, de résumé du projet global et d'expression spatiale des orientations.

Par ailleurs l'élaboration du SCoT doit être concertée et la procédure comprend une enquête publique. En conséquence, les cartes ou schémas figurant au SCoT constituent des supports privilégiés d'explication, tout particulièrement celles qui ont trait au PADD.

• Les cartes d'ensemble et de synthèse *(voir illustrations p. 111 et suivantes)*

- une carte de synthèse du PADD,
- une carte de synthèse des orientations spatiales

La carte de synthèse exprimant le PADD (ou carte du parti d'aménagement du territoire) inscrit le projet global sur son territoire. La démarche qui conduit à traduire spatialement le PADD a été décrite plus haut au chapitre I, paragraphe 1.3. Cette carte résume les choix stratégiques, traduit la cohérence spatiale entre les différents objectifs du PADD, et inscrit sur le territoire les principes généraux du parti d'aménagement.

Seules les options fondamentales et majeures du PADD sont représentées. Aussi peut-il apparaître nécessaire de compléter cette carte par un dispositif de cartes thématiques et, éventuellement, de cartes de déclinaison par territoires, qui affinent et illustrent davantage le PADD. Elles sont abordées ci-après.

Une carte de synthèse des orientations spatiales du projet pourra être dressée. Sa nécessaire parenté graphique avec la carte de synthèse du PADD a été évoquée plus haut ainsi que les domaines sur lesquels le décret du 27 mars 2001 lui permet de s'exprimer.

• Les cartes thématiques *(voir illustrations p. 117 et suivantes)*

Elles peuvent être choisies pour illustrer les axes stratégiques du PADD. Leur nombre et le choix des thèmes révèlent des priorités du PADD et différeront selon les SCoT.

Elles peuvent :
- faire apparaître les croisements et synergies entre différentes politiques du PADD dans leurs aspects géographiques et spatiaux,
- mettre en évidence un ensemble invariant d'actions structurantes communes à différentes politiques,
- illustrer de manière plus complète les objectifs et actions à engager pour chaque problématique du parti d'aménagement global, et ainsi, décliner et enrichir la carte du parti d'aménagement global.

Adaptées ou reprises, elles peuvent aussi faire partie du document d'orientation mais avec, dès lors, une valeur juridique différente.

• Le cas spécifique de l'expression des espaces et sites naturels ou urbains à protéger *(voir illustrations p. 120 et suivantes)*

Les trois niveaux d'expression des protections des espaces ou sites naturels ou urbains ont été abordés dans la partie III au chapitre 2 :
- définition dans le texte de la catégorie ou la nature des espaces à protéger,
- localisation schématique et approximative,
- délimitation cartographique précise. Rappelons qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux protections dont l'enjeu est d'un niveau supra communal, généralement d'un niveau d'agglomération ou supérieur. Les protections devront être représentées à une échelle suffisamment grande pour distinguer les terrains concernés et donc leurs limites (parcellaires). Cette représentation pourra se formaliser à partir d'une carte de tout le territoire du SCoT, où figureront les localisations des espaces ou sites à protéger, assortie d'une carte de zoom, sur fond de plan précis et à plus grande échelle, pour chacune des protections.

• La carte de première phase de réalisation ou les cartes de phasages *(voir illustrations p. 129 et suivantes)*

Cette carte appartient au domaine de la mise en œuvre. L'importance de la mise en œuvre et de son expression sera développée au chapitre suivant qui traite de l'aspect stratégique du SCoT.

L'élaboration d'une carte de "première phase de réalisation du parti d'aménagement" ou de phasage permet d'intégrer les éléments de réalisation déjà engagés ou programmés de façon certaine et d'afficher les priorités du projet d'aménagement.

Ces priorités peuvent porter sur des politiques à promouvoir, des actions d'aménagement déterminantes à mener ou des priorités temporelles, au sens du " chemin critique " d'un planning.

Elle constitue une écriture de la règle du jeu pour une évolution cohérente du territoire. Selon son emplacement dans le texte, elle peut avoir une valeur indicative ou prescriptive, en conditionnant par exemple l'ouverture d'une zone de chalandise à la desserte par des transports en commun.

• Les cartes de déclinaison par territoires (*voir illustrations p. 133 et suivantes*)

Elles permettent tout d'abord de visualiser la contribution de chaque territoire au PADD.

Elles permettent ensuite, de décrire de manière plus complète le parti d'aménagement global du PADD. Par leur meilleure précision géographique dans la représentation spatiale des concepts du PADD elles peuvent décliner les principes généraux déjà exprimés dans la carte de synthèse du PADD.

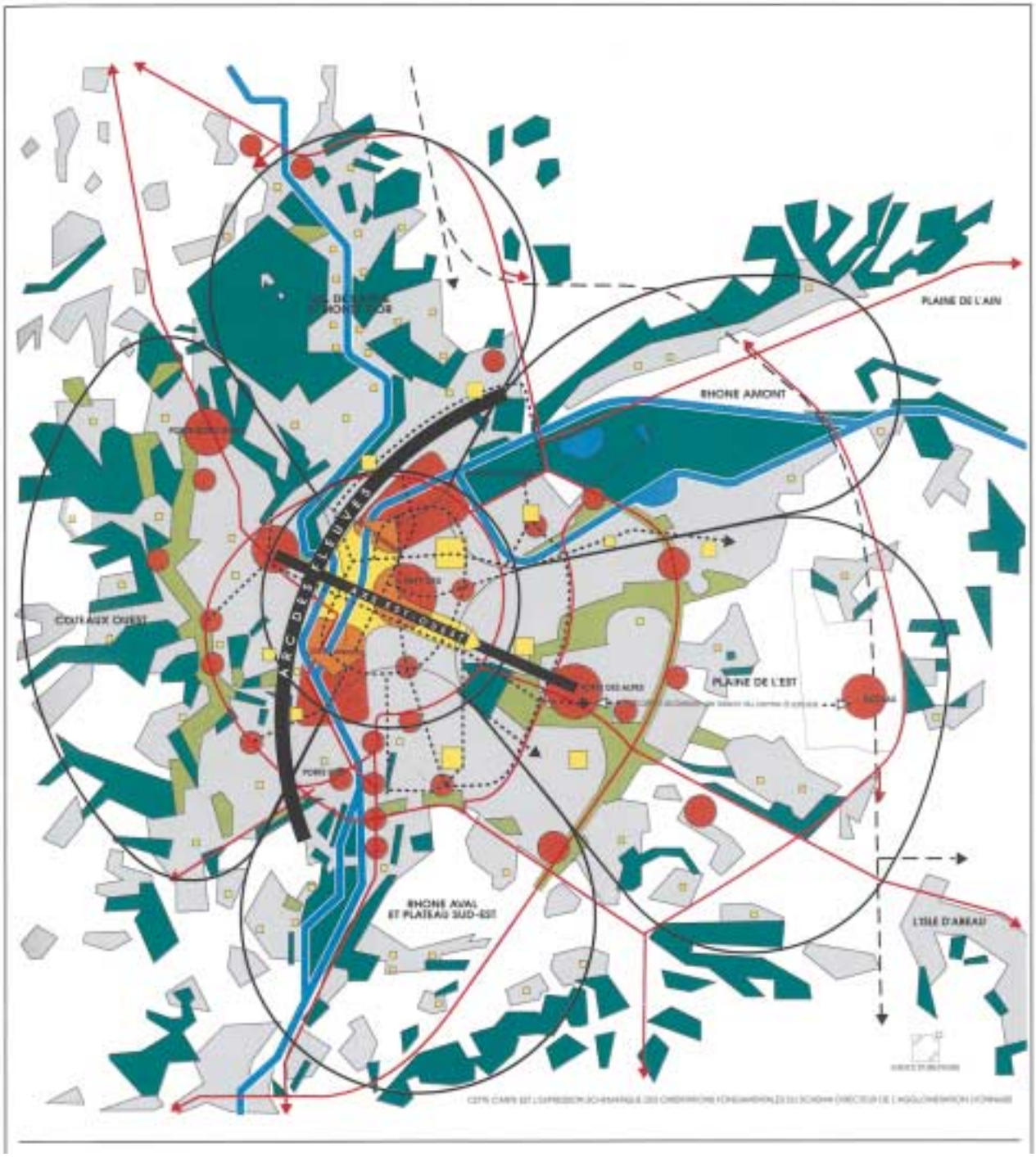
Les cartes d'ensemble et de synthèse

– carte du parti d'aménagement du territoire ou carte de synthèse du PADD,

– carte de synthèse des orientations spatiales

Les illustrations sont pour la plupart tirées de schémas directeurs récents et le plus souvent approuvés. Dans quelques cas néanmoins, il s'agit de documents antérieurs aux documents approuvés ou de documents de travail. Ces exemples font l'objet d'un commentaire précisant les points intéressants pour une démarche de SCoT et le cas échéant, ce qui ne peut pas figurer au titre d'un SCoT. En tout état de cause, ce nouvel outil devra faire appel à de nouvelles représentations en fonction de son propre projet et en tenant compte des spécificités de nouvelle procédure SCoT (cartes destinées au PADD ou au rapport d'orientation).

ORIENTATIONS FONDAMENTALES D'AMENAGEMENT



L'agglomération Lyonnaise

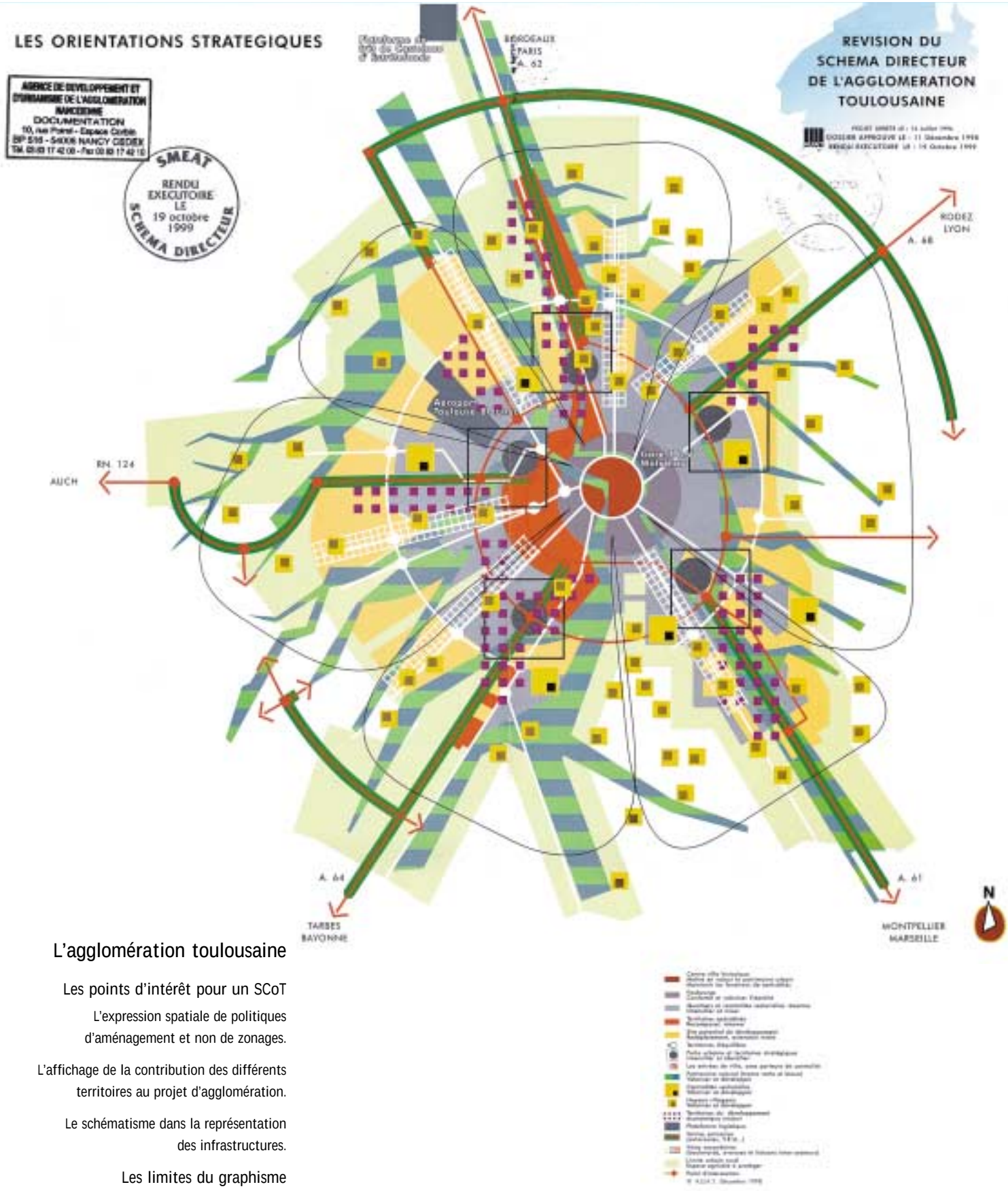
Les points d'intérêt pour un SCoT

L'expression graphique des volontés générales d'aménagement.

L'affichage de la contribution des différents territoires au projet d'agglomération.

Le schématisme poussé mais respectueux de la configuration géographique à comparer au schématisme abstrait de l'exemple toulousain.

- L'aire urbaine
- Les axes majeurs
- Les nouveaux points d'appui du développement économique et urbain
- La centralité
- Le paysage
- Les territoires
- Le réseau de voirie
- le contournement T.G.V.
- Le réseau de transport en commun en site propre



L'agglomération toulousaine

Les points d'intérêt pour un SCoT

L'expression spatiale de politiques d'aménagement et non de zonages.

L'affichage de la contribution des différents territoires au projet d'agglomération.

Le schématisme dans la représentation des infrastructures.

Les limites du graphisme

Le schématisme très abstrait d'où l'identité géographique est absente.

Les orientations fondamentales d'aménagement

Sources : Syndicat Schéma Directeur - IAURIF, 2000.

Le parti d'aménagement traduit les orientations spatiales du projet métropolitain.
(cf. carte : Les orientations fondamentales d'aménagement)

Sur l'ensemble du territoire, il vise à rééquilibrer les rapports entre centres et périphérie en dynamisant les secteurs centraux et en saisissant toutes les opportunités de recomposer la ville sur elle-même. Il crée les conditions du développement de l'économie et de l'emploi. Il permet de maîtriser l'évolution des paysages, de protéger les espaces naturels, de gérer les risques et la pollution.

En zone centrale, il conduit à revitaliser l'habitat et le cadre de vie en ville, à favoriser l'activité tertiaire. Parallèlement, il améliore les conditions de développement des grands sites portuaires et industriels du cœur de l'agglomération. L'ensemble des dispositions contribue à réconcilier la ville et le fleuve et à valoriser les atouts des villes historiques de Rouen et Elbeuf.

En périphérie, il permet de maîtriser l'urbanisation en évitant la dispersion de la construction et le mitage des espaces naturels et agricoles. Il offre des conditions optimales de réussite à un nombre limité de grands sites de développement économique. Il préserve les sites de valeur écologique et paysagère.

Schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf

L'agglomération Rouen-Elbeuf

Les points d'intérêt pour un SCoT

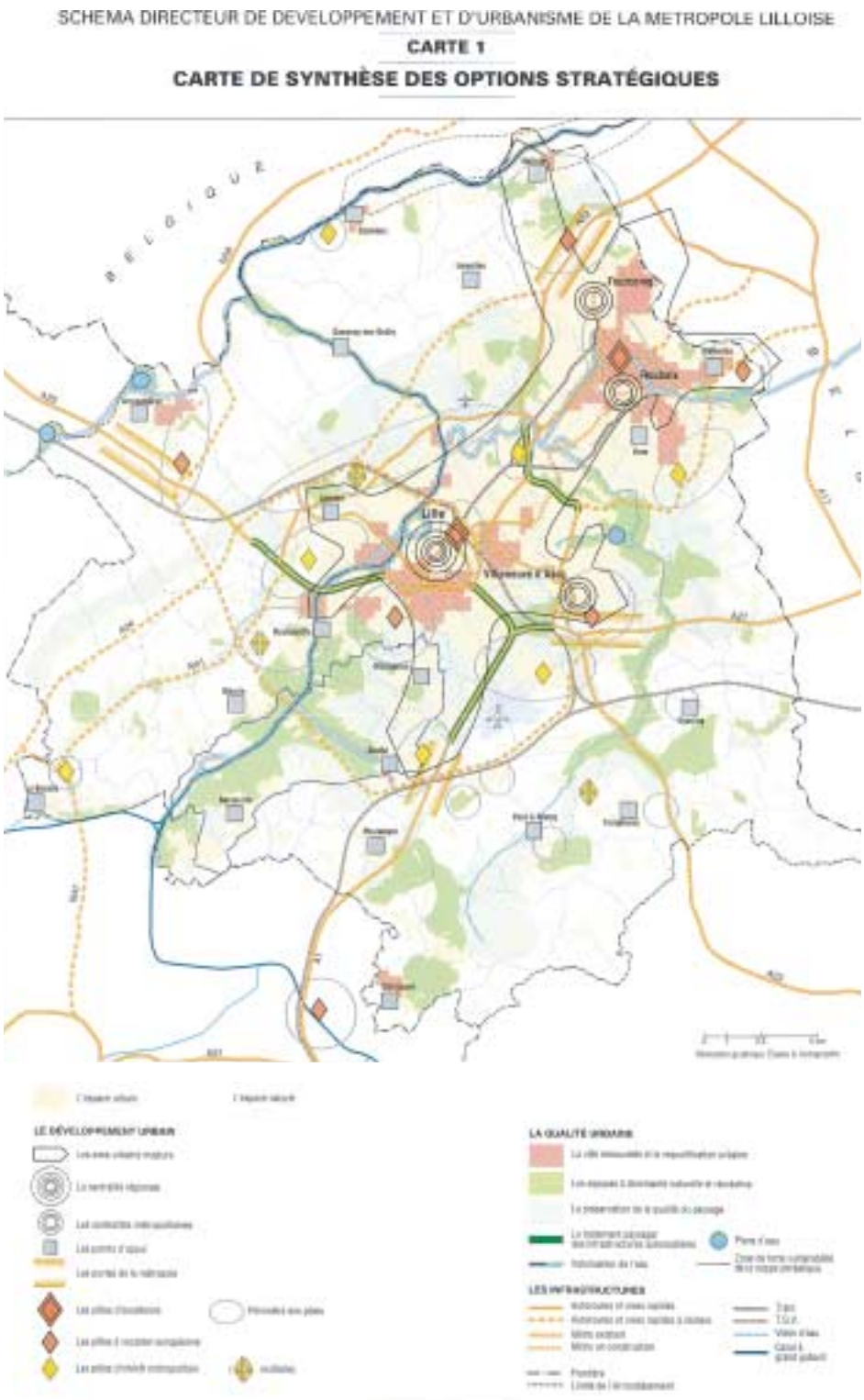
La légende est le reflet des lignes de force du projet d'agglomération.

L'expression spatiale traduit des politiques d'aménagement et non un zonage.

Le schématisme est poussé mais respectueux de la configuration géographique et donc de l'identité de l'agglomération.

À écarter pour un SCoT

La précision dans la représentation des tracés des infrastructures routières.



Lille métropole

Les points d'intérêt pour un SCoT

Cette carte traduit la volonté politique du projet d'agglomération et les options du parti d'aménagement.

La légende reflète les lignes de force du projet d'agglomération.

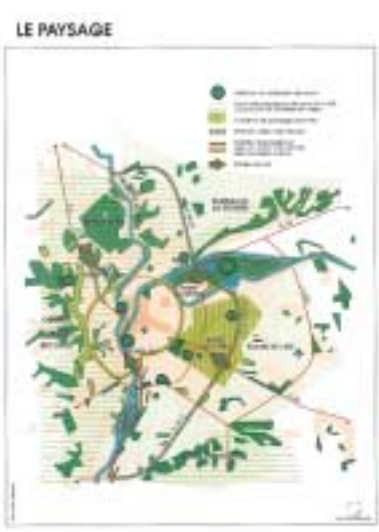
Le schématisme est poussé mais respecte la configuration géographique et donc l'identité de l'agglomération.

À remarquer que les pôles stratégiques sont identifiés géographiquement de façon schématique.

À écarter pour un SCoT

La précision dans la représentation des tracés des infrastructures routières.

Les cartes thématiques



Cartes thématiques en appui direct des cartes de synthèse

Les points d'intérêt pour un SCoT

Le choix des cartes thématiques pour décliner le projet d'agglomération.

La synergie de plusieurs politiques sectorielles d'aménagement exprimée sur une même carte.

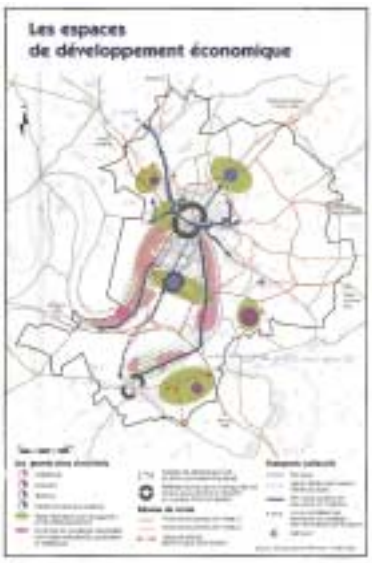
L'ordre de présentation.

À écarter pour un SCoT

Pour certaines cartes, une représentation encore trop focalisée sur une seule ligne d'aménagement.

Schéma directeur
de l'agglomération
Rouen-Elbeuf
Pour un
développement
équilibré et solidaire
soumis à l'approbation
février 2021

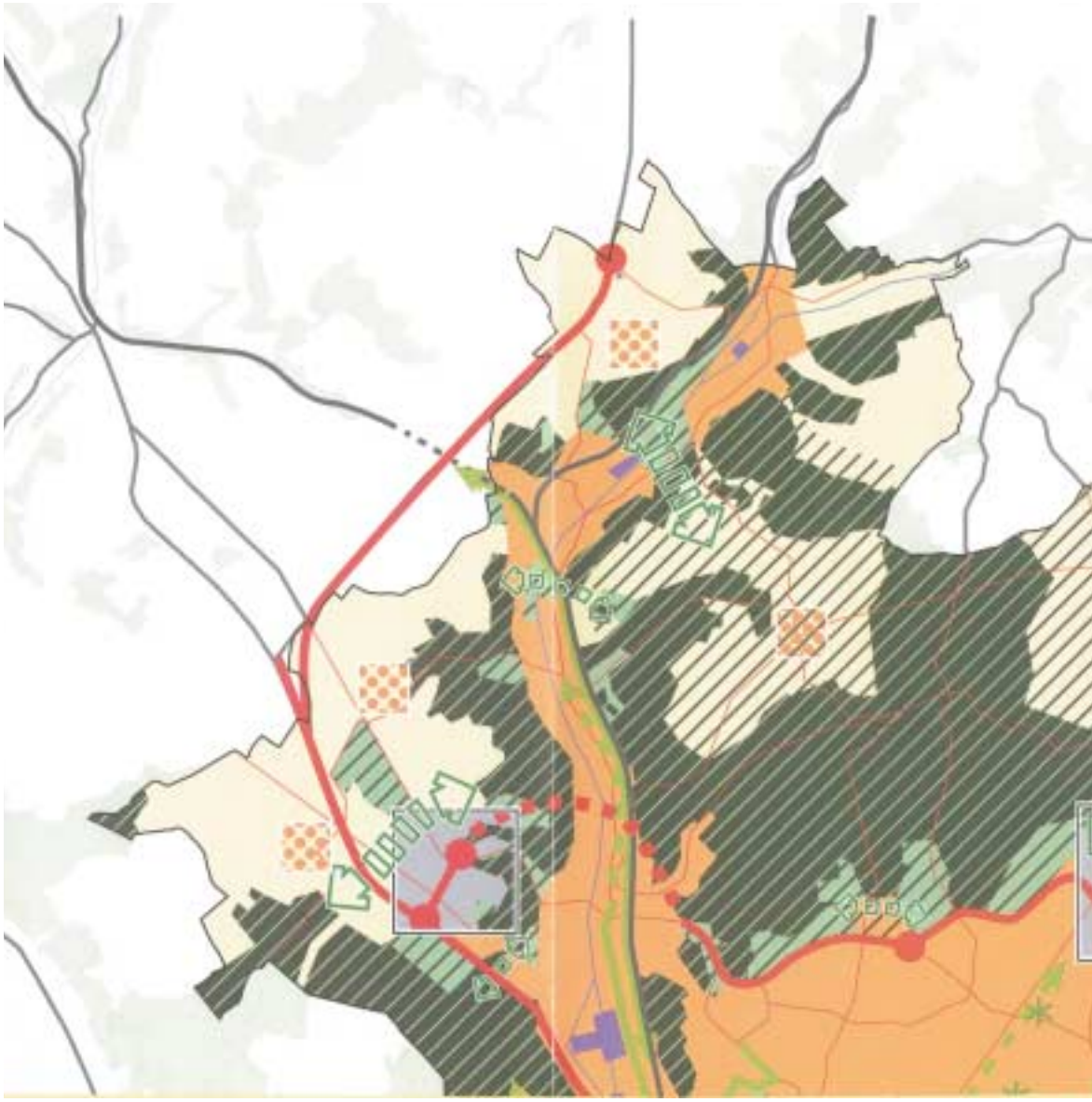
L'organisation du territoire


Les espaces
de développement économique

Le paysage
et les espaces naturels

La ceinture verte
et la trame verte et bleue

Le réseau de
déplacements des voyageurs



Le cas spécifique de l'expression des espaces et sites naturels ou urbains à protéger

Voir partie III p. 76

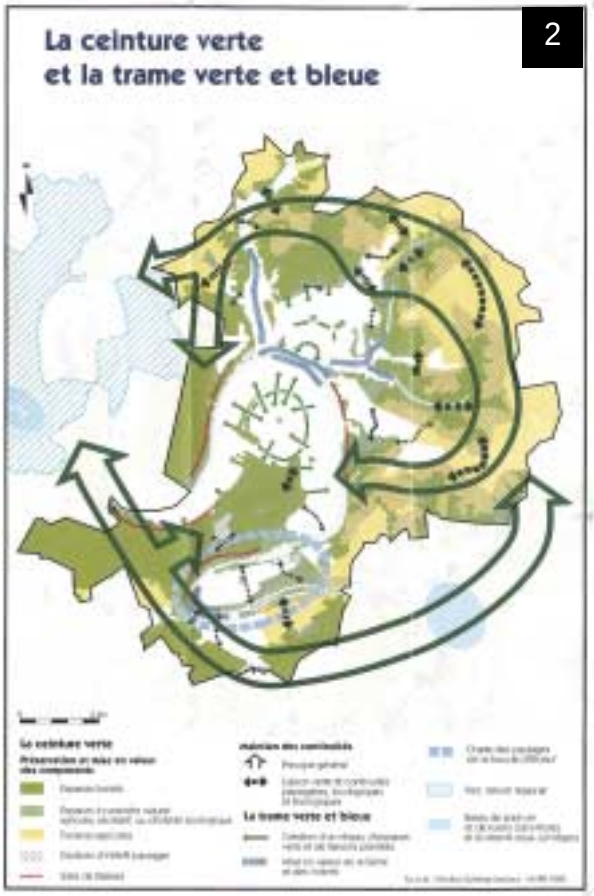
L'agglomération Rouen-Elbeuf

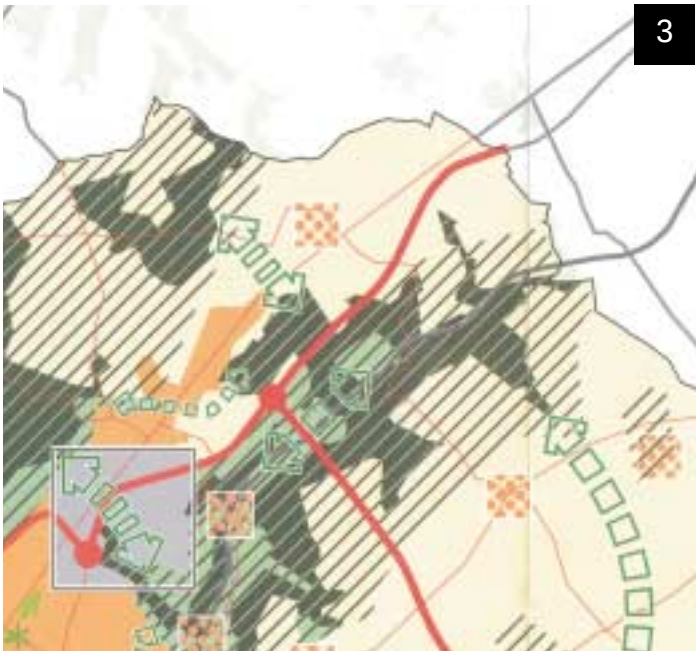
Les points d'intérêt pour un SCoT

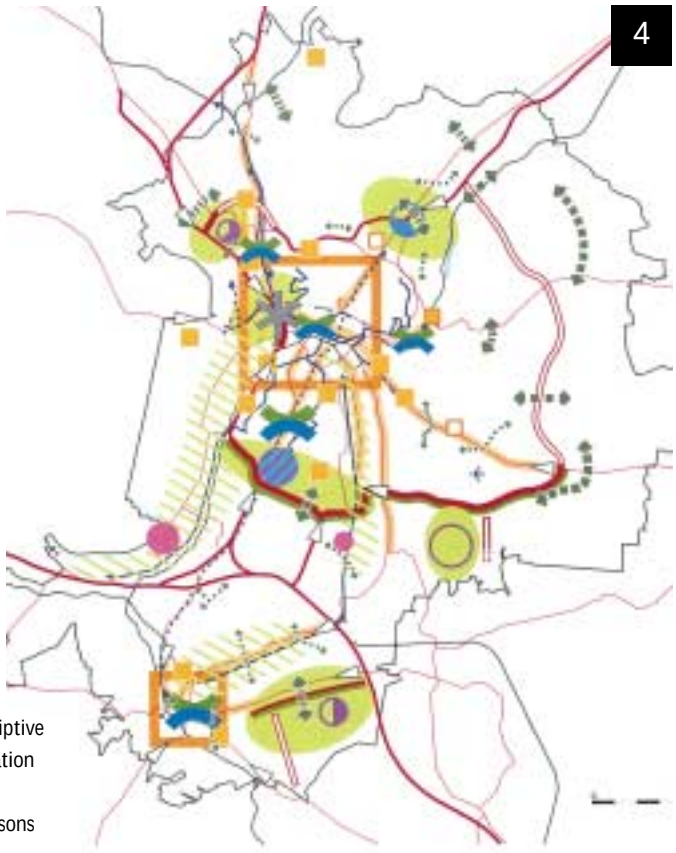
La carte exprime schématiquement les continuités et liaisons vertes à préserver (sous forme de flèches).

Seules les liaisons d'intérêt supérieur figurent sur la carte.

Le texte fixe le caractère des espaces concernés, les principes d'aménagement et les prescriptions associées.







Les points d'intérêt pour un SCoT

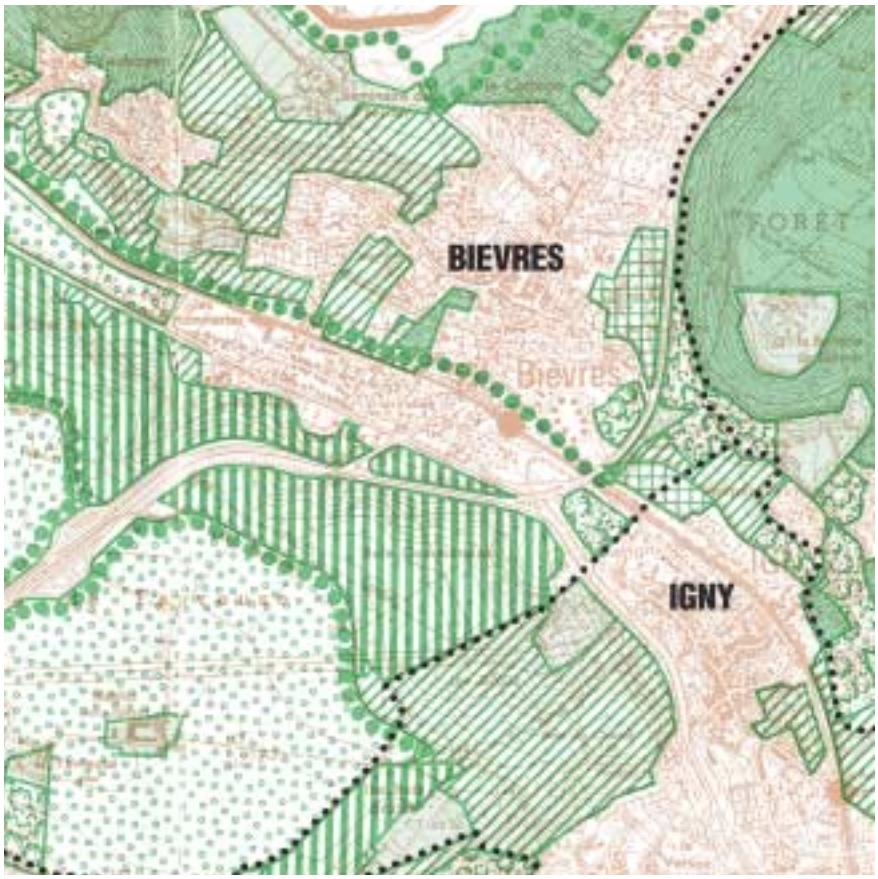
La déclinaison d'un principe de protection à travers un ensemble de documents graphiques :

1 - l'annonce d'un principe d'organisation de la ceinture verte dans une carte de synthèse du niveau d'un PADD,

2 – la déclinaison de ce principe dans une carte thématique,

3 – l'indication dans une carte prescriptive (qui ne sera plus une carte de destination générale des sols comme dans le cas présent), des continuités et liaisons vertes d'intérêt supérieur, à préserver,

4 – l'inscription d'actions de préservation dès la première phase de mise en œuvre du SD.



La délimitation des espaces et sites naturels ou urbains à protéger

Voir partie III p. 76

La délimitation de sites de la ceinture verte en Île-de-France

Les points d'intérêt pour un SCoT

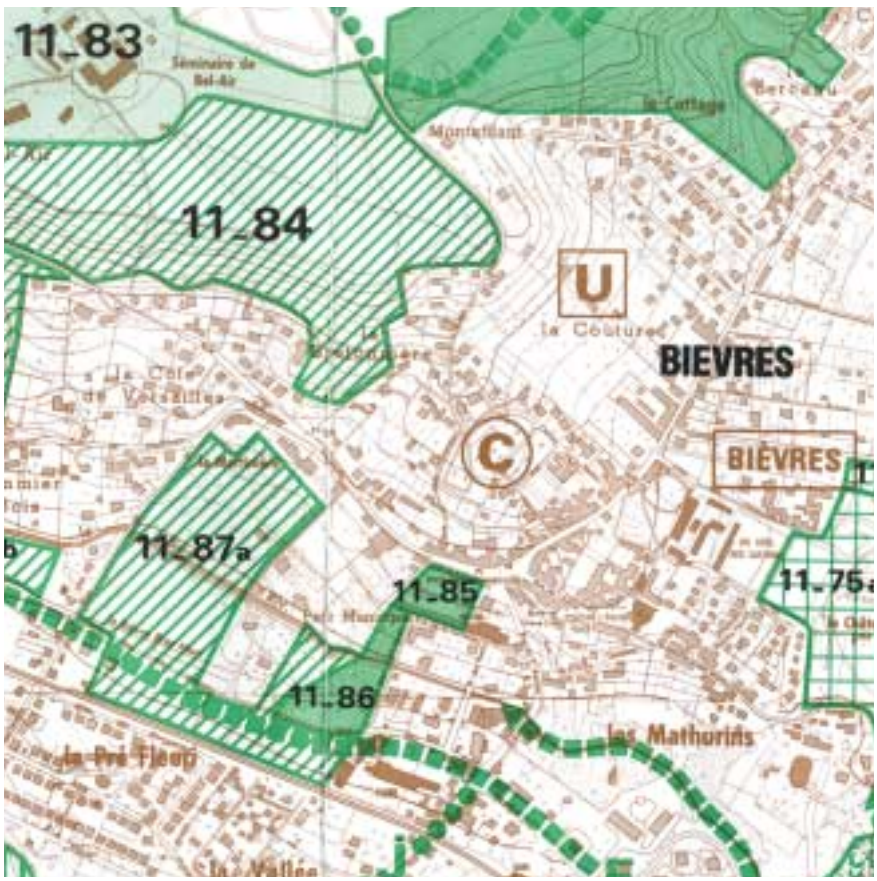
L'intérêt de l'exemple réside dans l'utilisation du jeu de deux échelles de cartes :

1 – une carte générale situant les espaces concernés,

2 – des cartes faisant office de "zoom" pour préciser les périmètres de ces espaces.

La représentation de la délimitation permet d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

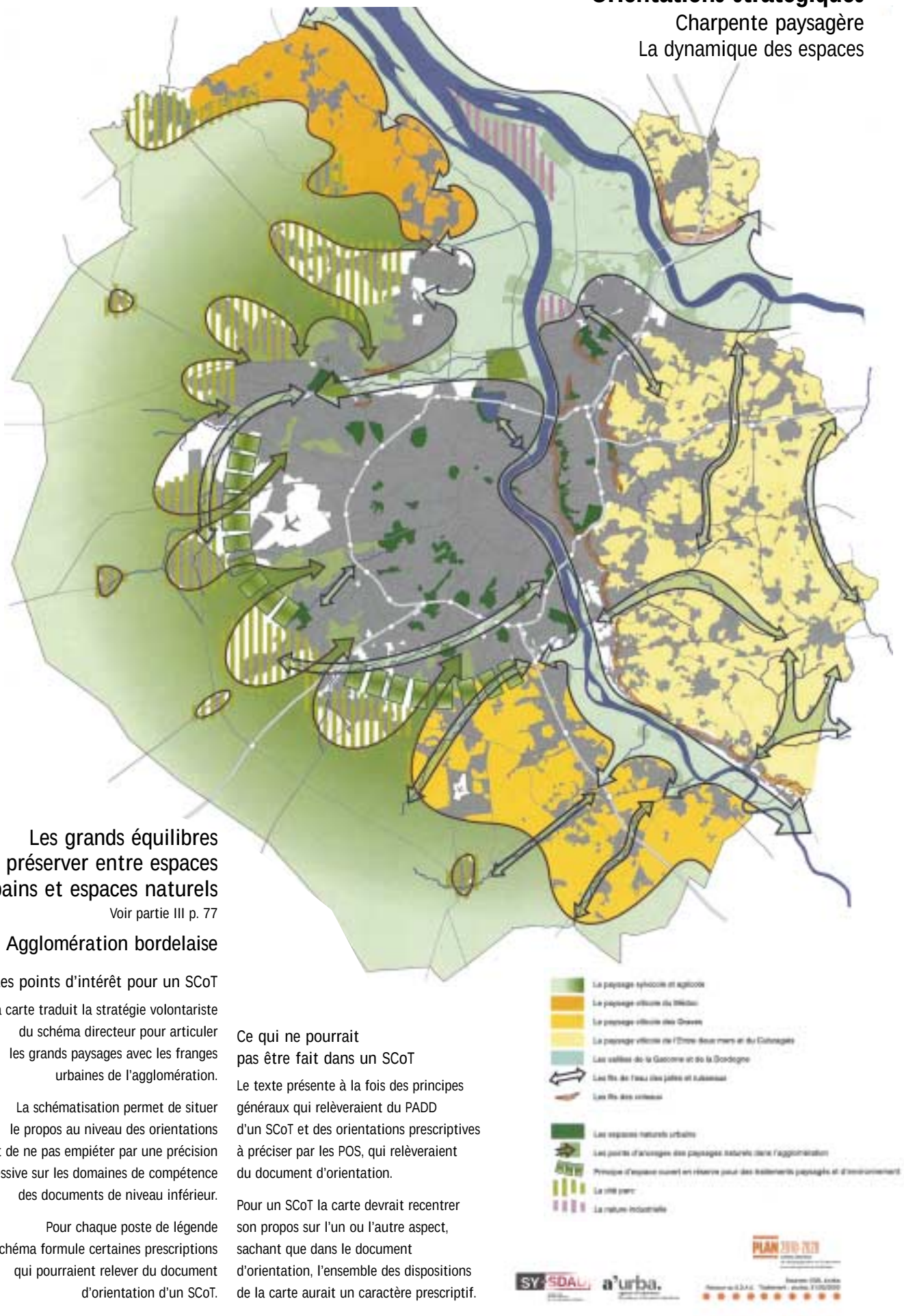
À noter : dans le cas présenté, l'ensemble des espaces de la ceinture verte est représenté. Dans un SCoT cette délimitation précise ne pourra concerner que des espaces dont la protection est d'intérêt majeur et supra communale.



Orientations stratégiques

Charpente paysagère

La dynamique des espaces



Les grands équilibres à préserver entre espaces urbains et espaces naturels

Voir partie III p. 77

Agglomération bordelaise

Les points d'intérêt pour un SCoT

La carte traduit la stratégie volontariste du schéma directeur pour articuler les grands paysages avec les franges urbaines de l'agglomération.

La schématisation permet de situer le propos au niveau des orientations et de ne pas empiéter par une précision excessive sur les domaines de compétence des documents de niveau inférieur.

Pour chaque poste de légende le schéma formule certaines prescriptions qui pourraient relever du document d'orientation d'un SCoT.

Ce qui ne pourrait pas être fait dans un SCoT

Le texte présente à la fois des principes généraux qui relèveraient du PADD d'un SCoT et des orientations prescriptives à préciser par les POS, qui relèveraient du document d'orientation.

Pour un SCoT la carte devrait recentrer son propos sur l'un ou l'autre aspect, sachant que dans le document d'orientation, l'ensemble des dispositions de la carte aurait un caractère prescriptif.

La prise en compte des objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux

Voir partie III p. 79

Métropole Lilloise

Les points d'intérêt pour un SCoT

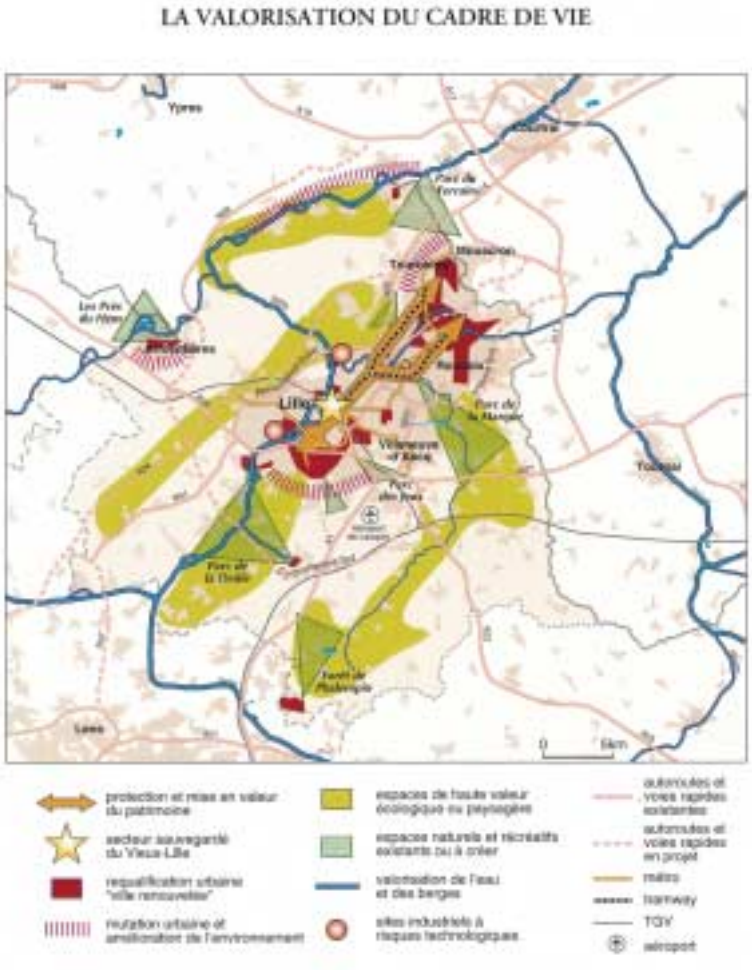
La présentation à 2 niveaux de cartes :

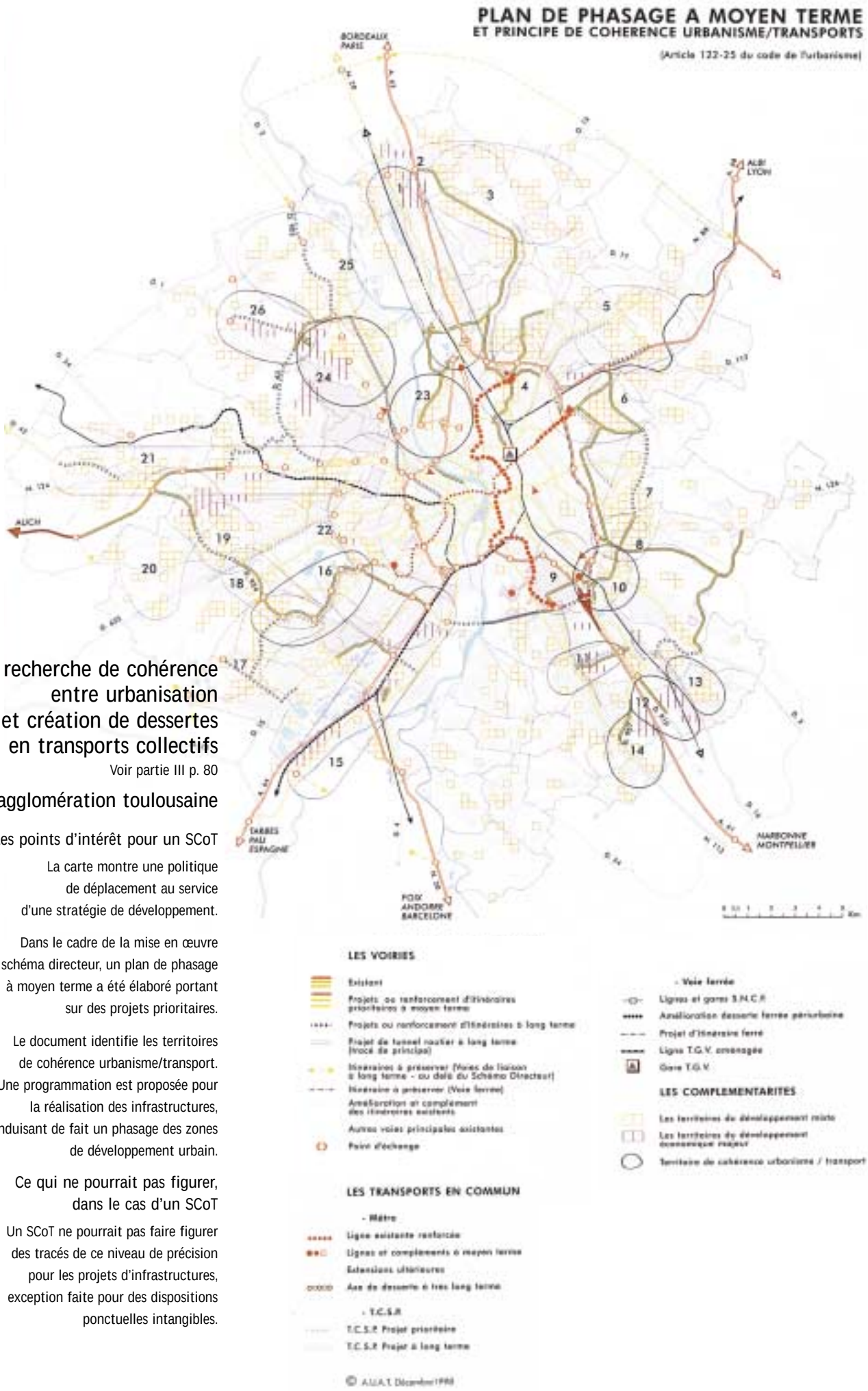
La carte de synthèse des options fondamentales situe la politique de "la ville renouvelée" et de la requalification urbaine dans l'ensemble des options stratégiques fondamentales du projet métropolitain, elle est du niveau du PADD d'un SCoT.

La carte thématique sur la valorisation du cadre de vie, en appui des principes généraux du parti d'aménagement affiche la synergie entre différentes politiques et exprime la nécessaire cohérence entre les actions qui relèvent de la politique de l'habitat et celles qui relèvent d'une politique de l'urbanisme.

Ce type de carte peut venir en appui du PADD d'un SCoT, recentré sur les aspects precriptifs des orientations ; elle pourrait figurer dans un document d'orientation d'un PADD.

À noter : la représentation de la desserte par les infrastructures routières et de transport collectif pour exprimer la cohérence entre habitat et transport est justifiée, mais dans un SCoT l'expression des projets d'infrastructures ne pourrait pas être figée dans une représentation aussi précise.





La recherche de cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs

Voir partie III p. 80

L'agglomération toulousaine

Les points d'intérêt pour un SCoT

La carte montre une politique de déplacement au service d'une stratégie de développement.

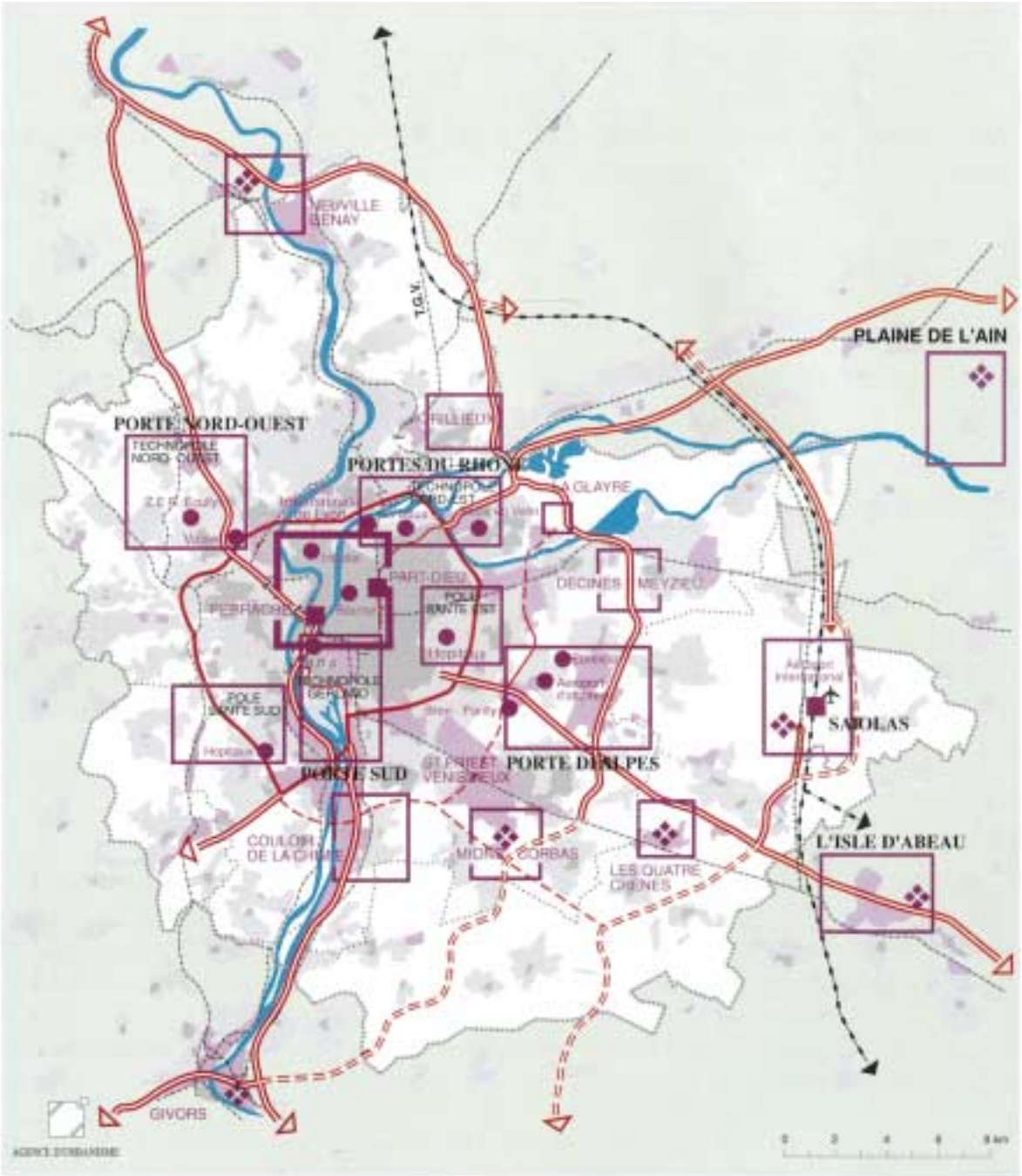
Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur, un plan de phasage à moyen terme a été élaboré portant sur des projets prioritaires.

Le document identifie les territoires de cohérence urbanisme/transport. Une programmation est proposée pour la réalisation des infrastructures, induisant de fait un phasage des zones de développement urbain.

Ce qui ne pourrait pas figurer, dans le cas d'un SCoT

Un SCoT ne pourrait pas faire figurer des tracés de ce niveau de précision pour les projets d'infrastructures, exception faite pour des dispositions ponctuelles intangibles.

ESPACES ECONOMIQUES ET POLES DE DEVELOPPEMENT



La prise en compte des activités économiques

Voir partie III p. 85

L'agglomération lyonnaise

Les points d'intérêt pour un SCoT

La carte illustre deux des trois objectifs majeurs qui fondent la politique économique de l'agglomération :

La stimulation des moteurs du développement économique, impliquant une politique volontariste en matière de grands équipements, de formation et de recherche, et de valorisation de toutes les synergies.

La modernisation du tissu économique, non illustrée.

Le repositionnement sur le marché hautement concurrentiel, qui suppose notamment de diversifier davantage l'offre en sites d'accueil sur l'agglomération.

À noter : cette carte thématique dans sa représentation est plutôt une carte d'options générales. En déclinaison de cette carte, la représentation des orientations prescriptives qui en découlent pourrait conduire à une carte à insérer dans le document d'orientation d'un SCoT.

- Centre de l'agglomération
- Pôle de développement
- Tissu économique traditionnel
- Equipement structurant
- Localisation possible pour un pôle logistique
- Gare desservies par le T.G.V

Protéger et mettre en valeur les espaces naturels et les paysages

Les objectifs relatifs à la protection des paysages

Voir partie III p. 88

L'agglomération grenobloise

Les points d'intérêt pour un SCoT

Cette carte du SD de la région grenobloise est illustrative d'une stratégie globale en termes de paysage et d'environnement.

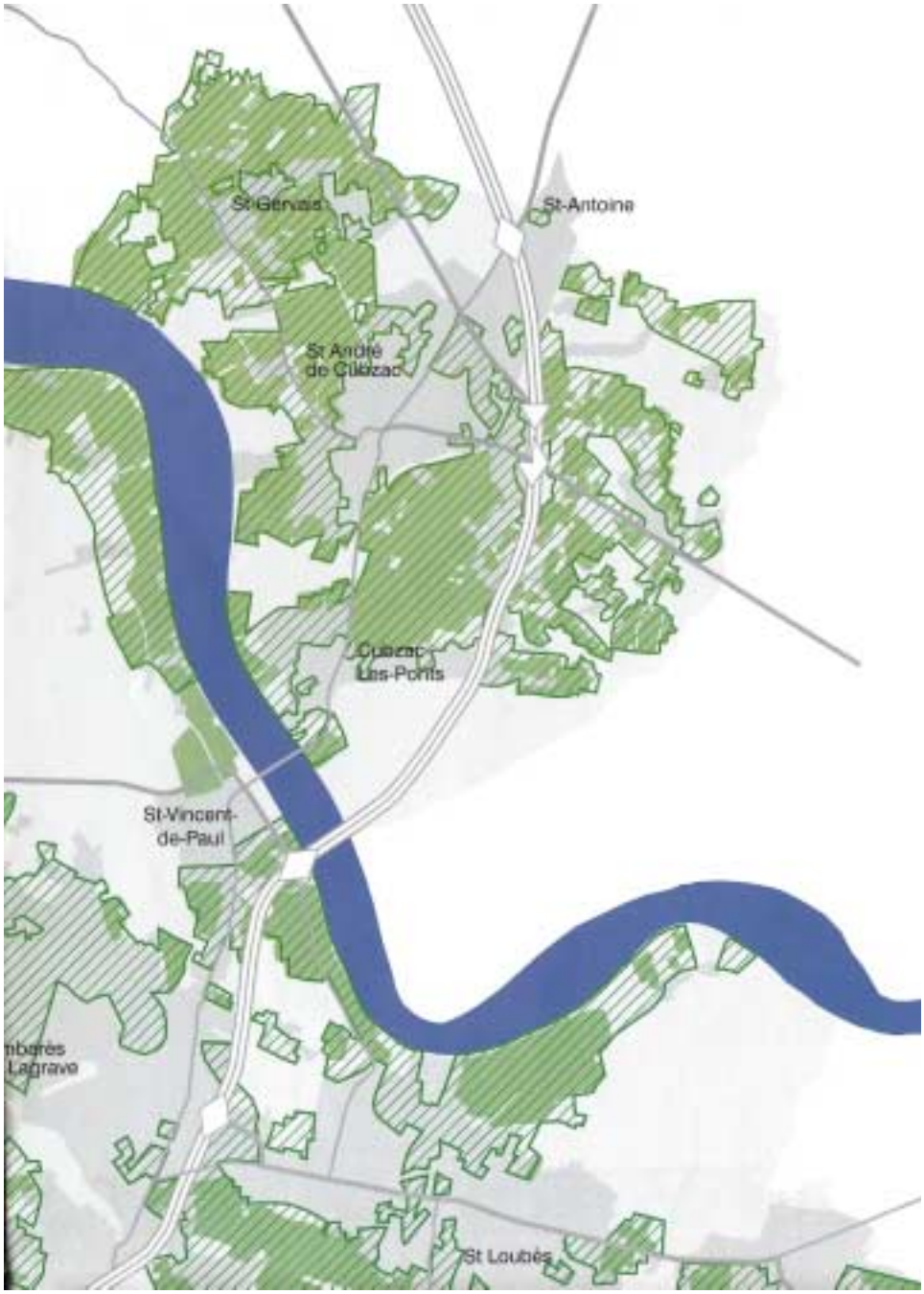
Le schéma directeur est porteur d'un projet paysager ambitieux, conçu en accompagnement du projet de développement spatial de la région.

La carte s'exprime suivant deux volets d'orientations spatiales exprimées en termes prescriptifs :

" Les éléments qualitatifs " figurés schématiquement sur la carte.

" Les espaces naturels " sur lesquels la légende présente un certain nombre de dispositions à prendre, notamment de protection.

À noter : au schéma directeur, cette carte est l'une des 3 grandes cartes thématiques déclinant le projet d'aménagement. Dans un SCoT ce type de carte pourrait figurer dans le document d'orientation, en évitant cependant les représentations spatiales trop précises pour les dispositions sur les espaces naturels, sauf nécessité de protection correspondant à un enjeu majeur.



Les objectifs relatifs à la protection des paysages

Voir partie III p. 88

L'agglomération bordelaise et les terroirs viticoles

Les points d'intérêt pour un SCoT

Cette carte du SD de la région bordelaise présente un cas de prise en compte précise des zones de protection d'espaces naturels : les terroirs viticoles.

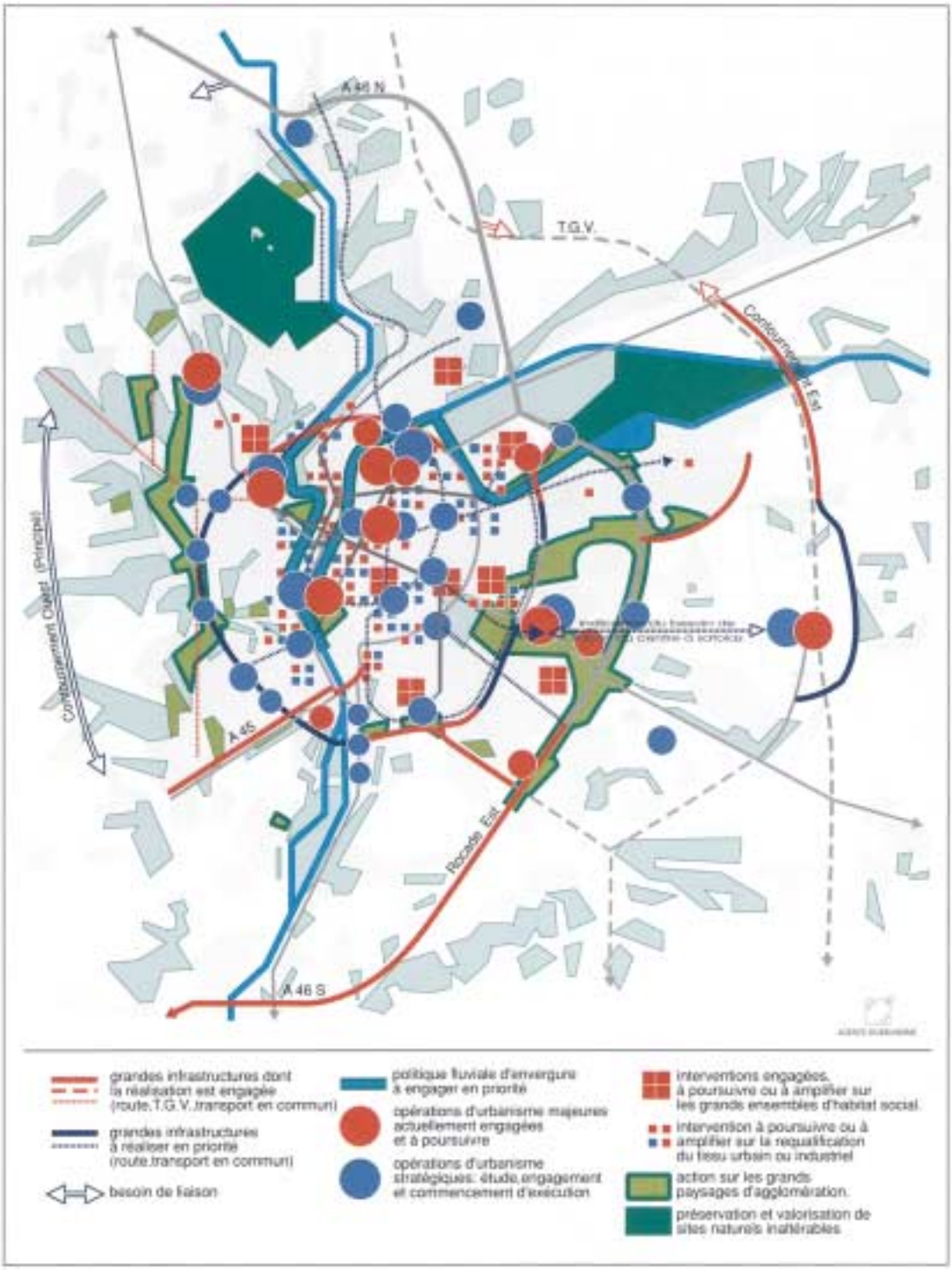
La démarche a conduit à déterminer les sites les plus remarquables à protéger de façon stricte au schéma directeur, et d'établir une hiérarchie des autres espaces à préserver selon leur qualité et leur valeur historique.

Cette carte montre ce que pourrait être en matière de paysage sensible le recours à une délimitation précise telle que le prévoit le décret du 27 mars 2001 article R.122-3, 5°.

Une telle délimitation sur une telle étendue ne serait pas exempte de difficultés ultérieures d'interprétation aux limites des espaces protégés. En effet, ces limites précises sur de vastes espaces entraînent la même précision de lecture pour les autres espaces lus en " négatif " de l'espace protégé.

La carte de première phase de réalisation ou les cartes de phasages

LES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA PREMIERE PHASE DE REALISATION DU PARTI D'AMENAGEMENT (HORIZON 1995)



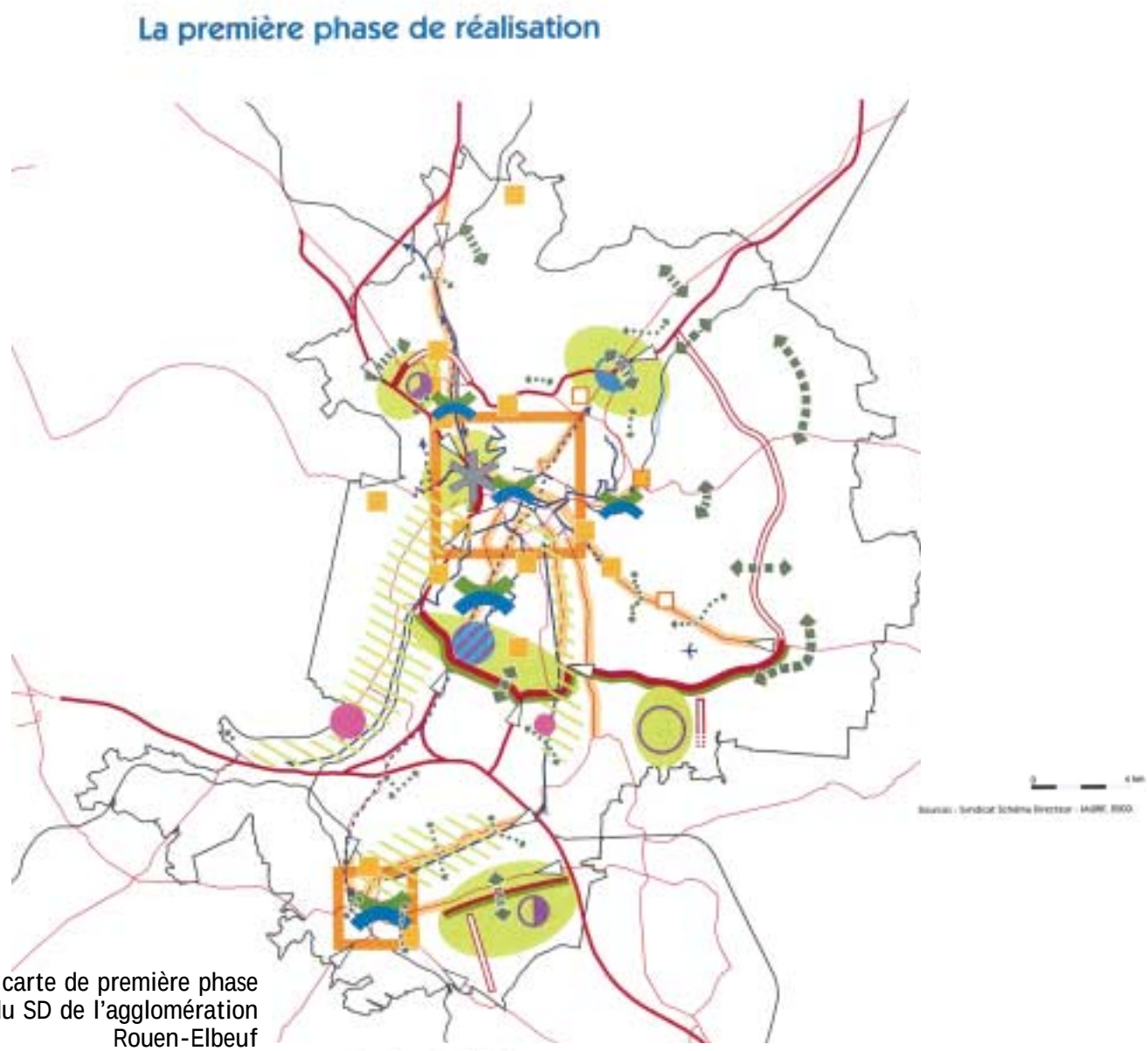
L'agglomération lyonnaise

Les points d'intérêt pour un SCoT

L'expression schématique de la carte.

La légende exprimée en termes d'actions, de politiques à engager, d'engagement d'opérations d'urbanisme.

Antithèse d'une carte n'illustrant qu'une simple liste d'opérations.



La carte de première phase du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Les points d'intérêt pour un SCoT

Les grandes rubriques de la légende exprimant les quatre volets d'actions fondamentaux pour la mise en œuvre du projet d'agglomération.

L'importance accordée à cette carte de phasage et de mise en œuvre : elle est l'une des trois grandes cartes exprimant le schéma.

L'expression schématique de la carte.

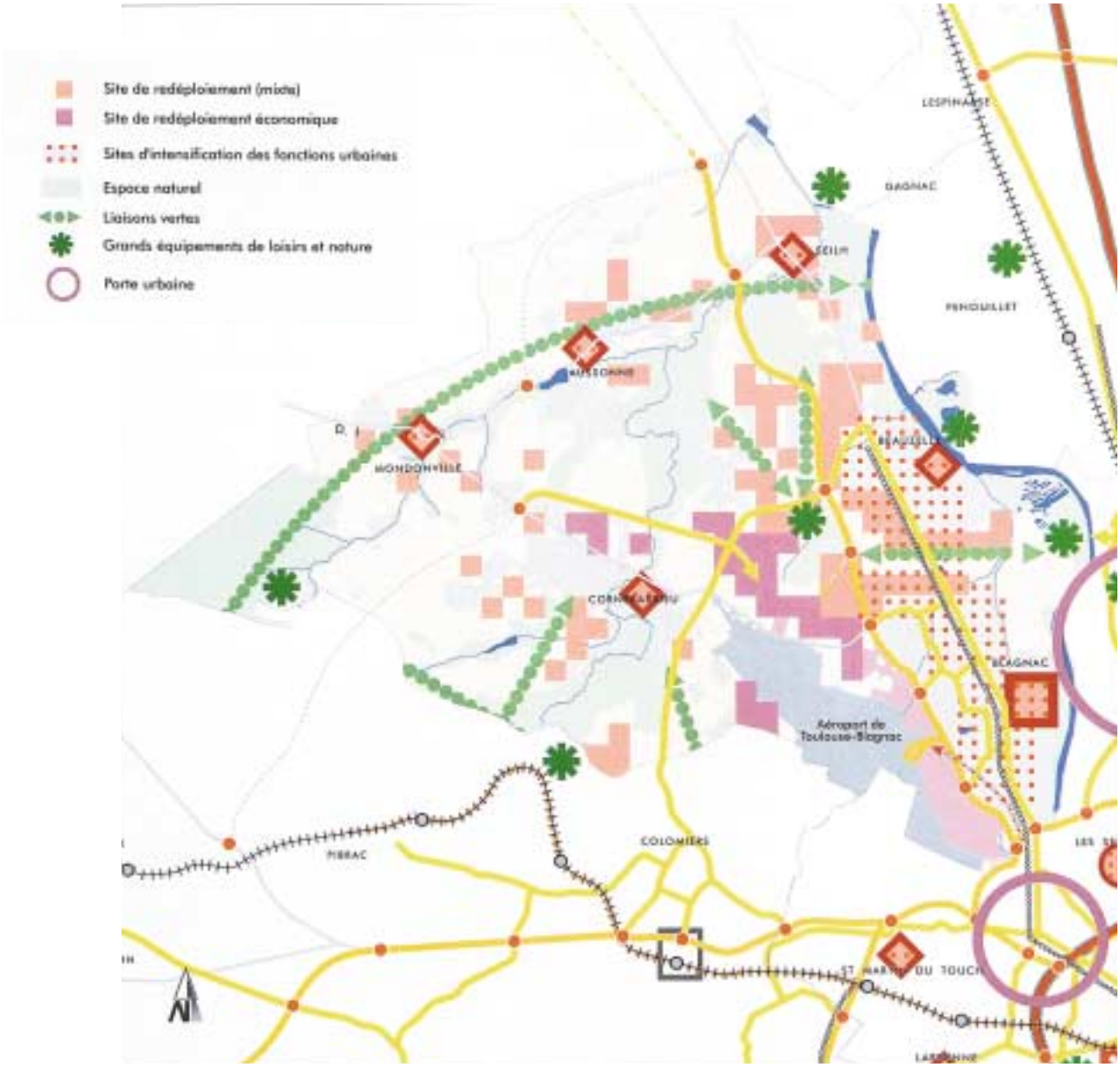
Attention

Attention à l'expression simplement descriptive des postes de légende alors qu'ils portent sur des études à mener, des politiques à engager, des opérations à promouvoir et des réalisations à mener partiellement ou totalement à terme.

Attention à la précision des tracés des infrastructures projetées.

Les cartes de déclinaison par territoires

LES PRINCIPALES OPTIONS D'AMÉNAGEMENT DU SECTEUR NORD-OUEST



L'agglomération toulousaine

Les points d'intérêt pour un SCoT

Le schématisme des indications cartographiques (sauf les espaces naturels et les infrastructures).

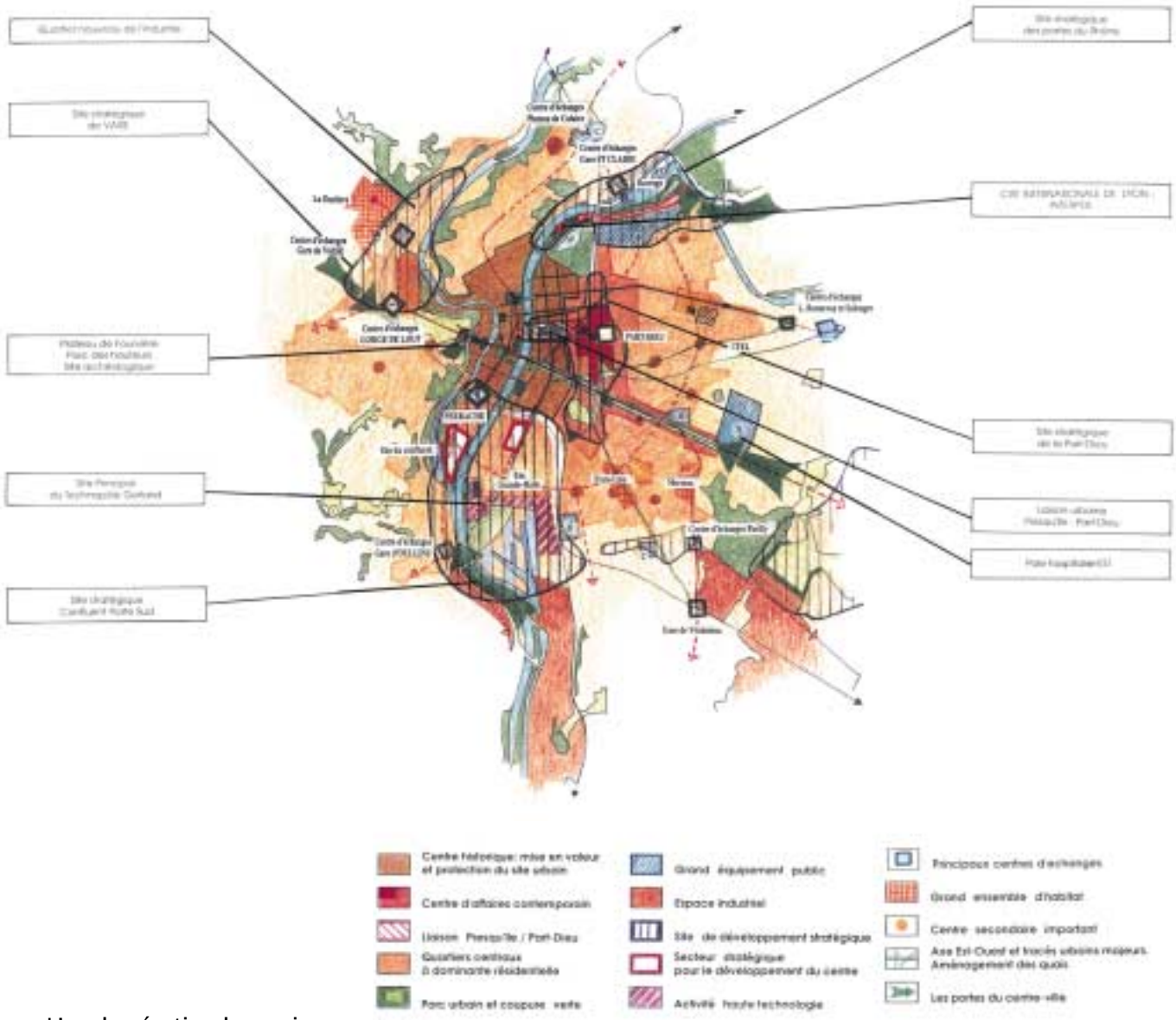
Le choix d'un nombre limité de repères géographiques en fond de plan (routes et eau)

Ce qui ne pourra pas être fait dans le cas d'un SCoT

L'expression de zonages fins.

La définition d'actions relevant d'un niveau inférieur à celui du SCoT.

La précision systématique dans la représentation des espaces naturels et des infrastructures.



L'agglomération lyonnaise

Les points d'intérêt pour un SCoT

L'indication des grands projets et actions structurantes.

Le choix d'un nombre limité de repères géographiques en fond de plan (routes et eau).

Ce qui ne pourra pas être fait dans le cas d'un SCoT

L'expression sur certains points sous forme de zonages et de destination des sols.

La précision dans la représentation des espaces sauf exception.

L'agglomération Rouen-Elbeuf

Les points d'intérêt pour un SCoT

Le choix de ne pas recourir à une représentation cartographique pour la déclinaison par territoires des principes généraux du projet d'agglomération est une option qui a aussi son intérêt.

Les territoires ont une identité suffisamment forte et reconnue dans le cas présent pour ne pas nécessiter le recours à la carte pour rendre le propos compréhensible.

Les écueils d'une représentation trop précise, appelant des problématiques ne relevant plus du niveau du schéma directeur.

L'inutilité d'un enfermement dans des périmètres figés alors que certaines problématiques, conduisent à d'autres périmètres de solidarité, qui ont entre autres raisons, motivé cette option de non représentation cartographique.

L'histoire, la géographie et le développement ont modelé le territoire de l'agglomération de Rouen-Elbeuf qui recouvre une grande diversité d'espaces. Le projet d'agglomération proposé dans le schéma directeur associe ces différents territoires. La mise en œuvre des principes du parti d'aménagement repose autant sur la poursuite d'un travail collectif à l'échelle de l'agglomération que sur la réalisation, au niveau de chaque secteur, des orientations proposées. L'équilibre de l'ensemble du schéma directeur, aujourd'hui mais aussi à terme, dépend de la participation de chaque territoire au projet commun, en fonction de ses spécificités et de ses atouts. L'identification de ces territoires nécessite des choix auxquels les acteurs locaux sont invités à s'associer.

- Les réflexions menées pour le schéma directeur, notamment lors des rencontres avec les soixante-six maires, ont abouti à proposer sept groupements de communes dans lesquels les conditions naturelles, les relations de proximité ou l'imbrication de services définis à l'échelle intercommunale permettent de dégager des convergences, voire de véritables solidarités territoriales. Chacun des sept secteurs définis fait l'objet d'une présentation structurée en quatre points :

  - les atouts et les potentialités,
  - les vocations du secteur,
  - les principales options d'aménagement,
  - les besoins fonciers et les capacités d'accueil

(cf. carte : Les secteurs de solidarités territoriales)

Sur cette base, les orientations proposées pour chaque secteur, sans fixer un cadre d'intervention strict, peuvent être précisées, enrichies et concrétisées par le travail local.

- Mais une approche diversifiée des secteurs est également possible. Les bassins de vie ou les zones de fonctionnement des solidarités territoriales ne coïncident pas nécessairement avec les périmètres définis par l'addition de territoires communaux. Il est important que dans chaque secteur, en cohérence avec les options d'aménagement du schéma directeur, s'engage la réflexion permettant de définir les choix internes d'organisation.

Des schémas de secteur, finement adaptés aux réalités de terrain, peuvent ainsi relayer et compléter le schéma directeur. Ils ont pour objet conformément au code de l'urbanisme, d'en détailler et préciser le contenu.

D'autres démarches, moins formelles, peuvent également être mises en oeuvre, des chartes intercommunales, des chartes d'équipements, des plans d'aménagement pour des territoires spécifiques... Ces documents reposent sur une ambition politique ou pédagogique. Ils permettent l'organisation des territoires, la répartition d'équipements, de services, de logements, dans le cadre d'une réflexion collective à l'échelle des secteurs. Ils sont à ce titre des outils nécessaires à la mise en oeuvre du schéma directeur.

D'autres travaux, à d'autres échelles intercommunales ou sur d'autres périmètres, peuvent être envisagés. Il est évident que les bassins de vie qui apparaissent aujourd'hui homogènes sont susceptibles d'évoluer. Ainsi, la dimension environnementale correspond probablement peu aux logiques de bassins de vie et nécessite des interventions sur des périmètres plus appropriés (bassin versant...).

3.2 - Un dispositif cartographique adapté au projet

Le choix des cartes principales, l'organisation de leur interdépendance, leur présentation, ne sont pas neutres. Le dispositif doit être adapté à la spécificité de chaque PADD et donc de chaque SCoT.

Les cartes présentées préfigurent l'esprit dans lequel doit être représenté un SCoT. À cette différence fondamentale près que la carte de destination des sols, carte centrale des schémas directeurs, disparaît au SCoT et que la famille des cartes correspondant au document d'orientation du SCoT en est absente.

Le dispositif du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Le dispositif repose sur trois grandes cartes de synthèse (les orientations fondamentales d'aménagement, la destination générale des sols, la première phase de réalisation), appuyées par cinq cartes thématiques (l'organisation du territoire, les espaces de développement économique, le paysage et les espaces naturels, la ceinture verte et la trame verte et bleue, le réseau de déplacement des voyageurs). Comme pour le SD de Lyon, il est volontairement présenté sur une seule planche.

La carte des orientations fondamentales d'aménagement
Son rôle est fondé sur 3 aspects :
- Transcription spatiale des orientations stratégiques
- Cadre des prescriptions d'aménagement spatial
- Rappel des principales cohérences à assurer entre politiques sectorielles

La carte de destination générale des sols
Bien que ne devant plus figurer dans un SCoT, certains de ses éléments sont intéressants

Elle recourt en partie à des symboles pour éviter de procéder par zonage. Elle introduit une distinction didactique entre occupation dominante du sol et qualification de l'espace. Ce dernier aspect est à retenir pour le document d'orientation.

La carte de première phase de réalisation
Elle renvoie à une liste d'actions et d'études à engager, se référant aux orientations stratégiques du projet d'agglomération. Cette carte générale de mise en œuvre et de phasage est placée en regard de la carte des orientations fondamentales d'aménagement. Le dialogue de ces deux cartes disposées sur un même support souligne l'enjeu déterminant des actions à engager pour la réalisation du projet d'agglomération. Dans ce cas, il est intéressant que la carte de première phase de réalisation adopte le même langage graphique et la même échelle que la carte des orientations fondamentales d'aménagement.

En conclusion ce qui est à retenir pour un SCoT : l'adoption d'un dispositif avec trois cartes principales présentées à égalité d'importance sur un même support. Dans un SCoT il s'agira de la carte de synthèse du PADD, d'une carte de synthèse des orientations prescriptives et d'une carte engageant la mise en œuvre. Ce qui souligne dans ce cas l'importance de cette dernière.

Le dispositif du SD de l'agglomération toulousaine

Une carte des orientations stratégiques traduit le parti d'aménagement global. Elle est construite à partir de quatre approches thématiques (illustrées par quatre cartes) et répond à la volonté de garantir les grands équilibres de l'espace métropolitain.

Les quatre cartes thématiques (Des territoires pour habiter : les lieux de vie quotidienne", "Des territoires pour accueillir les fonctions économiques et métropolitaines majeures", "Le réseau vert et bleu", "Le réseau secondaire"), permettent d'illustrer trois grands axes stratégiques du parti d'aménagement et conduit à la carte des orientations stratégiques.

Sur les quatre illustrations apparaît un "tronc commun" d'indications structurantes sur des problématiques transversales aux approches plus thématiques :
- Réseaux primaires d'agglomération existant et projeté
- Limites urbain/rural
- Points d'intersection

En conclusion ce qui est à retenir pour un SCoT

L'articulation fine des cartes thématiques et leur contribution au montage de la carte des orientations stratégiques.

Le dispositif du SD de l'agglomération lyonnaise

L'affirmation du projet d'agglomération et la cohérence de ses orientations trouvent sa traduction principale dans un dispositif cartographique qui disjoint l'expression des " orientations fondamentales " de celle de la " destination générale des sols " (zonage, contraintes et servitudes), à l'aide de deux cartes distinctes mais de même valeur, et réunies sur un même support.

Ces deux cartes ont constitué ainsi un mécanisme unitaire, le Schéma Directeur, dans lequel la lecture de l'une s'éclaire de la lecture de l'autre, dans un rapport de cohérence.

Premier schéma directeur à rejeter la carte unique des années 70 / 80, il traduit la volonté de rompre avec la pratique consistant à exprimer les grands enjeux d'agglomération à travers le seul prisme de l'expression réglementaire.

Ces deux " grandes cartes " sont appuyées par sept cartes thématiques : le réseau de voirie, le réseau de transports en commun en site propre, la charpente et la centralité, les lieux du développement, l'enseignement supérieur, l'habitat, le paysage.

En conclusion ce qui est à retenir pour un SCoT

La force de la représentation du projet d'agglomération à travers la carte des orientations fondamentales.

Le choix des cartes thématiques très représentatif des grandes problématiques du projet d'agglomération.

3.3 L'articulation nécessairement fine entre texte et représentation spatiale

L'articulation entre le texte et la représentation spatiale apparaît encore plus déterminante dans un SCoT que dans un SD.

• L'abandon des légendes descriptives de la destination générale des sols au profit de l'expression d'objectifs, de politiques à développer, d'actions...

Cette évolution est dans la logique du SCoT. Les SD récents ont ouvert la voie en s'éloignant de plus en plus des légendes cartographiques simplement descriptives de l'occupation du sol pour exprimer les grandes lignes du projet global d'aménagement et de développement préfigurant le PADD du SCoT.

Les grandes rubriques des légendes cartographiques tendent à refléter les lignes de force du projet global. Les postes de légende au sein de ces rubriques peuvent correspondre, selon les cas, aussi bien à des infrastructures, des centralités, des sites d'activités économiques qu'à des politiques à développer ou des démarches d'étude et de concertation à promouvoir.

SCHEMA DIRECTEUR
Rouen... ...Elbeuf

Introduction

PREMIERE PARTIE
La situation actuelle et les perspectives d'évolution

Chapitre 1 - Diagnostic et perspectives d'évolution
I. Un développement démographique à dynamiser
II. Un espace urbain à organiser
III. Une économie plus performante à développer
IV. Retrouver un environnement de qualité

DEUXIEME PARTIE
Les orientations stratégiques du projet d'agglomération

Chapitre 2 - Positionner l'agglomération dans l'espace européen
I. S'appuyer sur le réseau des villes normandes
II. Trouver sa place dans les politiques régionales
III. Structurer l'espace de l'agglomération

Chapitre 3 - Assurer la croissance et le développement
I. Atténuer les effets du vieillissement
II. Agir sur l'emploi
III. L'attractivité résidentielle, facteur de réussite
VI. L'évaluation régulière des projections démographiques

Chapitre 4 - Organiser l'économie au mieux des potentialités
I. S'appuyer sur les potentialités de l'agglomération
II. Développer des sites économiques majeurs et offrir une gamme de parcs d'activités aux entreprises
III. Multiplier les liens entre la formation, la recherche et les activités économiques
IV. Equilibrer l'armature commerciale

Chapitre 5 - Mener une politique de l'habitat au service des équilibres sociaux et spatiaux
I. Des logements diversifiés et de qualité
II. Favoriser l'équilibre et la mixité de l'habitat
III. Structurer l'habitat autour de pôles

Chapitre 6 - Garantir la qualité du cadre de vie
I. Préserver et mettre en valeur les paysages
II. Valoriser et gérer les espaces naturels
III. Gérer et pérenniser les espaces agricoles
IV. Mettre en place une gestion globale du cycle de l'eau
V. Prévenir les risques naturels
VI. Contrôler les risques technologiques
VII. Lutter contre les nuisances urbaines

Chapitre 7 - Développer les grands équipements
I. Développer le rayonnement universitaire et la recherche
II. Répartir les équipements de l'enseignement secondaire
III. Assurer l'organisation du système de santé
IV. Doter l'agglomération d'équipements pour les loisirs, les sports et la culture
V. Valoriser les atouts touristiques et le patrimoine culturel et rural

TROISIEME PARTIE
Le parti d'aménagement

Chapitre 8 - Les principes généraux du parti d'aménagement
I. Structurer l'évolution urbaine
II. Se donner une ambition forte pour les quartiers Ouest de Rouen
III. Organiser l'espace économique autour de sites-clés
IV. Conjuguer environnement et aménagement
V. Concevoir un réseau d'infrastructures qualitatives
VI. Mobiliser tous les territoires

Le dispositif des cartes et des schémas

L'articulation nécessairement fine entre texte et représentation spatiale

La correspondance entre les grandes rubriques de la légende de la carte des orientations fondamentales d'aménagement (ou de synthèse des options stratégiques) et les orientations fondamentales du PADD.

La correspondance entre les postes de la légende de la carte des orientations fondamentales ou options stratégiques et les concepts d'aménagement.

• Une articulation affinée entre carte et texte

Quatre aspects sont présentés à travers différents exemples de SD :

- La correspondance entre les grandes rubriques de la légende de la carte de synthèse du PADD et les axes fondamentaux du PADD.

SD de l'agglomération de Rouen-Elbeuf : les quatre rubriques de la légende de la carte des orientations fondamentales d'aménagement reprennent l'énoncé des lignes de forces du parti d'aménagement qui lui même est la traduction spatiale des axes fondamentaux du projet global (cf. illustration).

- La correspondance entre les postes de légende de la carte de synthèse du PADD et les concepts d'aménagement.

SD de développement et d'urbanisme de Lille Métropole : la carte de synthèse des options stratégiques comporte des mentions en termes de politiques d'aménagement.

SD de l'Agglomération toulousaine : les postes de la légende de la carte des orientations stratégiques mentionnent à la fois le caractère dominant de l'espace concerné et la politique qui lui est appliquée.

SD de l'agglomération de Rouen-Elbeuf : la légende comprend aussi bien des indications sur les infrastructures, les centralités, les sites d'activités économiques, que sur des politiques à développer ainsi que des démarches d'étude et de concertation à promouvoir.

- La correspondance entre les postes des légendes des différentes cartes et les dispositions prescriptives.

L'ensemble du document d'orientation du SCoT revêt désormais un caractère prescriptif. Cela recouvre donc à la fois les principes généraux du parti d'aménagement et les dispositions qui étaient liées à la carte de destination générale des sols et aux cartes éventuellement ajoutées portant sur les grands équipements d'infrastructure et de superstructures des SD.

Sur les politiques sectorielles (Document d'orientation du SCoT §4 a, b, c, d, e), cela renvoie au chapitre 2 de la partie III.

Sur les orientations générales (Document d'orientation du SCoT §1, 2 et 3), cela renvoie à l'expression du parti d'aménagement et aux cartes de synthèse qui lui sont liées.

- Le renvoi d'un poste de légende à différentes parties du document du SCoT

Une même rubrique de légende ou un même poste de légende va souvent renvoyer à des considérations relevant de différentes parties du document du SCoT situées soit dans le rapport de présentation, soit dans le document d'orientation, tels que définis par le décret du 27 mars 2001.

L'enjeu est alors de disposer dans le document du SCoT d'un fil conducteur clair entre les différentes parties.

La rigueur dans les termes des légendes en référence aux dispositions figurant notamment dans la présentation du PADD (rapport de présentation du SCoT), dans les orientations générales de l'organisation de l'espace et autres dispositions figurant au document d'orientation du SCoT apparaissent indispensables.

4 L'EXPRESSION DE LA DIMENSION STRATÉGIQUE

Le SCoT défini par la loi SRU vise à concilier sur un territoire, projet stratégique d'aménagement et de développement, et planification spatiale.

Par l'écrit, par le graphisme et les cartes, le SCoT devra donc rendre compte d'une stratégie et de sa dimension spatiale. Il pourra le faire de trois façons complémentaires :
- par l'expression de la dimension stratégique dans l'ensemble du document de SCoT,
- par le choix de sites stratégiques porteurs des grands projets d'intérêt d'agglomération (ou d'intérêt métropolitain),
- par l'orientation du SCoT vers la mise en œuvre.

4.1 L'expression "formelle" de la dimension stratégique dans l'ensemble du SCoT

Exprimer une démarche stratégique...
La dimension stratégique repose d'abord sur une démarche. Celle d'une élaboration visant à définir les priorités de développement d'un territoire et à permettre leur réalisation. Cette démarche associe nécessairement un panel élargi d'acteurs.

... l'exprimer dans l'ensemble du document de SCoT
Cette démarche imprègne de sa marque le diagnostic et le PADD. Elle conduit souvent à la définition de sites stratégiques de développement correspondant à des grands projets d'intérêt d'agglomération. Elle s'exprime, enfin, à travers l'importance accordée à la mise en œuvre.
Ces aspects indissociables sont présents et détaillés dans les cinq exemples présentés.

Le SD de Lyon

• La démarche est le reflet d'une préoccupation de stratégie par[3] :
- l'idée principale qu'il convient d'abord de s'attacher à la production d'un consensus politico-administratif urbain en s'abstrayant de l'espace : le projet est introduit en amont du spatialisé.
- la seconde idée étant que l'action publique gagne considérablement à associer de nouveaux acteurs pour faire face de façon plus adaptée aux changements urbains.

Le projet "Lyon 2010-un projet d'agglomération pour une métropole européenne" dont procède le schéma directeur, est issu de cette démarche.

• Le document de SD exprime la dimension stratégique par :
- une vision prospective en rupture avec les approches classiques de la prévision ou des projets,
- une grande attention accordée aux déterminants exogènes et aux dimensions économiques et internationales pour établir une stratégie de développement de l'agglomération,
- le passage d'une démarche de plan (proposant des états futurs du développement spatial) à une démarche de projet (s'exprimant en objectifs, priorités, scénarios),
- un schéma qui se définit par ses finalités plus que par le contenu formel de ses dispositions,
- l'apparition pour la première fois, d'une carte des orientations fondamentales de l'aménagement,
- la mise en rapport de différents domaines et l'articulation des différentes politiques d'aménagements,
- une dimension programmatique, avec des priorités et des secteurs stratégiques,
- une place importante donnée aux voies et moyens de mise en œuvre du SD.

[3]Francis Ampe et Jean-Claude Lefrançois in "Schéma Directeur et projet d'agglomération", Éd. Juris Service.

Le SD de l'agglomération ROUEN-ELBEUF

• La démarche est le reflet d'une préoccupation de stratégie de par :
– le choix du périmètre raisonné : élargi par rapport au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1972, de 42 à 66 communes en intégrant la boucle d'Elbeuf et la couronne périurbaine et rurale de Rouen,
– un substrat de démarches d'études, réflexions et concertation sur lequel s'est fondé le SD : chartes de développement de l'agglomération Rouennaise, du District d'Elbeuf, charte de place portuaire, PDU districaux, PLH districaux, ... ayant fait l'objet de démarches de concertation larges et permanentes. Cela va largement aider au consensus lors du choix des orientations stratégiques du projet d'agglomération affichées au projet de SD,
– une concertation permanente (une centaine de réunions du groupe de travail) et un effort d'information en continu (cahier du SD, etc.) avec aussi des moments de tournées dans les différents territoires,
– des acteurs sensibilisés, puis impliqués dans le projet de développement de l'agglomération.

• Le document de SD exprime la dimension stratégique par :
- un diagnostic réellement "partagé",
- une place centrale et prépondérante donnée dans le document à l'exposé des "orientations stratégiques du projet d'agglomération" (à noter que cette phase de l'élaboration du SD a fait l'objet d'une concertation et d'une information spécifique très développées),
- l'aspect transversal et intégré de la stratégie est développé dans ces orientations : les interactions et synergies entre les différentes politiques d'aménagement sont largement abordées, même si la base de départ reste le panel des politiques sectorielles classiques de l'aménagement,
- un parti d'aménagement spatial qui procède de ces orientations stratégiques,
- un volet "mise en œuvre" du SD qui met l'accent sur la mise en place d'outils. Le schéma de Rouen a privilégié l'exposé et la mise en œuvre d'outils plutôt que de présenter une démarche dans le temps. Les réponses en termes d'aménagement sont déléguées à des démarches de planification et de concertation permanente : chartes de développement et d'environnement industriel, plans directeurs, chartes paysagères...

Le SD de Lille

• La démarche est le reflet d'une préoccupation de stratégie par :
- l'organisation des travaux en sept commissions thématiques conduisant d'abord à la proposition d'une stratégie,
- la tenue d'Assises de la métropole et la production d'un rapport d'orientation stratégique,
- la publication du document "Premières orientations" suivie de réunions d'informations par secteur géographique,
- enfin l'adoption du rapport stratégique par le Syndicat mixte concluant cette première phase avant d'aborder la transcription spatiale et la mise en forme d'un avant projet de SD.

• Le document de SD exprime la dimension stratégique par :
- la volonté de transcrire sur une carte les objectifs qualitatifs prioritaires,
- l'expression d'un plan d'actions coordonnées relevant de la mise en œuvre
- une planification intégrant les moyens de faire face au changement du contexte économique et social ...
- ...intégrant une négociation engagée dès l'élaboration des concepts et un vocabulaire soigneusement discuté.

• Le SD constitue ainsi un projet stratégique autour de cinq axes :
- l'international : situation territoriale franco-belge, position européenne et proximité de Bruxelles,
- l'accessibilité : position privilégiée dans la géographie des communications de l'Europe du Nord-Ouest, et atout maître de la multi-modalité,
- la qualité du cadre de vie et de l'image, à améliorer fondamentalement,
- le développement : une culture industrielle et une tradition marchande à articuler avec les secteurs de pointe et les services aux entreprises dans une dynamique technopolitaine,
- la solidarité comme choix volontaire pour le développement et l'équité spatiale comme condition de l'adhésion de tous.

Le SD du Pays de Brive

• La démarche est le reflet d'une préoccupation de stratégie par :
- la volonté de fédérer un nombre important d'acteurs locaux autour d'un projet commun et de contribuer à un document mobilisateur,
- l'élargissement du périmètre du schéma aux 40 communes du bassin contre 11 communes constituant le SDAU de Brive de 1976, afin de prendre en compte la réalité démographique de répondre aux mutations spatiales, économiques et sociales du Pays de Brive et de tenir compte du phénomène de périurbanisation et d'étalement urbain,
- l'apparition sur le pays de Brive de deux échelons intercommunaux de réflexion et de mise en œuvre pertinents : l'agglomération et le Pays de Brive correspondant à l'aire du SD,
- la transformation du syndicat d'étude du SD afin d'assurer le suivi et de faire vivre le document.

• Le document de SD exprime la dimension stratégique par :
- l'affirmation d'une ambition politique forte et partagée, affichant des choix déterminés en direction des acteurs extérieurs,
- l'introduction de la notion de flexibilité du projet reposant sur des axes directeurs fermes et le recours à des adaptations régulières,
- l'architecture même du document qui s'articule autour de six orientations stratégiques suivies de l'énoncé d'un parti d'aménagement en termes de principes d'aménagement accompagnés de leur traduction spatiale.

4.2 L'expression spécifique de sites stratégiques porteurs des grands projets d'intérêt d'agglomération

Ces projets peuvent aussi être appelés "d'intérêt métropolitain", ou "d'intérêt supra communal"...

a) L'opportunité d'identifier des sites stratégiques

Le PADD dans ses implications d'aménagement spatial doit logiquement prendre appui sur les secteurs à forte potentialité de développement.

Ces secteurs clés du développement, capables de répondre aux grands objectifs du PADD, dans le cadre défini par les orientations générales de l'organisation de l'espace constituent les principaux points d'appui ou pôles du projet de SCoT. Ils apparaissent comme des points forts de sa mise en œuvre.

Cette démarche est déjà présente à des degrés divers dans la famille des schémas directeurs de Lyon, Lille, Toulouse, Rouen-Elbeuf...

b) Comment définir le concept de site stratégique porteur de grand projet d'intérêt d'agglomération (ou d'intérêt métropolitain, ou d'intérêt supra communal...)

Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise en donne une définition que l'on retrouve dans les autres schémas directeurs sous des variantes adaptées au contexte local et aux stratégies adoptées (SD de Lille, Toulouse, Rouen-Elbeuf).

Sont d'abord identifiés les ensembles clés du développement urbain, puis parmi eux les "sites stratégiques de développement". Ces derniers sont alors qualifiés en quatre points :

- une situation particulièrement intéressante au regard des grandes infrastructures et de la géographie, des paysages naturels ou construits, de l'armature urbaine existante ou future de l'agglomération,
- un potentiel de développement en acte ou en gestation, porteur des orientations majeures du projet d'agglomération,
- un territoire de grande taille, avec un important gisement foncier mobilisable dans le cadre d'une ou plusieurs opérations concertées,
- une situation pouvant entraîner des difficultés dans la maîtrise de l'urbanisation et nécessitant de ce fait une intervention de la puissance publique. Ce dernier point n'est pas toujours repris dans les autres SD.

Il est de plus souligné qu'il convient d'éviter que des occupations hâtives et désordonnées ne viennent compromettre la cohérence ou l'excellence de ces sites.

c) Où et comment placer les dispositions sur les sites stratégiques dans l'architecture du document de SCoT ?

• Dans les différents SD choisis comme exemples l'architecture est la même :

- au niveau des grands principes du parti d'aménagement du SD : la nécessité d'organiser le déploiement du projet global sur des secteurs à fortes potentialités de développement est affirmée, les grands secteurs de développement de l'agglomération sont définis,
- au niveau de la mise en œuvre du SD : les ensembles clés du développement sont définis, et, parmi eux les sites stratégiques de développement,
- sont ensuite énoncées les prescriptions qui leur sont appliquées, au regard des projets d'intérêt d'agglomération dont ils sont porteurs.

• Dans le document de SCoT des dispositions analogues peuvent être adoptées :

- dans la présentation du PADD (rapport de présentation §3) : parmi les principes généraux du parti d'aménagement spatial du PADD la nécessité d'organiser le développement sur des secteurs à fortes potentialités peut être affirmée et être éventuellement traduite sur la carte de synthèse du PADD.
- dans la mise en œuvre (rapport de présentation § 4) : un choix de sites stratégiques parmi les ensembles clés du développement peut être opéré, un phasage ou des priorités définies.
- dans le document d'orientation : les orientations prescriptives concernant les sites stratégiques choisis ci-dessus parmi les ensembles clés du développement peuvent être énoncées (§1, 4, 5 notamment) et cartographiées.

d) Quelle expression écrite et cartographique adopter ?

L'expression écrite la plus complète caractérisant ces sites figure au SD de Lyon au chapitre "voies et moyens de mise en œuvre du SD" :
– caractères propres au site (situation intéressante, potentiel de développement, territoire concerné et situation foncière, contexte en termes de maîtrise de l'urbanisation),
– lignes de forces du projet stratégique,
– préconisations de mise en œuvre.

Les "pôles d'intérêt métropolitain" du SD de Lille Métropole et les "grands sites de développement stratégique" du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf procèdent d'une démarche analogue.

Au niveau cartographique, ces sites de projet stratégiques figurent généralement sur la carte de destination générale des sols, ce qui ne pourra plus être le cas des SCoT.

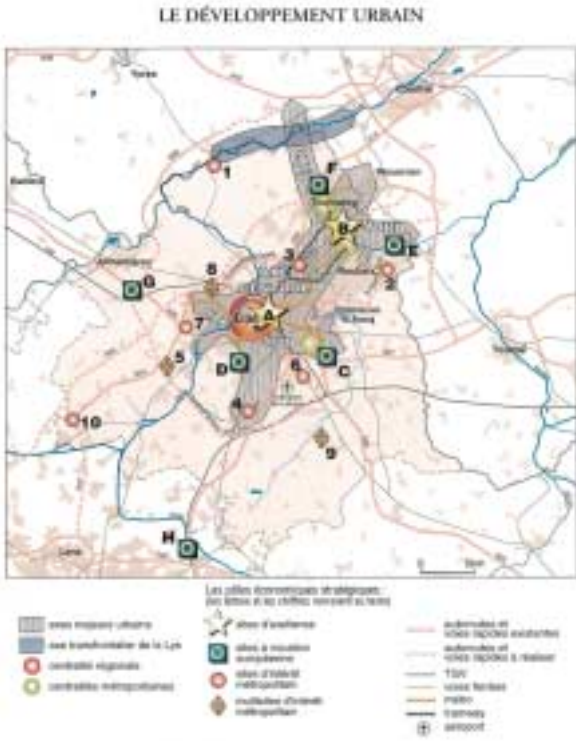
Le SD de Lille métropole fait figure d'exception : ces sites sont portés sur la carte de synthèse des options stratégiques sous la dénomination de pôles d'excellence et de pôles d'intérêt métropolitain.

D'un point de vue graphique, l'expression adoptée par le SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf est celle qui est la plus travaillée tout en s'approchant de l'esprit d'un SCoT. Le carré schématique, exempt de toute signification de périmètre, vide de toute indication de destination cartographique de destination générale des sols, ne comporte comme indications que les protections et équipements d'infrastructures de niveau d'agglomération à prendre en compte.

L'expression adoptée par le SD de Lille métropole est parente. Les losanges positionnent géographiquement le pôle et la vocation exprimée par une couleur indique son caractère éventuellement multi-site. Le cerné ellipsoïdal ou circulaire indique schématiquement l'ampleur de la zone concernée par le pôle et la direction de son développement. Il laisse apparaître à l'intérieur les autres indications de la carte des options stratégiques.

Lille
Métropole
en 2015 ?

Lille
Villeneuve d'Ascq
Les pôles d'excellence
Périmètre des pôles
Les pôles à vocation européenne
Les pôles d'intérêt métropolitain
(multisite)


LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

1

La qualification de l'espace

Les grands sites de développement stratégiques

Le caractère des espaces concernés

Les principes d'aménagement et prescriptions

L'expression adoptée par le schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Les points d'intérêt pour un SCoT

1 – L'expression schématique : carré gris sans signification de périmètre, ne comportant comme indication que les protections, liaisons vertes et infrastructures, d'intérêt général pour l'ensemble de l'agglomération.

2 – Le texte prescriptif qualifiant les espaces de ce type dans l'agglomération, assorti d'une fiche pour chacun des sites concernés.

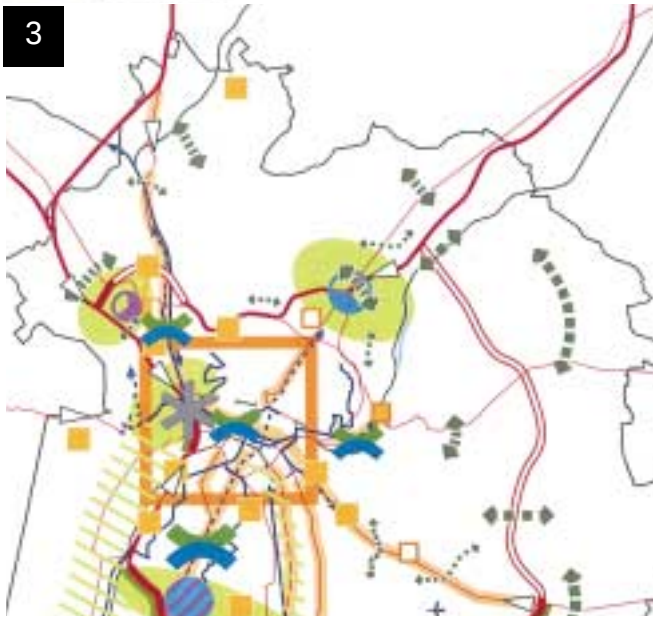
3 – La mention de ces sites sur la carte de première phase de réalisation (non prescriptive), indiquant le recours à un plan directeur d'aménagement et de développement pour leur mise en œuvre, et leur gradiant d'ouverture à l'urbanisation à moyen terme.

Ce que l'on ne pourra plus faire dans un SCoT

Au SD, l'indication des sites stratégiques figure sur la carte de destination générale des sols. Dans un SCoT, cette indication pourra figurer sur la carte de synthèse de PADD, sur une carte de phasage, et / ou sur une carte du document d'orientation.

SCHEMA DIRECTEUR Rouen... ...Elbeuf

3



2

4.3 Orienter l'expression du SCoT vers la mise en œuvre

La gestion en continu du SCoT et sa capacité à évoluer sont des aspects novateurs. Cela suppose que la mise en œuvre soit largement abordée dans le document même de SCoT et prépare les voies et moyens de la mise en œuvre et du suivi.

L'expression des priorités d'engagement des politiques d'aménagement, des priorités d'actions, des phasages, l'expression formelle de la cohérence dans la démarche stratégique de mise en œuvre et de suivi en s'attachant notamment au rôle des indicateurs de suivi et à l'intérêt de scénarios de mise en œuvre sont à aborder. Le contenu même du document du SCoT doit être adapté à la mise en œuvre.

a) L'expression des diverses priorités

Le succès dans la durée de l'ensemble du projet d'agglomération (PADD) dépend souvent étroitement des actions engagées ou poursuivies dès la première phase du SCoT.

Elles répondent à deux types de priorité :
– les priorités d'aménagement définies en termes d'importance, par les options fondamentales du PADD,
– les priorités opératoires qui peuvent indiquer, en termes de chronologie les priorités d'aménagement.

Ces priorités s'ordonnent autour des axes définis par le PADD et repris dans les orientations générales de l'organisation de l'espace figurant au document d'orientation du SCoT.
Ces priorités peuvent se traduire ensuite suivant deux volets d'actions :
- des politiques et études à engager, déterminantes pour impulser et mettre en œuvre le développement dans le sens des options et des orientations choisies,
- des réalisations à entreprendre aussitôt que possible pour permettre aux politiques prioritaires de se déployer.

b) L'expression des phasages

La première phase de réalisation n'a pas de portée normative ou de programmation étroite.

Le document graphique qui peut être établi à l'appui du choix des priorités synthétise l'ensemble du champ d'action qui s'ouvre jusqu'à l'horizon du moyen terme du Schéma. Cette première phase nécessitera, dans le cadre ainsi défini, une approche évolutive assortie d'une gestion concertée des opérations retenues. (Voir cinquième partie de l'ouvrage.)

Expression des priorités, expression des phasages dans différents SD :
Différents SD prennent en compte ces aspects, mais de façon encore limitée. Quelles leçons en tirer ? Comment aller plus loin ?

Le schéma directeur de l'agglomération Lyonnaise dans son volet sur la mise en œuvre

Il définit les grands projets d'agglomération.
Ces projets répondent à trois caractéristiques : revêtir une importance d'agglomération, relever d'une décision d'investissement exceptionnelle, être de nature diverse, c'est-à-dire ne pas concerner uniquement les grands équipements, mais aussi des opérations d'urbanisme et des grandes politiques.
Ils sont issus des politiques prioritaires de développement exposées auparavant dans les orientations du projet d'agglomération. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, ils appartiennent à trois grandes familles : les grandes infrastructures de communication, les projets contribuant au rayonnement économique, les grands projets urbains, le paysage, embellissement, requalification.

Il choisit d'intervenir en priorité sur quelques territoires
Ces territoires bien choisis pour anticiper sur l'avenir, ensembles clés du développement, parmi lesquels il définit " les sites stratégiques de développement " qui appellent des dispositions particulières. Il insiste sur l'importance d'un pilotage consolidé et d'une gestion concertée.

Il privilégie une approche évolutive du phasage de réalisation, sans portée normative ou programmatique étroite. Il prend en compte les éléments forts du " futur engagé ", et les nouveaux points d'appui du développement.

Le schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf dans son volet sur la mise en œuvre

Il présente une carte de première phase de réalisation de même niveau d'expression que la carte des orientations fondamentales d'aménagement et cohérente avec elle dans la présentation des domaines abordés. Le propos est d'affirmer le caractère déterminant des priorités et de la cohérence des phasages dans la réalisation du projet d'agglomération, sans toutefois revêtir un caractère de programmation figée.

Il souligne, comme à Lyon, la nécessité d'une approche évolutive et d'une gestion concertée du processus.

Il rappelle d'abord, comme outil des suivis, les indicateurs 2010 et 2020 d'un développement équilibré entre les différents territoires du SD en termes d'objectifs de population, d'emplois, de besoins fonciers pour les logements et pour les activités, de construction de logements.
Il définit ensuite les priorités à travers des politiques et études à engager tout comme des réalisations à entreprendre. Ces priorités s'organisent selon six orientations prioritaires données aux politiques d'aménagement définies dans les orientations stratégiques du projet d'agglomération.

Le schéma directeur de la région grenobloise dans son volet sur la mise en œuvre

Il aborde les modalités de mise en œuvre et de suivi, mais choisit de ne pas exprimer de priorités ou de phasages dans l'engagement de la réalisation du projet porté par le SD.

c) L'expression formelle de la cohérence dans la démarche stratégique de mise en œuvre et de suivi

La cohérence dans la mise en œuvre conjointe de différentes politiques sectorielles d'aménagement concernant l'habitat, l'économie, l'urbanisme commercial, l'environnement, le paysage, est abordée dans la partie III.

Il peut être rappelé à cette occasion l'outil que constituent les cartes thématiques associées à la grande cartographie, pour faire apparaître les interactions entre différentes politiques sectorielles. Par exemple :
– la carte thématique présentant le développement urbain au schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole mentionne les axes majeurs de développement urbain, les divers pôles économiques stratégiques, les autoroutes et voies rapides et les transports collectifs,
– la carte thématique présentant les espaces de développement économique au schéma directeur de l'agglomération de Rouen-Elbeuf mentionne en plus des grands sites d'activités prévus, les politiques de développement qui leur sont associées, les démarches environnementales dont ils relèvent, les réseaux de voirie et les transports existants et prévus.

d) L'intérêt de scénarios de mise en œuvre

Ces scénarios peuvent permettre de faire un lien entre planification stratégique et planification spatiale :
– en testant les priorités,
– en explicitant l'enchaînement de diverses opérations, leurs délais, en faisant apparaître le "chemin critique", en pondérant les enjeux liés à telle ou telle action,
– en faisant éventuellement apparaître des déséquilibres, ou des concurrences entre territoires ou sites à un moment donné de la mise en œuvre du projet,
– en mettant en évidence la pression qui peut résulter de certains aménagements,
– en mettant en situation opératoire les indicateurs de suivi, en faisant apparaître les "clignotants " pouvant signaler les dérives.

Ils peuvent constituer un test de faisabilité du parti d'aménagement.

Généralement, dans le processus d'élaboration des schémas directeurs, l'étude des priorités, des phasages, des voies et moyens de mise en œuvre arrivait tardivement. Le temps qui pouvait lui être accordé avant l'arrêt du projet était souvent compté. L'importance de ce chapitre dans le document final du schéma directeur apparaissait souvent mineure.

Dans la démarche d'un SCoT il conviendrait de réserver une place significative aux scénarios de mise en œuvre. Qu'ils soient utilisés pour tester la cohérence entre deux (ou plus) politiques sectorielles ou de façon plus générale pour la mise en œuvre globale du projet.

Le rôle des indicateurs de suivi en relation avec le diagnostic

Ils sont à voir en liaison avec le diagnostic d'une part, et avec la mise en œuvre et la gestion dans le temps d'autre part.

e) Une architecture du document de SCoT adaptée à la mise en œuvre

Une filiation claire dans les textes
Il est souhaitable qu'elle soit la plus apparente possible entre le PADD exposé au rapport de présentation, les dispositions figurant au document d'orientation (notamment les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, de la cohérence entre l'urbanisation et la création de desserte en TC, ...) et les principales phases de réalisation envisagées qui peuvent aux termes du décret du 27 mars 2001 figurer, le cas échéant, dans le rapport de présentation à la suite du PADD.

Une expression cartographique cohérente
Une carte des actions prioritaires ou de première phase peut être faite.
Il est souhaitable que la filiation avec la carte de synthèse du PADD et la ou les cartes de synthèse des orientations prescriptives soit claires. On peut envisager aussi de décliner et préciser cette carte par d'autres cartes ou schémas dans le rapport de présentation du SCoT au chapitre concernant les phases de réalisation envisagées.

Exemple du SD de l'agglomération Lyonnaise : la carte des "éléments essentiels de la première phase de réalisation du parti d'aménagement horizon 1995" figure dans le rapport. À la différence du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf, elle n'est pas affichée avec la carte des orientations fondamentales d'aménagement.
La symbolique est reprise de la carte des orientations fondamentales d'aménagement. La filiation entre cartes est claire. Les légendes des deux cartes sont cependant d'architectures nettement différentes. (cf. illustration p.130)

Exemple du SD de l'agglomération toulousaine : La logique mise en avant est différente des deux autres exemples. Le plan de phasage à moyen terme exprime spatialement le principe de cohérence urbanisme / transports.

Exemple du SD de l'agglomération Rouen-Elbeuf : la carte de première phase de réalisation figure sur le même support que la carte des orientations fondamentales d'aménagement, à la même échelle. L'importance pour l'aménagement et le développement de l'agglomération de Rouen-Elbeuf des actions à engager dès la première phase est ainsi affirmée.

Sa légende en quatre rubriques (les sites d'activités et leur ouverture à l'urbanisation, la structuration urbaine, le paysage et l'environnement, les équipements d'infrastructure) reprend les quatre volets de la légende de la carte des orientations fondamentales d'aménagement issus eux mêmes des grandes orientations du PADD. Les symboles graphiques sont de même nature. La filiation est directement lisible sur carte.

5 UNE EXPRESSION ADAPTÉE À LA PÉDAGOGIE ET À LA COMMUNICATION

La loi SRU s'appuie sur le principe de "démocratie et décentralisation". Le droit doit être lisible : il faut donc simplifier les règles et les rendre accessibles à chacun, en privilégiant le dialogue et le débat public sur le projet de territoire. Afin d'accroître la participation des citoyens à l'élaboration des documents d'urbanisme, la loi prévoit que :

- la concertation avec la population doit être systématiquement organisée lors de l'élaboration ou de la révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (art. L. 300-2),
- l'enquête publique sera généralisée à tous les documents d'urbanisme dont les schémas de cohérence territoriale (art. L. 122-10, L. 123-10 et L. 124-2).

5.1 La production de documents outils de la communication et supports de concertation tout au long de la démarche

• Un lien continu entre documents d'étude et supports de communication

Les documents produits tout au long de l'élaboration du SCoT, en particulier les documents graphiques, les diagnostics et la prospective avec leurs évaluations chiffrées et leurs modèles, etc. doivent se prêter à la communication ou à la concertation. Il est de ce point de vue utile de distinguer ce qui est vecteur de la communication et ce qui est support de la concertation.

• Un dispositif parallèle diffusant les travaux de la commission d'élaboration

Généralement un dispositif parallèle aux travaux de la commission d'élaboration est mis en place reposant sur des publications. Les documents techniques doivent régulièrement les alimenter.

Les "Carnets du schéma directeur" et la Lettre du schéma directeur "Territoires d'avenir" de l'agglomération de Rouen-Elbeuf, ont accompagné, par exemple, les travaux de la commission du schéma directeur.

En plus de schémas directeurs récents, des démarches d'élaboration de projets d'agglomérations mises en œuvre dans le cadre du volet territorial du CPER présentent d'autres exemples intéressants en termes de concertation. Il en ressort la recherche d'une démocratie participative fondée sur des échanges aux différentes étapes du processus et à travers différents modes d'expression :

– lettres du projet sur les finalités et le déroulement de la démarche,
– site internet avec un espace d'échanges avec les citoyens et un espace d'information sur la démarche,
– enquête d'opinion pour connaître les attentes et préoccupations des habitants, le positionnement des acteurs sur les enjeux identifiés,
– contributions écrites d'un groupe représentatif de la population (comité citoyen à Strasbourg),
– contributions d'experts sur des thématiques données à l'occasion de débats,
– organisation de plates-formes d'échanges avec la population (débat public, ateliers itinérants dans les quartiers).

• L'importance de la représentation spatiale

De ce point de vue, il est intéressant de rappeler l'importance de la spatialisation de la réflexion dès l'engagement des études :

- elle offre une représentation du territoire et une inscription des enjeux sur le terrain qui facilitent souvent la compréhension et la communication,
- elle constitue un langage commun aux différentes politiques d'aménagement ; la spatialisation est l'un des creusets de la synthèse nécessaire au PADD et c'est un mode d'expression aisément communicable.

• Des chiffres accessibles

D'autre part, les travaux des diagnostics chiffrés, puis la prospective, doivent se préparer dès le début à la communication. Sur 20 ans et sur plusieurs dizaines de communes les chiffres deviennent abstraits. Or le temps du travail pédagogique, du choix de références parlantes,..., est déjà révolu au moment de la concertation pour identifier des enjeux, choisir les grandes orientations du PADD, définir le parti d'aménagement qui en découle.

• L'approche par territoires : un vecteur de dialogue

Par ailleurs, l'approche par territoires est un vecteur de dialogue et de concertation avec la population. Ce travail de zoom permet de mettre en relation les enjeux puis les objectifs généraux du projet d'aménagement, qui peuvent apparaître comme théoriques et abstraits, avec leur traduction concrète sur un territoire vécu par la population. Il constitue un travail pédagogique permettant d'échanger avec la société civile et de recueillir les avis du public de façon plus facile qu'à partir de grandes orientations qui demeurent trop souvent conceptuelles.

Les agglomérations de Lille et Rouen-Elbeuf ont, par exemple, procédé à plusieurs cycles de réunions-débat dans chacun des territoires de leurs schémas, à des moments clés de l'élaboration (débat sur les enjeux d'agglomération suite au diagnostic, débat sur les orientations, débat sur l'avant projet...).

L'agglomération toulousaine a intégré dans le processus d'élaboration de révision de son schéma directeur sept groupes de travail, représentant les secteurs géographiques.

5.2 L'élaboration d'outils de sensibilisation à certaines problématiques ou démarches

Un nombre conséquent de problématiques et de démarches d'aménagement va à l'aide d'exemples, de fiches méthodologiques,..., faire l'objet de travaux de la commission d'élaboration du SCoT.

À l'instar de ce qui a été fait pour certains SD, il peut être envisagé d'en inclure les leçons dans le document de SCoT lui même.

Elles peuvent aussi faire l'objet de publications parallèlement aux études du SCoT.

Exemples Rouen ...

On peut imaginer que cette pratique se poursuive au-delà de l'approbation du SCoT pour devenir un instrument de communication sur le suivi et la mise en œuvre.

• Exemples

Des schémas d'intention et des croquis sur la valorisation des sites et des paysages dans le schéma directeur de la région grenobloise

Le projet fixe, pour le sous-secteur de l'agglomération grenobloise, l'objectif de valoriser l'identité paysagère et la qualité de l'espace urbain. Le parti d'aménagement prévoit d'installer des rapports volontaires entre les territoires urbains et les territoires naturels.

Des préconisations inhérentes au parti d'aménagement sont illustrées à l'aide de schémas d'intention et de croquis. Ces préconisations sont relatives au renforcement de continuités naturelles, à la réouverture des paysages, la requalification de voies ou la reconquête d'espaces publics spécifiques.

Le schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf, par exemple, comporte huit fiches qui présentent les démarches aval :

- les démarches institutionnelles et réglementaires, PDU, PLH,
- les démarches non institutionnelles et concertées, Charte d'armature commerciale, Chartes de développement et d'environnement industriel (sur les grands secteurs de sites industriels portuaires et logistiques), Plans directeurs d'aménagement et de développement (sur les sites stratégiques), Charte des paysages, Ceinture verte d'agglomération, Trame verte et bleue.

Ces fiches abordent dans chaque cas :
- les objectifs poursuivis,
- les actions qui peuvent être promues,
- les acteurs et partenaires,
- les moyens de mise en œuvre.

5.3 L'illustration des prescriptions réglementaires par des exemples

De ce point de vue on peut s'inspirer de chartes de PNR comme celui de Brotonne en Seine Maritime ou d'études pour des PNR en Ile de France. L'effort d'illustration et de pédagogie est plus développé que dans la plupart des schémas directeurs.

5.4 Une expression adaptée à l'enquête publique

L'article R. 122-10. du code de l'urbanisme prévoit une enquête publique au sein des procédures d'élaboration ou de révision d'un schéma de cohérence territoriale.

Cette nouvelle donne fait appel à deux types de préoccupations :
- le contenu du document doit être facilement lu et compris par la population. Cela renvoie à une conception et une mise en forme pédagogiques du document,
- les documents, doivent être élaborés spécifiquement pour cette étape clé de la démarche. L'un des enjeux majeurs, et l'un des moins aisés à mettre en pratique, est de présenter et d'expliquer les principes fondateurs du SCoT.

• Des documents compréhensibles, des références proches du vécu des habitants

Les documents soumis à enquête risquent de paraître difficilement compréhensibles aux yeux de la majeure partie de la population.

Il ne faut pas sous évaluer l'effort qu'il est nécessaire de faire pour appréhender le contenu de documents qui traitent de l'aménagement prospectif du territoire. Le contenu du document doit être adapté à la perception par les habitants.

Parmi les différentes expressions d'un SCoT, la déclinaison par territoires constitue une expression "parlante" et efficace lors de l'enquête publique. La déclinaison des orientations du PADD et des prescriptions du document d'orientation à une échelle plus "proche du terrain" a des vertus pédagogiques réelles. Le territoire spatialisé est mieux perçu par les habitants et les cartes sont plus concrètes.

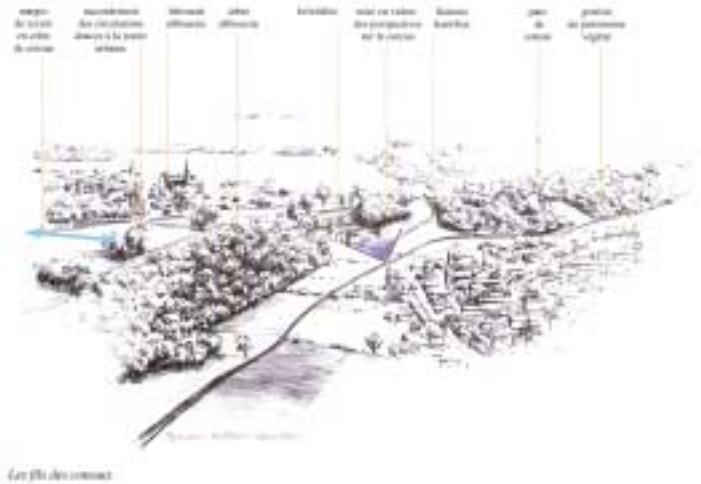
Parfois, il sera nécessaire d'illustrer les orientations du PADD par des schémas explicatifs.

Rappelons que, placés dans le rapport de présentation, ils ne constitueront pas des prescriptions opposables, à la différence des éléments graphiques du document d'orientation.

À titre d'exemple, le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise énonce trois objectifs en matière d'organisation des paysages :

- préserver les grands paysages tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés,
- créer une trame verte pour l'agglomération,
- stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier.

Afin d'expliciter ces objectifs, le schéma directeur propose des illustrations à vertu pédagogique pour dix paysages spécifiques de l'agglomération : pour chaque paysage, une photographie présente les caractéristiques paysagères et un schéma les prescriptions d'aménagement en vue d'une urbanisation. Ces illustrations sont destinées à donner une vision commune de l'insertion de l'urbanisation dans ces paysages caractéristiques dans une logique de mise en œuvre à travers les plans locaux d'urbanisme.



• Des publications destinées au grand public

Suite aux publications éventuelles liées à la concertation réalisée en amont de l'enquête publique, la réalisation d'une plaquette d'information sur le contenu du SCoT permettra de répondre à cette préoccupation de vulgarisation.

À titre d'exemple, le schéma directeur de la région grenobloise a fait l'objet d'une brochure de présentation du schéma directeur qui a été envoyée à chaque foyer de la région grenobloise.

Ce document expose de façon synthétique les points clés du projet :
- Les atouts de la région,
- Les enjeux d'aménagement et de protection,
- Les différents axes stratégiques du projet.

Chaque thème est illustré par une carte de synthèse assortie de commentaires facilitant sa lecture.

CINQUIÈME PARTIE

La mise en œuvre et la gestion des SCoT

INTRODUCTION

1 LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE 159

1.1 La pérennité de la structure d'élaboration et de suivi 159

1.2 L'obligation de révision ou de confirmation du SCoT 159

1.3 La contractualisation 163

1.4 L'action foncière 163

1.5 Garantir la permanence de la cohérence 165

2 UNE NOUVELLE DÉMARCHE DÈS LA PHASE D'ÉLABORATION 166

2.1 La coordination avec d'autres démarches 166

2.2 L'évaluation 168

2.3 La concertation 170

INTRODUCTION

Gestion en aval mais prise en compte dès l'amont.

Une des évolutions les plus significatives de la loi SRU est que l'on s'intéresse à la réalisation, et donc à la prise en compte des faisabilités, d'un projet dans un document d'urbanisme.

A priori ces objectifs se placeraient en aval de l'élaboration du document d'urbanisme, mais nous verrons qu'ils doivent être une préoccupation dans les phases "amont". Le plan de cette partie développera ces 2 niveaux de réflexion.

L'établissement public est tenu de décider du maintien en vigueur ou de la mise en révision du SCoT au plus tard dix ans après son approbation ou sa révision, faute de quoi le SCoT devient caduc.

Révision

"Art. L. 122-13. - Les schémas de cohérence territoriale sont mis en révision par l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, et révisés dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122 12."

Délibération à l'expiration d'un délai maximum de 10 ans

"Art. L. 122-14. - Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc."

1 LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE

1.1 La pérennité de la structure d'élaboration et de suivi

L'EPCI ou le Syndicat Mixte sont à présent pérennes . Ils ont vocation à assurer toutes les étapes de la vie du SCoT ; ils en assurent la gestion de manière durable. Leur existence est liée à celle du SCoT, et leur dissolution emporte l'abrogation du SCoT.

La prise en compte du suivi du SCoT dès sa phase d'élaboration apparaît comme un élément nouveau, et fondamental pour la réussite du projet dans le temps. Ceci consacre le fait que le SCoT ne se résume pas uniquement à la procédure d'élaboration aboutissant à un document figé, mais qu'il est indispensable de prendre en compte l'ensemble du processus, intégrant l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi permanent, jusqu'à la phase d'évaluation et le cas échéant, la révision.

Document vivant, le SCoT a besoin d'être porté par un dispositif politique et technique dont la continuité est garantie dans le temps. C'est la raison du caractère pérenne de la structure d'élaboration et de suivi.

1.2 L'obligation de révision ou de confirmation du SCoT

Les projections à long terme ont servi d'objectifs de planification des actions aux SD. Dans la quasi totalité des bilans, les prévisions économiques et (ou) démographiques étaient très vite obsolètes. Si les planificateurs se hasardent à nouveau dans cet exercice, ils ont beaucoup de chance de se tromper à nouveau.

Pour ces raisons et sans enlever la nécessité d'avoir une vision prospective à long terme, la nécessité de faire un bilan tous les 10 ans paraît indispensable pour une mise en œuvre réaliste des projets. Maintenant le législateur donne la possibilité, - voire incite - à la révision dès que les réalités du terrain le demandent.

Cela suppose une action de suivi et d'observation, indispensable pour suivre les évolutions du territoire.

L'aller-retour permanent entre un document de planification et les évolutions de la réalité du terrain peut être appréhendé à travers l'exemple de la planification allemande du "Regionalverband Südlicher Oberrhein[(1)]".

La planification allemande du "Regionalverband Südlicher Oberrhein"

Les "Regionalverbände[(1)]" sont des syndicats intercommunaux d'aménagement régional. Ces syndicats sont chargés, pour leur territoire respectif, de l'aménagement régional sur la base de la loi d'aménagement du territoire du Land.

La région Südlicher Oberrhein est, avec environ 4000 km^2, la deuxième région du Land Baden Württemberg au niveau de la superficie et, avec près d'un million d'habitants, la troisième au niveau de la population[(2)]. Située sur la rive droite du Rhin de l'espace du Rhin supérieur, la frontière occidentale de la région, qui constitue également la frontière avec la France, correspond au Rhin sur une longueur d'environ 120km.

Leurs missions sont assumées par l'assemblée générale du syndicat dont les membres sont élus par les conseils des "Landkreise" et par les conseils municipaux des "Stadtkreise". L'assemblée générale, qui élit l'un de ses membres pour la région Südlicher Oberrhein, est assistée par l'administration et les urbanistes du syndicat (11 employés) placés sous la direction du directeur du syndicat, qui exerce cette fonction à titre professionnel.

(1) Les "Regionalverbände sont les équivalents de nos Syndicats Mixtes complétés par une structure d'étude et d'observation, type agence d'urbanisme.
(2) La superficie est certes importante et généralement supérieure aux aires de nos schémas directeurs, mais c'est le même niveau de planification avec les mêmes niveaux de préoccupation

Élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire

L'aménagement régional, mission centrale du Regionalverband, fait partie de l'aménagement du territoire du Land. Le schéma régional définit le développement souhaité de l'armature urbaine et de la trame verte ainsi que leur mise en cohérence avec les réseaux de communication et d'équipement. Le schéma régional d'aménagement du territoire s'appuie essentiellement sur la définition des catégories suivantes :

- places centrales et axes de développement,
- zones urbaines, zones majeures pour l'industrie, l'artisanat et les services,
- coulées vertes et césures vertes,
- zones de préservation pour l'utilisation future des réserves en eau et des gisements de matières premières,
- zones de réservation préventive pour des tracés de voies de communication et de projets d'équipements.

L'assemblée générale du syndicat arrête les dispositions du schéma régional d'aménagement du territoire. Le gouvernement du Land lui confère une opposabilité envers les documents d'urbanisme par force de loi. Le schéma régional d'aménagement du territoire actuellement en vigueur pour la région südlicher Oberrhein date de l'année 1995 et vise l'horizon 2010. Les collectivités territoriales et les administrations alsaciennes ont participé à la procédure d'élaboration de ce schéma de 1995. L'assemblée générale du syndicat a délibéré et statué sur les avis exprimés par ces dernières de la même manière que sur ceux des administrations et collectivités territoriales allemandes. La Conférence du Rhin Supérieur a été informée de l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire.

Mise en œuvre du schéma régional

Outre l'élaboration du schéma régional en soi, sa mise en œuvre constitue une autre mission principale du Régionalverband. La mise en œuvre du schéma régional ne peut se limiter à la région en question, mais nécessite une étroite coordination et coopération avec les territoires voisins.

Il revient aussi au Regionalverband le rôle d'un porte-parole important de la région, aussi bien à l'intérieur de son territoire que vers l'extérieur, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du schéma régional et les projets d'importance régionale. La coopération avec d'autres acteurs -publics ou privés- s'inscrit dans les principes fondamentaux du Regionalverband.

La planification régionale : une mission permanente

Le travail des Regionalverbände ne s'arrête pas à l'élaboration initiale des "Regionalpläne". La planification régionale est une mission permanente.

Ces plans sont à mettre en œuvre ou à modifier en même temps que le développement de la région. De tels changements vis-à-vis du Regionalplan existant ne sont pris en compte que lors d'évolutions des orientations en matière de développement urbain nécessaires ou bien lorsque de nouveaux faits autres que ceux prévus au plan apparaissent dans les domaines économique ou écologique.

Tout comme le Regionalplan, les changements sont soumis aux lois juridiques de l'État.

La souplesse de la planification régionale n'est pas une décision arbitraire, mais une position répondant à des orientations claires et fondées.

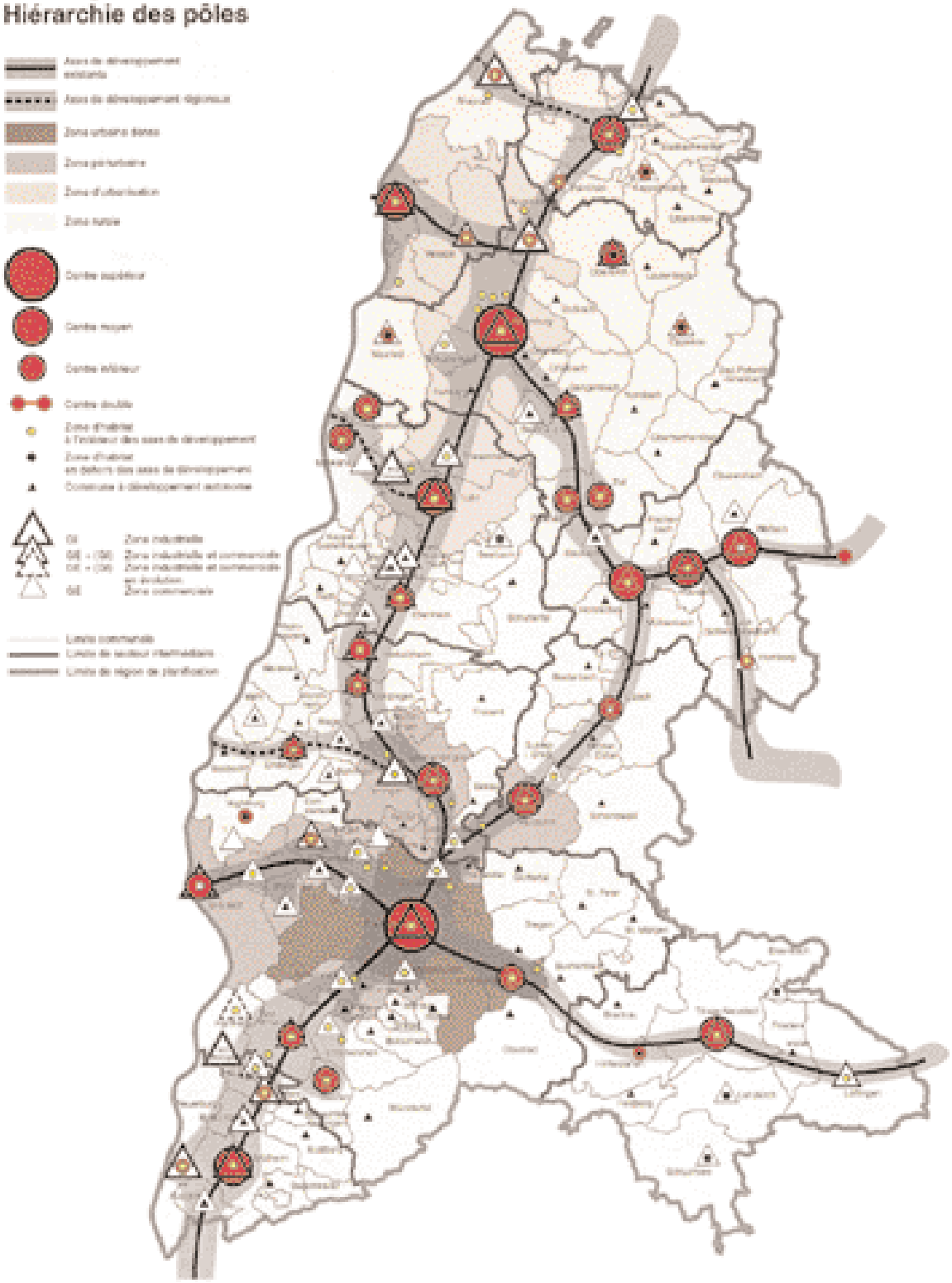
Les décisions prises par le Regionalverband doivent être transparentes, avec une traçabilité et un programme réalisable.

Les changements dans l'actuel Regionalplan ne sont pas la règle malgré l'importance significative de pouvoir recourir à cette procédure, mais bien l'exception. La règle est tout de même l'ajustement des différentes planifications au cadre d'orientations du Regionalplan actuel.

Cette obligation d'ajustement actée dans le code de l'urbanisme fonctionne d'autant mieux que l'accord est complet entre le Regionalverband, les instances administratives et les communes pour les décisions en matière de planification, par exemple dans l'élaboration des plans d'occupation des sols d'une commune.

La planification territoriale n'est pas un projet statique, mais un projet dynamique et en mouvement permanent. Elle doit être mise à jour régulièrement et répondre aux exigences et aux données du cadre d'orientation. Chaque modification ou révision partielle est soumise aux règles de procédure tout comme l'élaboration initiale.

Plan régional du Südlicher Oberrhein 1995
Hiérarchie des pôles



Exemple : Le Regionalplan Südlicher Oberrhein de 1995 est opposable jusqu'en 2010.

En mai 2000, l'assemblée générale du Regionalverband décide de réviser partiellement le Regionalplan sur les thèmes suivants : les nouvelles implantations pour les industries et les zones d'activités, les nouvelles délimitations des césures et des couloirs verts.

Le Regionalplan présente un programme détaillé qui est accepté par les intercommunalités et les communes concernées.

Les professionnels de la planification sont associés aux procédures et toute décision doit être notifiée et prise en compte par le Regionalverband. Le projet et les prescriptions doivent être ratifiés par les plus hautes instances "supérieures" en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (dans le Bade Wurtemberg : le ministère de l'économie) après avoir été validés en tant que modification réglementaire par l'assemblée générale du Verband.

Il appartient aux élus de définir les modalités leur permettant de poursuivre la dynamique du projet engagée pour l'élaboration du SCoT.

L'expérience de Toulouse

Le schéma directeur de Toulouse, dont la révision a été approuvée en 1998, traduit spatialement les orientations stratégiques du projet d'agglomération, porteur des ambitions et des intentions partagées avec l'ensemble des acteurs de la ville. Afin de poursuivre cette dynamique, Toulouse appuie la mise en œuvre de son schéma directeur sur un dispositif de planification continu avec notamment la mise en place d'un dispositif institutionnel et réglementaire. Le SMEAT est prévu pour devenir la structure de veille et de suivi actif des évolutions de la métropole, au service des différentes fédérations de communes. Ce dispositif préfigurait par certains aspects les orientations de la loi SRU.

Le syndicat mixte d'études "pour entreprendre et mettre en œuvre la révision du schéma directeur" s'est ainsi vu confier une mission très large d'animation et de suivi. L'objectif qui lui est donné est de coordonner et gérer dans le temps le projet de développement de la métropole toulousaine. Il se positionne ainsi en rupture avec la situation précédente pour éviter que les villes développent au fil de l'eau des stratégies concurrentes, voire contradictoires. Ce concept de suivi actif du développement s'appuie sur trois actes jugés indissociables :

La poursuite des processus mis en place lors de la démarche d'élaboration du projet d'agglomération et du schéma directeur par l'engagement des différentes collectivités publiques (à court et à moyen terme), dans la contractualisation des politiques prioritaires d'agglomération : PLH, charte qualitative du développement et du cadre de vie, PDU...

L'articulation des procédures de planification avec le schéma directeur : les PLU devront intégrer les projets communaux prioritaires programmés à cinq ou huit ans, en cohérence avec les lieux à projet définis dans le schéma directeur. La carte Plan de phasage à moyen terme constitue à cet égard un des outils de suivi et d'animation du développement dans le temps et dans l'espace.

La mise en place de moyens techniques de suivi, d'observation, d'évaluation et d'animation concernant les actions et les projets engagés.

L'expérience de Grenoble

À Grenoble, la mise en œuvre du schéma directeur, approuvé en 2000, repose sur l'action du Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du SD de Grenoble. Ses missions, définies par un protocole d'accord "sur le suivi du SD", répondent aux objectifs d'observation, de proposition et d'arbitrage. Il se positionne très directement dans la poursuite des dynamiques engagées pendant la phase d'élaboration. Il est notamment chargé :

- de l'application des principes du SD aux documents d'urbanisme et d'aménagement, ce qui nécessite des interprétations et des arbitrages à partir d'un diagnostic partagé de l'évolution du territoire,

- de garantir la non-prééminence d'une collectivité sur une autre,

Le syndicat mixte a reçu comme principales missions de :
- créer une culture partagée du schéma directeur, en faisant connaître et comprendre ses actions, en faisant avancer les réflexions sur les manières de traduire concrètement les objectifs, en faisant connaître et débattre d'expériences significatives,
- aider à la cohérence des pratiques quotidiennes, accompagner les collectivités et les maîtres d'ouvrage pour aider à la traduction des objectifs,
- faire des propositions nouvelles, en aidant à définir et mettre en œuvre des lieux de dialogue pour les communautés d'acteurs, des règles du jeu, des actions d'intérêt commun, des outils communs, des moyens financiers, faire également avancer les dossiers sensibles,
- se confronter aux évolutions du territoire, en observant, analysant et débattant collectivement des évolutions au regard du SD,
- anticiper les évolutions futures en se projetant dans l'avenir,
- prolonger la dynamique de projet impulsée tout au long de la phase d'élaboration du SCoT nécessite donc, pour la structure d'élaboration et de suivi, de mettre en place tout un dispositif d'animation.

1.3 La contractualisation

La circulaire aux préfets de Région du 6 juin 2001 intitulée "mise en œuvre des contrats d'agglomération" met en avant le lien entre la démarche de planification et la démarche de projet liée à la contractualisation.

"La préparation du processus contractuel à travers l'élaboration du projet d'agglomération va être largement concomitante avec la réflexion sur le périmètre du futur schéma de cohérence territoriale. Il importera donc, autant que possible, de faire converger les exercices d'élaboration du projet et de planification spatiale sur l'aire la plus large possible, susceptible d'être portée politiquement. Lorsqu'une charte de pays intègre un projet d'agglomération, vous [les préfets] chercherez autant que possible à rapprocher le périmètre du SCoT de celui du pays. Dans ce cas de figure, il pourra donc y avoir un seul projet d'agglomération-pays, deux contrats liés par une convention et un seul SCoT."

Le contrat d'agglomération mettra donc en œuvre les principes et objectifs de développement partagés entre l'État et les collectivités locales dont les contenus reprennent certaines des grandes orientations que la loi assigne aux SCoT :
- "traduire sur la période du contrat des options stratégiques de long terme (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté, et dans les objectifs de l'État pour l'agglomération de l'autre",
- "contribuer à l'intégration locale des logiques de développement économique et de solidarité, ainsi que la prise en compte du développement durable. Vous [les préfets] veillerez en particulier à ce que les actions retenues participent de la résorption des inégalités entre les espaces à l'intérieur des agglomérations et ne consacrent ni ne renforcent une segmentation entre les zones à fort potentiel économique et résidentiel et des quartiers d'habitat social, comme ceci est d'ailleurs prévu par la loi SRU".

1.4 L'action foncière

Parmi les objectifs généraux des projets de SCoT figure la maîtrise de l'urbanisation. La maîtrise du foncier est un levier très important pour celle-ci.
- L'article 28 de la loi SRU (art. L.324-1 à 10) prévoit la création d'établissements publics fonciers locaux qui peuvent intervenir sur le territoire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres.

Cet outil est important pour la mise en œuvre d'une politique générale d'urbanisme, et même pour avoir une influence sur les orientations (et donc en principe pour la qualité) des actions ou opérations d'aménagement ayant pour objets de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et de tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

La politique foncière n'a pas de finalité propre. Elle constitue un moyen au service d'une pluralité d'objectifs d'aménagement qui motive l'intervention des collectivités dans ce domaine.

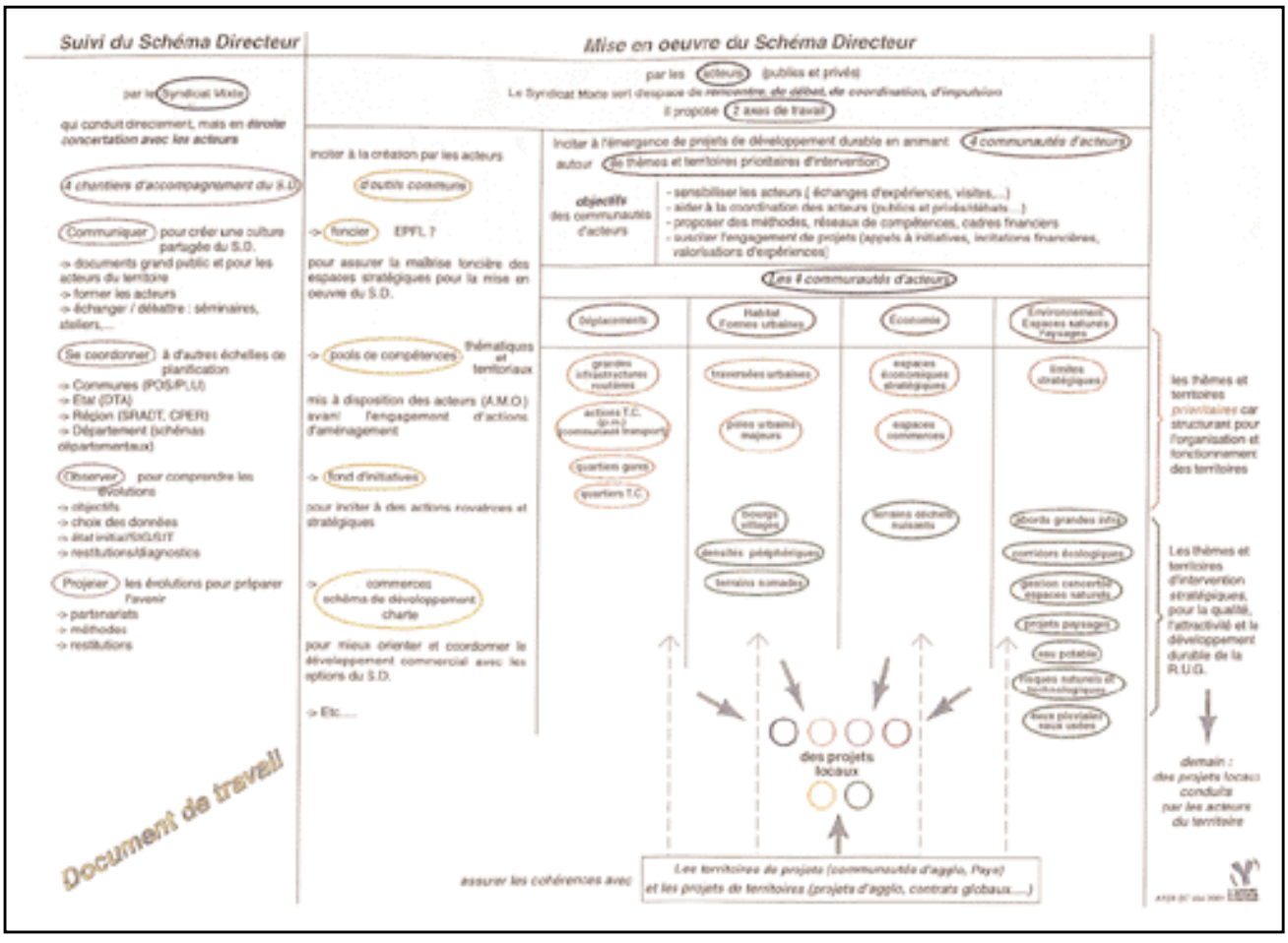
Au sens de la cohérence recherchée à travers l'élaboration d'un SCoT, la politique foncière reste un moyen précieux d'articuler les politiques urbaines sectorielles et notamment celle relative à l'habitat.

C'est en effet dans cette problématique qu'elle a le plus naturellement vocation à s'intégrer à travers un certain nombre d'orientations et d'actions :
- maîtriser la localisation et rendre possible financièrement l'implantation de logements sociaux,
- se donner les moyens de reconquérir les friches de toute nature,
- soutenir et permettre une politique de renouvellement urbain avec le souci d'un meilleur équilibre entre les stratégies foncières qui relèvent de la logique de l'extension urbaine et du renouvellement urbain,
- maîtriser la périurbanisation.

Le Syndicat Mixte pour l'élaboration et le suivi du SD de la Région Grenobloise a, lors de l'approbation de son SD le 12 juillet 2000, mis en place une série d'outils de mise en œuvre adaptés.

"Les principes de base en seront les suivants :
- le suivi de l'application du Schéma Directeur par le syndicat Mixte, dont la pérennité est affirmée,
- la subsidiarité : ne seront pris en charge à l'échelle de la région urbaine et des secteurs que les volets politiques d'aménagement qui ne seraient pas mieux traités à un autre échelon,
- le décloisonnement des politiques territoriales grâce à des communautés d'acteurs publics et privés,
- l'aide financière aux projets stratégiques des collectivités par l'intermédiaire de fonds d'initiative,
- le soutien aux politiques d'aménagement par des acquisitions foncières permettant de constituer des réserves (grandes zones économiques, futurs pôles multimodaux...), d'engager des opérations urbaines prioritaires ou de garantir l'intégrité, l'aménagement ou la gestion de certains espaces naturels,
- l'amélioration de la connaissance du territoire et de ses évolutions par la création d'observatoires thématiques (économie, foncier, habitat...)".

Exemple de Grenoble



Entre temps, quatre communautés d'acteurs se mettent en place dans les domaines des déplacements, de l'habitat et de la forme urbaine, l'économie, l'environnement, les espaces naturels, les paysages.

Leur objectif est de sensibiliser et coordonner les acteurs, de proposer des méthodes, des réseaux de compétences, des cadres financiers, et de susciter l'engagement de projets en cohérence avec les territoires de projets (communautés d'agglomérations, pays) et les projets de territoire (projets d'agglomérations, contrats globaux...).

Le Syndicat mixte se donne aussi comme mission d'inciter à la création par les acteurs d'outils communs :

- dans le domaine du foncier (avec un EPCL par exemple) pour assurer la maîtrise foncière des espaces stratégiques pour la mise en œuvre du SD,
- dans la mise à disposition des acteurs (compétents pour assurer une AMO) avant l'engagement d'actions d'aménagement,
- en créant un fond d'initiatives pour inciter à des actions novatrices et stratégiques.
- dans le domaine du commerce, par la mise en place du schéma de développement ou de charte, pour mieux orienter et coordonner le développement commercial avec les options du SD[3].

1.5 Garantir la permanence de la cohérence.

• La cohérence à travers la mise en œuvre de documents sectoriels ou territoriaux

Les PLH et les PDU joueront le rôle de document d'application du SCoT.

Lorsque cela est possible, le fait que les équipes d'élaboration soient les mêmes, par exemple au travers des agences d'urbanisme, facilite la cohérence entre le projet de planification stratégique du SCoT et les orientations des projets plus thématiques et plus directement opérationnels que sont les PLH et les PDU.

• Suivi de la cohérence du projet à travers les PLU

C'est certainement cet aspect qui représente la manière la plus vivante de mettre en œuvre le projet du SCoT. La subsidiarité entre les documents d'urbanisme peut ici pleinement jouer son rôle de mise en œuvre des orientations appliquées à des territoires qui ont, en général, participé à leur définition.

La loi SRU impose la compatibilité du PLU avec les dispositions du SCoT et le cas échéant du schéma de secteur (art. L123-1).

• Le caractère indispensable de l'observation pour assurer le suivi des objectifs

Le meilleur moyen de suivre l'évolution de l'urbanisme, par rapport au diagnostic de départ, est de mettre en place une observation du territoire sur les thématiques considérées comme stratégiques. Cette observation peut se faire avec les moyens de recensement statistique classiques (RGP, enquête ménages, tableaux des surfaces urbanisées...) mais aussi avec des moyens plus dynamiques que sont les systèmes d'informations géographiques et l'exploitation des images satellitaires.

Pour cela il est essentiel que cette évolution soit envisagée dès l'élaboration pour mettre en place des indicateurs pertinents dont l'initialisation correspond à la mise en place du projet SCoT. Pour avoir une vision juste, dynamique et rapide de ces évolutions, il faut non seulement avoir un observatoire, mais il faut aussi suivre et actualiser les indicateurs et les analyses.

Évidemment un tel suivi demande des moyens et des compétences que les EPCI peuvent trouver auprès des agences d'urbanisme lorsqu'elles ont été créées. Ces dernières ont été confortées dans ce rôle par les récentes dispositions législatives.

[3] Extrait d'un document de travail de l'Agence de Grenoble, daté de mai 2001, sur le "Suivi et la mise en œuvre du SD".

2 UNE NOUVELLE DÉMARCHE DES LA PHASE D'ÉLABORATION

En pensant à la mise en œuvre du SCoT dès l'élaboration, les acteurs publics ou privés qui auront cette responsabilité par la suite accepteront plus volontiers de participer de façon volontaire à la confection du document.

Ils y verront l'intérêt de faire valoir leur point de vue et voudront être en situation de négociation positive dès la définition des objectifs.

2.1 La coordination avec d'autres démarches

La nouvelle loi a comme ambition de permettre une réflexion globale sur l'aménagement du territoire en reliant fortement les démarches en matière d'urbanisme, de déplacements et d'habitat. Le SCoT en est le fédérateur.

L'établissement public chargé du SCoT peut aussi prévoir dès l'élaboration de son projet de programmer des études qui serviront à la mise en œuvre d'une politique issue des orientations du SCoT ; ce qui a l'avantage d'assurer la cohérence des démarches en plus de la mise en œuvre.

L'illustration choisie ici est le "Schéma directeur de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise" qui décline les orientations du projet métropolitain.

L'une des orientations pour "renforcer les conditions et les moteurs du développement économique", est de dégager les "lignes de force d'une stratégie de développement économique". Ainsi, le schéma identifie les conditions de mise en œuvre nécessaires pour "réconcilier le commerce avec la ville", engageant chacun, sur son champ de compétence :

- une politique foncière dynamique était souhaitée, elle a été mise en place par la Communauté urbaine de Lille dès 1995 au travers notamment de procédures de ZAD, couvrant tout ou partie des secteurs d'urbanisation future,
- une politique de développement économique d'agglomération pouvait seule faire échec aux concurrences communales en matière d'implantation d'entreprises. Elle est aujourd'hui possible par le transfert de la compétence économique à la Communauté urbaine de Lille, parallèlement au passage à la taxe professionnelle d'agglomération (voté et entrant en application au 1er janvier 2002). Elle permettra le soutien au développement du tissu économique local, en accompagnant sa mutation notamment par la gestion de l'offre foncière et immobilière.

Si "un outil métropolitain jouant le rôle fédérateur de coordination et d'impulsion de la stratégie de développement économique" n'a pas été créé, son objet trouve en partie sa réalisation dans les synergies engagées entre la Communauté urbaine de Lille et la Chambre de Commerce de Lille Métropole. L'idée d'une concertation permanente entre les collectivités et les organismes représentatifs des milieux économiques locaux se fait jour et pourrait déboucher sur un "guichet unique" à disposition des entreprises souhaitant se (re)développer dans la métropole.

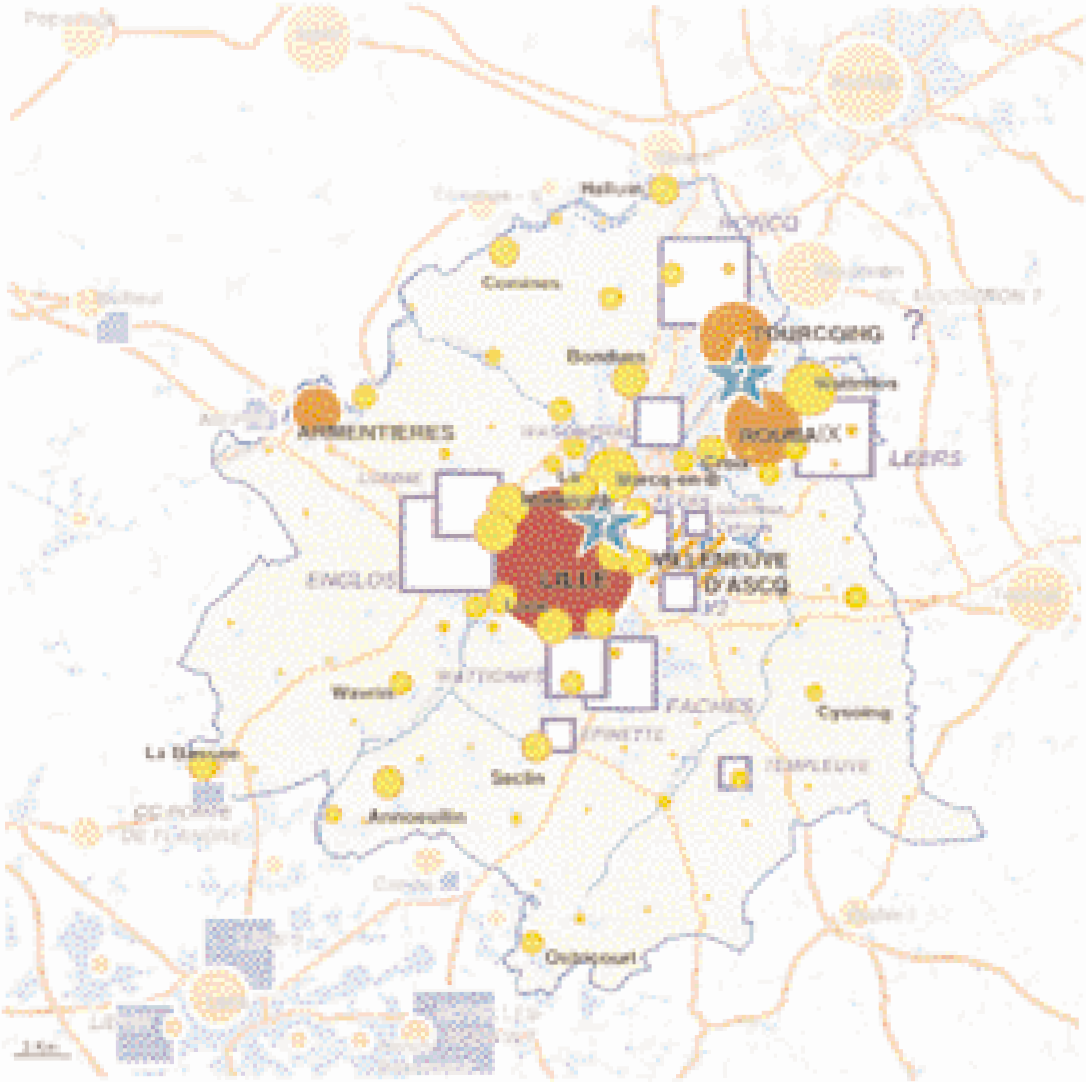
Déjà l'APIM, Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole, structure cofinancée par la Communauté urbaine de Lille et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Métropole, est un interlocuteur privilégié pour les entreprises, notamment internationales, cherchant à s'implanter dans la métropole. Son action accompagne la réalisation de la politique de grands projets menée par la Communauté urbaine de Lille en ciblant, au regard des besoins, l'offre la plus adaptée à l'entreprise (extension périphérique ou renouvellement urbain).

En matière de commerce, suscité par le schéma directeur, un schéma de développement d'urbanisme commercial (SDUC) a été élaboré par quatre partenaires : la Communauté urbaine de Lille, la Chambre de commerce de Lille-Métropole, la Chambre des métiers du Nord... et le Syndicat mixte du schéma directeur. Il a été approuvé et signé en février 2001.

Si la continuité entre le projet métropolitain et le SDUC a été facilitée par le fait que le maître d'œuvre de l'un et de l'autre a été l'Agence d'urbanisme de Lille-Métropole, cette démarche témoigne de la volonté des acteurs locaux de poursuivre les débats engagés au cours de la phase d'élaboration du schéma directeur et d'en décliner les orientations. Le schéma de développement d'urbanisme commercial, autour des enjeux spécifiques du développement commercial, intègre les préoccupations plus générales de la qualité urbaine et de l'équité territoriale, de la maîtrise de l'expansion urbaine et de la protection de l'environnement.

LES ORIENTATIONS GENERALES

du schéma de développement et d'urbanisme commercial de Lille Métropole



Centralités commerciales urbaines :

Un développement à conforter

- Centre-ville de vocation régionale
- Centre-ville à conforter
- Centre-ville à définir dans le cadre d'un projet urbain concerté
- Centre d'influence intercommunale à renforcer
- Centre local ou de proximité à préserver (maillage)

La taille du symbole (○ ou □) est proportionnelle au chiffre d'affaires réalisé par la polarité commerciale concernée.

Polarités périurbaines :

Un développement à limiter

- Seul le renouvellement à surface de vente égale est permis, sauf modalités particulières prévues dans les orientations générales et thématiques, avec amélioration paysagère et architecturale.

Nouveaux développements :

Garantir l'accueil de nouveaux concepts

- Potentialité d'accueil de nouveaux concepts commerciaux dans les sites de reconquête urbaine (Euralille, Union, sites en ville renouvelée...)

2.2 L'évaluation

Pour garantir une mise en œuvre efficace, il faut penser aux outils de l'évaluation dès l'élaboration. Ils permettront d'analyser les résultats de la mise en œuvre.

L'évaluation doit se faire dans plusieurs domaines :

- Les orientations générales préconisées par le SCoT ont été mises en place à partir de diagnostics thématiques et territoriaux. Par les actions entreprises par les acteurs chargés de la mise en œuvre ou par les évolutions sociétales, les données du diagnostic initial changent. La veille et l'évolution périodique doivent permettre de mesurer les changements et enclencher une révision du SCoT en cas de besoin. Il faut intégrer cet objectif dès l'élaboration du projet de SCoT en mettant en place les indicateurs pertinents.
- La nouvelle démarche d'élaboration occasionnée par les ambitions de la loi SRU demande aux urbanistes une évolution dans la méthode d'approche de ces documents. Une évolution des pratiques en matière de SD, puis de SCoT est nécessaire pour sans cesse améliorer le référentiel commun, en capitalisant les expériences.

Certaines démarches de grands projets ont déjà eu l'occasion de définir les modalités et les moyens à mettre en place pour gérer une évaluation.

Exemple du suivi et de l'évaluation du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération nantaise 2000-2010

"Concilier ville mobile et ville durable" a été approuvé le 27 octobre 2000 par le conseil du District de l'Agglomération Nantaise, au terme d'un processus partagé. Celui-ci a notamment associé, outre son comité de pilotage, la conférence consultative d'agglomération et les partenaires du monde socio-économique, les associations et la population.

La nouvelle communauté urbaine est désormais chargée de mettre en œuvre ses 42 actions, et notamment celles concernant le suivi et l'évaluation du PDU.

La communauté urbaine installe ainsi une instance de suivi du PDU.

Le dispositif institutionnel mis en place par le District en son sein pour assurer l'élaboration du PDU, à savoir le Comité de Pilotage, assure le suivi des actions. En effet, au cours du déroulement du PDU, des arbitrages politiques, techniques et financiers seront nécessaires. Cette instance pourra instruire les dossiers, et notamment les différents schémas directeurs et charges inscrites dans les actions du PDU, pour les proposer ensuite au conseil de la communauté urbaine.

Par ailleurs, le Groupe Technique partenarial mis en place pour la production du projet de PDU pourra être reconduit afin de mener les actions de concertation nécessaires à la définition des opérations et à leur programmation (Échéancier : 2000-2010).

La communauté urbaine organise l'observatoire du PDU.

Plan de déplacements urbains de l'agglomération nantaise 2000-2010
"Concilier ville mobile et ville durable"

PDU - LIGNES D'ACTION 2000 - 2010	Enveloppe financière (tous financements confondus TTC)
Développer l'offre alternative à la voiture (transport public, multimodalité, circulations douces)	4 860 MF
Redéfinir les usages de la voirie	1 060 MF
Créer de nouveaux franchissements	750 MF
Améliorer la sécurité et l'accessibilité dans les déplacements	60 MF
Organiser le transport de marchandises en ville	50 MF
Utiliser le stationnement comme un outil de maîtrise de la circulation	350 MF
Informer sur l'ensemble des possibilités de transport (management de la mobilité)	90 MF
Suivre et évaluer le PDU	30 MF
TOTAL pour la période 2000-2010 (hors coûts d'exploitation du transport public)	7 250 MF

La Loi sur l'Air précise qu' "au terme d'une période de cinq ans, le PDU fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant". Pour disposer des éléments nécessaires à l'évaluation, la communauté urbaine organise l'observatoire du PDU. L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise assure l'animation de cette évaluation permanente.

Les actions envisagées sont, par exemple :
- un outil de suivi d'indicateurs (trafic routier, usage de transport public, sécurité routière, stationnement, vitesse, pollution de l'air, bruit, construction, indicateurs socio-économiques),
- un outil de modélisation des déplacements,
- un compte transport,
- une enquête déplacements dans l'année précédant l'évaluation (2004-2005).

Certains de ces outils existent déjà, d'autres sont à mettre en œuvre. (Échéancier : 2000-2005/2005-2010).

Nous retenons de cet exemple pour le SCoT que le suivi et l'élaboration se préparent dès l'élaboration en associant les partenaires à un processus partagé d'une part ; d'autre part l'évolution permanente introduit la confection d'outils d'observation.

2.3 La concertation

La concertation, voire la participation, seront intégrées très en amont avec les partenaires qui seront ceux qui mettront en œuvre le projet.

L'apport des démarches très participatives des chartes de développement ou de parcs naturels régionaux que l'on retrouve dans les démarches de chartes de pays va indéniablement influencer les méthodes de concertation des SCoT dans la mesure où les instances et les acteurs de terrain chercheront à lier les deux démarches pour faire des projets qui auront pour le moins des filiations.

La démarche prospective de millénaire 3 est un bon exemple d'une concertation prospective forte, mais ici il s'agit plus de prendre un exemple utilisé dans la phase d'élaboration du projet de S.D. qui présente une utilité pour la poursuite de la démarche au-delà de la conclusion du document. Toujours à Lyon, nous avons choisi comme exemple les Comités consultatifs d'urbanisme.

Les comités consultatifs d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

Depuis 1990, l'agglomération lyonnaise dispose d'une instance de débat sur les questions relatives à l'aménagement de son territoire : les comités consultatifs d'urbanisme (CCU). Réunissant deux à trois fois par an, des élus, des techniciens et des professionnels du développement urbain, les CCU sont devenus des lieux de diffusion d'une culture commune aux acteurs du Grand Lyon.

L'évolution d'un concept

À la fin des années 1980, aucune structure de concertation n'existe à l'échelle de la Communauté urbaine de Lyon. Mis en place dans la foulée, des élections de 1989, les CCU ont été conçus pour permettre aux élus et aux techniciens du Grand Lyon de discuter avec un public composé surtout de professionnels de l'aménagement, en amont de l'élaboration des politiques d'agglomération.

Vers le milieu des années 1990, une évolution se dessine avec l'ouverture du débat à des sujets de société, dont le lien avec les politiques du Grand Lyon est moins étroit.

Les CCU sont composés de "membres permanents" et de "personnes associées" en fonction du thème abordé. Au total, chaque séance comprend entre 120 et 180 personnes, pour environ 600 invitations.

Des éclairages extérieurs à l'agglomération lyonnaise sont souvent recherchés. La mise en œuvre du schéma directeur Lyon 2010, au travers de politiques thématiques (Charte d'écologie urbaine, Plan espaces publics, Programme local de l'habitat, politique de la ville...), a servi de base de travail à beaucoup des 25 CCU qui se sont tenus depuis 1990.

Les séances du CCU sont rythmées par des temps forts : un court film introductif, des témoignages d'élus au moyen d'un film vidéo, des présentations par des experts, un débat avec la salle. Chaque CCU est enregistré : un compte rendu est envoyé aux participants sur demande.

Cette expérience originale permet, avec le recul du temps, de mettre en lumière des acquis. Elle suscite aussi des interrogations.

Les CCU c'est d'abord un outil d'information, d'écoute et de débat. La préparation approfondie des séances, la présentation de dossiers en cours d'élaboration (chose rare) et l'utilisation de moyens d'animation diversifiés (vidéos, experts, animateur) facilitent les discussions. Celles-ci ont dépassé l'objet initial des CCU (les orientations des politiques urbaines) pour s'intéresser aux "valeurs" qui les fondent ("mixité sociale", "écologie", "patrimoine", "identité d'agglomération", etc.). Dans cet exemple nous voyons également que la concertation durant l'élaboration apporte aussi la possibilité de créer une culture commune aux acteurs pour échanger plus facilement entre techniciens, élus et autres acteurs, ce qui représente un bon ciment pour la phase mise en œuvre du projet.

Ainsi les CCU ont joué un rôle fondamental dans le partage d'une culture de l'urbanisme d'abord, progressivement élargie aux questions de société par la suite, mais aussi culture du dialogue. Ils ont contribué à faire émerger une identité d'agglomération à l'échelle des 55 communes. Cet acquis commun entre élus, techniciens et professionnels, a-t-il facilité par la suite la concertation sur d'autres dossiers communautaires, tels que le schéma de développement économique (SDE) ou le P.O.S. ?

Les CCU ont permis l'expression de points de vue sur les propositions faites en séance, ils ont pu révéler des besoins qui sont aujourd'hui mieux pris en compte, ils ont à l'occasion contribué à débloquer des situations. Pour autant, peut-on dire qu'il s'agit de concertation au sens strict ? La discussion unique sur chaque thème, le manque d'approfondissement, l'absence d'engagements écrits de la maîtrise d'ouvrage et de retours ne plaident pas en ce sens. Les CCU constituent en fait quelque chose d'inédit, qui ne ressemble ni à une instance consultative sollicitée régulièrement pour donner un avis formel (type Conseil économique et social régional), ni à un Stadtforum comme celui de Berlin, pas davantage à un outil d'élaboration collective de politiques d'agglomération.

La cible privilégiée des CCU n'est pas le grand public : c'est surtout les professionnels de l'aménagement et du développement et les élus des communes du Grand Lyon. L'ouverture à un public plus diversifié, invité en fonction des séances, a-t-il pu renouveler une assemblée à forte composante institutionnelle et sociologiquement très homogène (professions intellectuelles supérieures) ?

On peut regretter que l'on ne se soit pas donné les moyens de démultiplier le débat au-delà du cercle des participants.

On peut aller plus loin et se demander si une évaluation ne permettrait pas de réfléchir aux outils qui seraient nécessaires si l'on voulait élargir au grand public une réflexion sur les enjeux du développement de l'agglomération lyonnaise ?

Un autre exemple : le projet d'agglomération de la communauté urbaine de Strasbourg.

La démarche menée par la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) illustre bien ce que pourrait être une action de démocratie participative. La communauté urbaine de Strasbourg a affiché la volonté de fonder l'élaboration du Projet d'Agglomération sur une démarche de concertation élargie à l'ensemble des acteurs favorisant la démocratie participative. L'objectif a été de confronter le plus de points de vue possible aux différentes étapes du processus et à travers différents modes d'expression.

Tout au long de la démarche de 1997 à 2000, la Communauté urbaine a publié "la lettre du Projet d'Agglomération", vecteur d'information et de communication, assortis de suppléments sur différentes problématiques.

Un site Internet dédié au Projet d'Agglomération a été créé avec un espace d'échanges (l'espace "Citoyens interactifs") et un espace d'informations sur le déroulement du processus.

La première étape de la démarche, dite "d'écoute", a permis de synthétiser l'ensemble des analyses de société et de les mettre en relation avec les problèmes locaux. Cette phase initiale s'est appuyée sur quatre temps forts :

– une enquête approfondie, menée auprès de 300 habitants de la CUS, en vue de recenser les préoccupations et les attentes de toutes les populations,

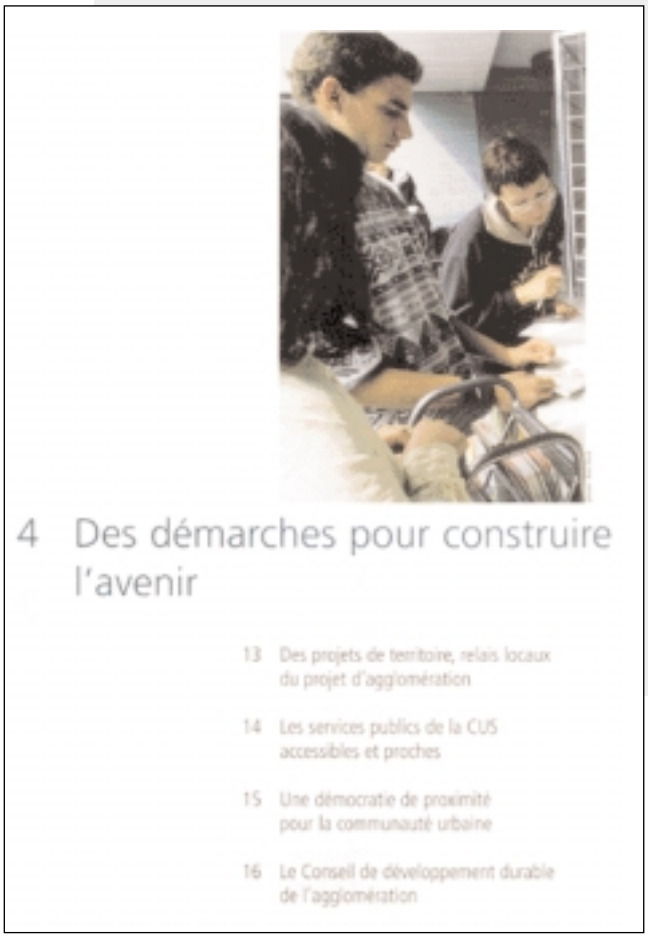
– un questionnaire portant sur le bilan du 1er projet d'agglomération et sur les enjeux du 2e projet d'agglomération, diffusé pendant l'été aux élus de la Communauté urbaine,
– l'organisation d'un débat sur le projet d'agglomération organisé pour l'ensemble des élus de la CUS,
– une double enquête d'opinion, menée auprès des habitants et des agents de la communauté urbaine de Strasbourg. Ceux-ci étaient amenés à exprimer leurs points de vue sur les enjeux qui constituent la trame d'une double enquête d'opinion, menée auprès des habitants et des agents Projet d'Agglomération.

Parallèlement au déroulement de l'enquête d'opinion, un comité citoyen a été constitué sur la base d'un volontariat et suite à un tirage au sort. Instance de dialogue expérimentale, il a été étroitement associé à la réflexion sur le projet d'agglomération. Il s'est réuni mensuellement et ses contributions ont été présentées au comité de pilotage. Elles ont fait l'objet d'un supplément à une "lettre du Projet d'Agglomération".

Dans la deuxième étape, dite "de débats", les acteurs économiques locaux, les associations ou les citoyens ont participé à des carrefours socio-professionnels, à des ateliers itinérants, à un grand Forum, ou ont apporté leur contribution par écrit ou sur le site Internet.

La mise en place d'un débat public a été annoncée au cours de la séance de restitution de la phase d'écoute. L'invitation aux carrefours, première étape du débat public, a été faite grâce à l'envoi du programme à partir d'un fichier de 4500 noms, constitué des principaux publics (collectivités, associations, entreprises...), l'annonce à la presse et la remise des plaquettes de programmes aux mairies et à l'accueil du centre administratif de la CUS.

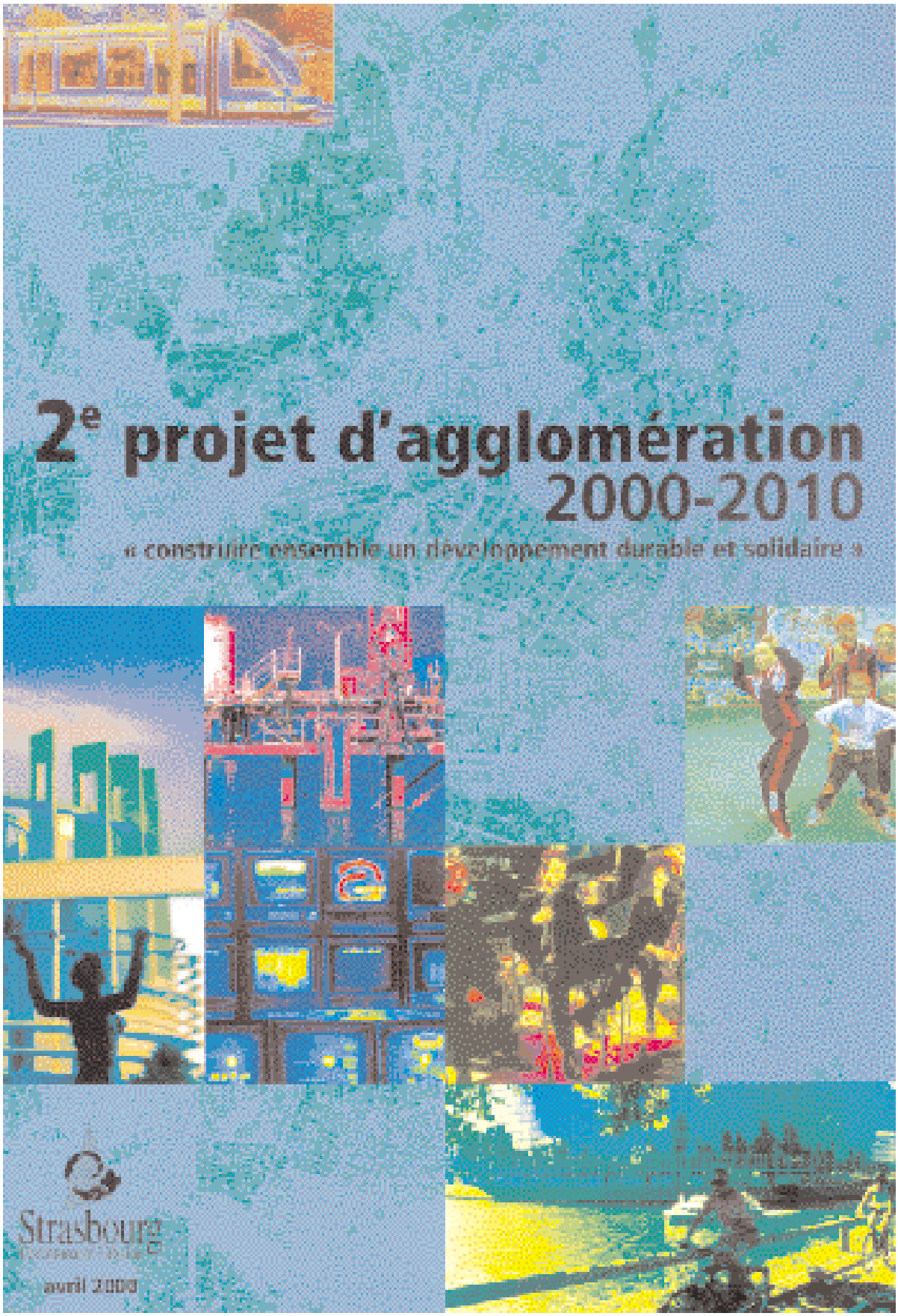
Toutes les personnes inscrites au débat public ont reçu un dossier d'information complet sur les enjeux. Ce dossier contenait également le bilan du 1er projet d'agglomération, le calendrier de réalisation, les 3 lettres d'information avec leur supplément ainsi qu'un support de correspondance pour les contributions écrites.



Au cours du débat public pour l'élaboration du 2e projet d'agglomération, des carrefours thématiques ouverts au public se sont tenus. Ils ont mobilisé des experts, des acteurs de la société civile pour qu'ils expriment leurs points de vue sur les grands enjeux d'avenir.

Avec les ateliers itinérants, les maires ont pu exposer leurs préoccupations, les contraintes et les atouts de certains sites de leur commune, les projets en cours ou envisagés. Le débat s'est engagé avec le public, les associations, les professionnels, à l'occasion d'une vingtaine de haltes sélectionnées pour leur capacité à illustrer les grands enjeux de développement de l'agglomération pour les dix ans à venir.

Enfin, un grand forum a permis au public d'exprimer face aux élus ses attentes et ses réflexions.


2e projet d'agglomération
2000-2010
« construire ensemble un développement durable et solidaire »
Strasbourg
avril 2009

Conclusion générale

Un travail sur "les méthodes et le contenu" d'un document qui n'existe pas encore n'est pas chose aisée. Il peut être mené à la guise des acteurs locaux dès lors qu'il respecte les lois et les règlements.

La filiation avec les schémas directeurs sur laquelle les auteurs se sont souvent appuyés peut elle-même provoquer des méprises.

Le SCoT est en effet un document original à bien des égards :

- le rôle nouveau de valeurs fondatrices : mixité urbaine, mixité sociale, diversité fonctionnelle, protection de l'environnement, le renouvellement urbain,
- la cohérence du périmètre et la combinaison entre établissements publics, communes, pour constituer le syndicat mixte,
- l'obligation d'un diagnostic avec une partie identifiée en matière d'environnement,
- la séparation entre la présentation du projet dans son ensemble (PADD) et les orientations retenues, à valeur prescriptive (document d'orientation),
- l'étape obligatoire du projet d'aménagement et de développement durable, projet débattu,
- le rôle nouveau du public par la phase de concertation, par l'enquête publique,
- la carte de destination générale des sols qui est supprimée dans le souci de tourner le dos à un fonctionnalisme dépassé et à un encadrement inutilement précis des règles d'utilisation du sol fixées par le PLU ; la nécessité concomitante d'élaborer de nouveaux "moyens" pour expliciter les objectifs et orientations dans le document d'orientation associant texte et cartes adaptées,
- les possibilités offertes de protection jusqu'à la parcelle, si nécessaire et dûment justifiée, d'espaces et de sites naturels ou urbains à protéger,
- la hiérarchie des documents qui acquiert une cohérence particulière et sans ambiguïté entre le SCoT et les documents sectoriels par la généralisation du principe de compatibilité,
- le maintien de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte pour gérer le SCoT dans le temps,
- l'obligation pour cet organisme de délibérer à nouveau sur le document, au plus tard 10 ans après son approbation,
- la responsabilité de l'établissement public ou du syndicat mixte maître d'ouvrage du SCoT de permettre aux communes situées à moins de 15 km des limites agglomérées des unités urbaines de plus de 15 000 habitants ou des rivages et qui sont inclus dans le périmètre arrêté du SCoT, d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation sans attendre l'approbation du SCoT,
- la possibilité d'assurer un aller-retour permanent entre le SCoT et les évolutions du territoire par la simplification des procédures de mise en compatibilité de SCoT, à l'occasion d'une DUP, d'une évolution du PLH, PDU, PLU, d'une opération foncière ou d'aménagement, ainsi que la procédure désormais très simple de modification du périmètre de SCoT.

La cohérence territoriale est un but difficile à atteindre : elle fait appel à de très nombreux spécialistes habitués sans doute à prendre en compte les autres éléments de la vie urbaine mais pas à mettre en cohérence leurs décisions dès l'amont des procédures et en relation les unes avec les autres.

L'exemple d'équipements ou de nouveaux quartiers dont l'autorisation sera conditionnée à la desserte par des transports en commun est significatif à cet égard et peut changer bien des habitudes dans la gestion de la ville. La prise en compte du développement durable dans ses diverses dimensions – celle du renouvellement urbain par exemple – peut permettre de s'interroger sur la ville existante.

Les collectivités ont bien pris la mesure – à en juger par l'intérêt suscité – des changements apportés par cet outil et la possibilité de retrouver une cohérence dans la combinaison des actions sur la ville.

Table des illustrations

Illustrations des trois premières parties de l'ouvrage

- Tableau du bilan du SDAU de la région de Strasbourg (1973-2000) ADEUS 42
- Courbe de projection de population pour 2010-2015 - trois scénarios, AURA 44
- Carte des migrations alternantes vers Tours et les six communes urbaines (RGP 82 / 90 / 99) AURA, 47
- Graphe de proposition locale de veille urbaine
  et tableau de l'exemple de fiche B "maîtrise de l'espace pour favoriser un développement durable
  "extraits du programme ACTEUR, "Pour un outil de veille urbaine", AUAT / CERTU, 1999 50 et 51
- Graphe des éléments constitutifs de la démarche d'analyse (p. 95 de l'ouvrage
  "Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux",
  Françoise Rouxel et Dominique RIST, CERTU, 2000), 52

Les cartes d'ensemble et de synthèse 111

- Carte des orientations fondamentales de Lyon,
  extraite du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, mai 1992 112
- Carte des orientations stratégiques du schéma directeur
  de l'agglomération toulousaine, dossier rendu exécutoire le 19 octobre 1999 113
- Carte des orientations fondamentales de Rouen - Elbeuf, 2 février 2001 114
- Carte des options fondamentales du schéma directeur de Lille, document de travail 115

Les cartes thématiques 117

- Panel de cartes du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, mai 1992 118
- Panel de cartes du schéma directeur de Rouen - Elbeuf, 2 février 2001 119
- Le cas spécifique de l'expression des espaces et des sites naturels à protéger (extraits de la carte
  du schéma directeur, des cartes p. 200 et 316 du rapport de l'agglomération de Rouen - Elbeuf) 120 et 121
- La délimitation des espaces naturels ou urbains à protéger (extraits de la carte
  du schéma directeur de l'agglomération de Rouen - Elbeuf, de la carte de synthèse secteur 3
  et du plan n° 11 secteur 13 de l'étude ceinture verte IAURIF, avril 1985) 122
- Les grands équilibres à préserver entre espaces urbains et espaces naturels (carte p. 75 du rapport
  du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, projet arrêté le 31 mars 2000) 123
- La prise en compte des objectifs relatifs à l'équilibre social et l'habitat et à la construction
  de logements sociaux (extraits de la carte A3 annexée et carte p. 160 du rapport du schéma directeur
  de développement et d'urbanisme de Lille métropole 18 décembre 1997) 124
- La recherche de cohérence entre urbanisation et création de dessertes
  en transports collectifs (carte p. 247 du rapport du schéma directeur de l'agglomération toulousaine) 125
- La prise en compte des activités économiques
  (carte p. 90 du rapport du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, mai 1992) 126
- Les objectifs relatifs à la protection des paysages (carte p. 63 du rapport
  du projet de schéma directeur de la région grenobloise, AURG, décembre 1999) 127
- Les objectifs relatifs à la protection des paysages (extrait de la carte de protection
  des territoires viticoles du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, projet mai 2000) 128

La carte de première phase de réalisation ou les cartes de phasage 129

- Carte des éléments essentiels de la première phase de réalisation du parti d'aménagement (horizon 1995) (p. 235 du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, mai 1992) 130
- Carte de première phase du schéma directeur de l'agglomération Rouen - Elbeuf, 2 février 2001 131

Les cartes de déclinaison par territoire 133

- Carte des principales options d'aménagement du secteur nord Ouest (p. 214 du rapport du schéma directeur de l'agglomération toulousaine) 134
- Carte des territoires du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (p. 199 du rapport, mai 1992) 135
- Cartes et légende des secteurs de solidarité territoriales (p. 230 du rapport du schéma directeur de l'agglomération de Rouen - Elbeuf, 2 février 2001) 136 et 137
- Carte sur l'articulation nécessairement fine entre texte et représentation spatiale (p. 8 et 9 et encadré p. 200 et 201 du rapport du schéma directeur de l'agglomération Rouen - Elbeuf, 2 février 2001) 140
- Carte des sites stratégiques du schéma directeurs de Lille, décembre 1997, (carte de synthèse des options stratégiques annexée au schéma et carte p. 148 du rapport) 146
- Carte des sites stratégiques du schéma directeurs de Rouen - Elbeuf, février 2001, (extraits schéma, légende, p. 229 et cartes p. 316, 216 du rapport) 147

Une expression adaptée à la pédagogie et à la mise en œuvre

- Illustrations extraites du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, projet mai 2001 (carte annexe C planche 1 "projet d'aménagement et espaces naturels - organisation des paysages") 154
- Illustrations extraites de La lettre du schéma directeur de Grenoble n°6 janvier 2000 154
- Schéma d'organisation des principes de planification allemands : plan régional du Südlicher Oberrhein 1995 (source ADEUS Strasbourg) 161
- Organisation de la mise en œuvre du schéma directeur de Grenoble, document de travail, mai 2001 164
- Carte sur les orientations générales du schéma de développement et d'urbanisme commercial de Lille métropole 167
- Tableau extrait du PDU de l'agglomération nantaise 169
- Illustrations extraites de la plaquette de la communauté urbaine de Strasbourg pour la concertation sur le projet d'agglomération avril 2000 172 et 173

Table des matières

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE 9

Vers le schéma de cohérence territoriale : les questions préalables

1 Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomérations

1.1 Quels enjeux pour la ville d'aujourd'hui ? De la ville dense à la ville territoire. 9
1.2 De la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967,
à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de l'an 2000 10
1.3 La loi SRU, les lois "Chevènement" et "Voynet" 12
1.4 Des valeurs communes, des territoires semblables 12

2 Choisir d'élaborer le SCoT : les questions préalables 13

2.1 Qu'est ce qu'un SCoT 14
2.2 Comment déterminer le périmètre ? 20
2.3 Quelle procédure ? 24
2.4 Quels acteurs ? 30

En conclusion 36

DEUXIÈME PARTIE 37

Le rapport de présentation : du diagnostic au projet

1 Le diagnostic 39

1.1 L'intérêt du diagnostic 39
1.2 Le contenu et le diagnostic de certains secteurs clés 41
1.3 La méthode 48
1.4 L'état initial de l'environnement 55

2 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) 57

2.1 Qu'est ce qu'un PADD ? 57
2.2 La logique du PADD 59
2.3 La présentation d'objectifs 60
2.4 Les grandes problématiques d'intervention 61
2.5 La formalisation du PADD 66

3 Les incidences prévisibles sur l'environnement 66

En conclusion 70

TROISIÈME PARTIE **98**

Le document d'orientation
La mise en œuvre du projet d'aménagement
et de développement durable – sa dimension prescriptive

Introduction 73

1 L'expression des orientations générales relatives à l'organisation de l'espace et à la restructuration des espaces urbanisés 75

2 Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger 76

3 Les grands équilibres à préserver entre espaces urbains et espaces naturels 77

4 La prise en compte des objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux 78

4.1 Le document d'orientation s'appuie sur le diagnostic 78
4.2 La mise en synergie de l'habitat et des transports 79
4.3 L'exigence de mixité sociale 79

5 La recherche de cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs 80

5.1 Définir les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs 81
5.2 Réfléchir à la mise en place d'une politique coordonnée des déplacements à l'échelle des agglomérations 81
5.3 Le lien entre ouverture à l'urbanisation et desserte préalable par les transports collectifs 82

6 Les objectifs à définir en termes d'équipement commercial et de localisation préférentielle des commerces 84

7 La prise en compte des activités économiques 85

8 Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la prévention des risques 88

8.1 La mise en cohérence des outils 88
8.2 La protection et la mise en valeur des paysages et des entrées de ville 88
8.3 La prévention des risques 90

QUATRIÈME PARTIE **p. 130**

L'expression formelle du SCoT

1 L'expression formelle du PADD 96

1.1 Les différents niveaux d'expression du PADD 96
1.2 L'influence de la démarche en amont sur l'expression du PAD 96
1.3 Le travail sur les différents territoires de l'aire du SCoT, du PADD au document d'orientation 98
1.4 La traduction des options (ou politiques) fondamentales et des objectifs du PADD dans le rapport de présentation 101

2 L'expression formelle du document d'orientation 105

2.1 La spécificité formelle du document d'orientation 105
2.2 L'articulation des orientations prescriptives avec le diagnostic, les objectifs du PADD et la mise en œuvre 105
2.3 La maîtrise des concepts du SCoT 106
2.4 Le respect des démarches aval 107

3 Le dispositif des cartes et des schémas 108

3.1 Le jeu possible des cartes et des schémas 108
3.2 Un dispositif cartographique adapté au projet 138
3.3 L'articulation nécessairement fine entre texte et représentation spatiale 139

4 L'expression de la dimension stratégique 142

4.1 L'expression "formelle" de la dimension stratégique dans l'ensemble du SCoT 142
4.2 L'expression spécifique de sites stratégiques porteurs des grands projets d'intérêt d'agglomération 144
4.3 Orienter l'expression du SCoT vers la mise en œuvre 148

5 Une expression adaptée à la pédagogie et à la communication 151

5.1 La production de documents outil de la communication et supports de concertation tout au long de la démarche 151
5.2 L'élaboration d'outils de sensibilisation à certaines problématiques ou démarches 152
5.3 L'illustration des prescriptions réglementaires par des exemples 153
5.4 Une expression adaptée à l'enquête publique 153

CINQUIÈME PARTIE **155**

La mise en œuvre et la gestion des SCoT

1 Les nouveaux aspects de la mise en œuvre 159

1.1 Pérennité de la structure d'élaboration et de suivi 159
1.2 L'obligation de révision ou de confirmation du SCoT 159
1.3 La contractualisation 163
1.4 L'action foncière 163
1.5 Garantir la pertinence de la cohérence 165

2 Une nouvelle démarche dès la phase d'élaboration 166

2.1 La coordination avec d'autres démarches 166
2.2 l'évaluation 168
2.3 La concertation 170

Conclusion générale **176**

Certu
direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction

centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Arche sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
33 (0) 1 40 81 21 22
télécopie :
33 (0) 1 40 81 91 40
Internet : www.logement.equipement.gouv.fr

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'un des nouveaux documents de planification urbaine qu'institue la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette loi traduit la volonté du gouvernement et du parlement de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable et apporte en conséquence une profonde réforme des documents d'urbanisme dont le SCoT est issu. Simple dans sa procédure mais exigeant dans son contenu, le SCoT remplace le schéma directeur (SD) et a pour principal objectif de rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques, de doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipement commerciaux.

Par cet ouvrage, le ministère de l'équipement, des transports et du logement a souhaité apporter des éléments de méthode et de contenu pour aider les différents acteurs qui auront en charge l'élaboration du ScoT, les collectivités locales maîtres d'ouvrage, les agences d'urbanisme, mais aussi tous ceux qui participeront à ces démarches, au sein des services de l'État, des conseils généraux et régionaux, des autorités organisatrices de transport, des associations...

Tiré des expériences les plus récentes en matière de cohérence territoriale et notamment celles dont l'expression est apparue la plus proche de ce que peuvent être les SCoT, le travail présenté ici est un premier éclairage sur la démarche dans son ensemble et qui traite de chacune des étapes de façon globale.

Après avoir situé, en première partie, le contexte législatif dans lequel naît le SCoT et comment il se définit au regard des textes, l'ouvrage présente les acteurs concernés ainsi que la démarche qu'ils auront à adopter. Puis dans une deuxième et troisième partie il définit les éléments constitutifs du SCoT qui sont, le rapport de présentation, et notamment le diagnostic, le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que sa traduction dans le document d'orientation. La quatrième partie montre les différentes formes graphiques que pourront prendre ces orientations et dans quelle mesure le dessin pourra les expliciter ou les illustrer. Enfin la cinquième partie aborde la question de la mise en œuvre du SCoT, de son suivi et de son évaluation.

Chacun devrait pouvoir ainsi prendre connaissance du nouvel état d'esprit dans lequel il convient désormais de se situer pour réaliser les SCoT et cela comparativement aux pratiques antérieures des schémas directeurs, même si les méthodes restent encore largement à inventer, en précisant toutefois que pour des questions plus spécialisées d'autres documents feront l'objet de publications ultérieures.

Le Schéma de Cohérence Territoriale

Certu

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

ISBN 2-11-093101-9