

# L'émergence d'un SCoT

## Détermination d'un périmètre de SCoT (L 122-3 du code de l'urbanisme)

### ↳ Initiative des communes ou de leurs groupements compétents

La proposition de définition d'un périmètre de SCoT appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en la matière, après un vote dit de majorité qualifiée (deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale). Notons que les EPCI disposent d'autant de voix qu'elles comptent de communes membres.

Dans l'hypothèse d'un périmètre incluant des communes isolées ou non membres d'un EPCI compétent en matière de SCoT, la majorité n'est acquise que si un tiers au moins de ces communes a voté en faveur du projet de périmètre.

### ↳ Respect de critères objectifs et appréciatifs

La définition d'un périmètre de SCoT est basée sur des critères objectifs et appréciatifs.

Les critères objectifs procèdent d'une obligation de respect :

- territoire d'un seul tenant et sans enclave
- inséparabilité des EPCI compétents en matière de SCoT

Les critères appréciatifs procèdent d'une obligation de prise en compte :

- des périmètres institutionnels (groupements de communes, agglomérations nouvelles, pays et parcs naturels)
- d'outils de planification et de documents sectoriels existants (SCoTs, plan de déplacement urbain, schémas de développement commercial, programmes locaux de l'habitat, chartes intercommunales de développement et d'aménagement)
- du fonctionnement du territoire (migrations domicile-travail, domicile-zone de chalandise des commerces, déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs)

### ↳ Contrôle du préfet

Le périmètre d'un SCoT est publié par arrêté du préfet dans un délai de trois mois suivant sa transmission par les communes ou l'EPCI compétent. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Avant de publier le périmètre, le préfet recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés et vérifie le respect des critères objectifs et appréciatifs. Il s'assure notamment que le périmètre permet bien la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

*NB : disposition issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ( L 122-5-1 du code de l'urbanisme ).*

*La loi ENE a sensiblement renforcé les pouvoirs du préfet en matière de couverture du territoire par des SCoTs. Le préfet peut ainsi décider d'office de déterminer un périmètre de SCoT ou d'étendre un périmètre existant.*

*La décision de déterminer un périmètre est fondée, notamment au regard du nombre de dérogations émises en application de l'article L 122-2 du code de l'urbanisme, par le constat que l'absence d'un SCoT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace.*

*Dans le cas de l'existence d'un SCoT, la décision d'étendre ce périmètre est fondée par le constat que le périmètre ne satisfait pas aux objectifs de mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.*

## Détermination du périmètre : outils et données de cadrage

La création d'un périmètre de SCoT procède de réflexions et d'impulsions politiques et techniques. Certains outils ou données permettent d'éclairer et d'orienter les choix à faire en matière de définition de périmètre.

### **La règle des 15 km ou de l'urbanisation limitée** (art. L 122-2 du code de l'urbanisme)

Cette règle invite les communes à maîtriser leur urbanisation à l'échelle intercommunale en élaborant des SCoTs.

Il s'agit aujourd'hui, pour toutes les communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants et non couvertes par un SCoT, d'interdire la modification ou la révision du PLU permettant l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles, ou de zones à urbaniser délimitées après le 1 juillet 2002. Bien entendu, cette règle est assortie d'un dispositif dérogatoire. Lorsque la commune est incluse dans un périmètre de SCoT arrêté, l'établissement public responsable du SCoT peut lever cette interdiction si les inconvénients éventuels de l'urbanisation ne sont pas jugés excessifs pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles. En l'absence de SCoT, la dérogation peut être délivrée par le préfet pour les mêmes motifs, après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages.

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a considérablement modifié la portée de cet article en élargissant sa couverture territoriale. Ainsi, à compter du 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, la règle visera les agglomérations de 15 000 et non plus 50 000 habitants. A compter du 1er janvier 2017, toutes les communes non couvertes par un SCoT applicable seront soumises à la règle de l'urbanisation limitée.

Compte tenu de ses effets réglementaires, de son sens en terme d'organisation territoriale, et des pouvoirs du préfet en matière de détermination de périmètres de SCoT, la règle des 15 km constitue un référentiel important ( pour mémoire : notons qu'en 2007, 77 % des communes appartenant à un SCoT étaient soumises à la règle).

### **Les territoires vécus de l'Insee**

L'Insee distingue 6 types d'espaces à dominante urbaine ou rurale. Cette classification est issue d'analyses portant notamment sur la continuité du bâti, le nombre d'habitants, le nombre d'emplois et les migrations pendulaires.

La connaissance de ces différents espaces permet de disposer d'une base technique utile pour le travail de délimitation d'un périmètre, notamment en ce qu'ils répondent en partie à des critères appréciatifs de fonctionnement du territoire à prendre en compte obligatoirement.

### **Les zonages et périmètres environnementaux**

La connaissance de ces périmètres et / ou zonages contribue à une appropriation intelligente du territoire et de ses réalités physiques et naturelles. Leur prise en compte dès le stade de la définition du périmètre permet de s'inscrire dans les principes et objectifs d'équilibre et de préservation de l'environnement posés par les articles L 110 et L 121-1 du code de l'urbanisme.

Les données environnementales connues sont disponibles sur le site internet de la DREAL.

## Détermination de la structure porteuse d'un SCoT (L 122-4 du code de l'urbanisme)

Un SCoT peut être élaboré par un EPCI compétent ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du SCoT.

Par exception, tout syndicat mixte peut, sous certaines conditions, élaborer, suivre et réviser un SCoT quand la majorité des communes comprises dans le périmètre du SCoT sont membres du syndicat mixte. Cette compétence ne peut néanmoins être exercée qu'à la condition que les autres communes comprises dans le périmètre de schéma de cohérence adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence (L122-4-1).

Dans son rapport de 2007 sur l'état d'avancement des SCoTs au 1 janvier 2007, le ministère précisait que plus de la moitié des SCoTs étaient gérés par des syndicats mixtes.

L'établissement public porteur du SCoT est chargé de son élaboration, son approbation, son suivi et son évolution.

Le SCoT est indissociable d'une structure porteuse : la dissolution de l'établissement public emporte abrogation du SCoT, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.

Dans la pratique, l'établissement public porteur du SCoT est constitué d'instances politiques (bureau, comité syndical) où les élus siègent et assument les orientations et la validation politiques du SCoT, et d'une équipe technique chargée de la conduite du projet et de son suivi, de l'animation de la réflexion et du secrétariat de l'établissement public.

La constitution d'une équipe technique varie énormément selon les circonstances et contextes locaux ( nombres de communes concernées, SCoT urbain ou à dominante rurale, présence d'une agence d'urbanisme, etc...) : de 1 personne pour les plus « petits » SCoTs à 2 agents ( 1 Directeur ou chef de projet et 1 assistant) ce qui correspond à une formule relativement classique pour les SCoTs, les SCoTs les plus urbains pouvant quant à eux mobiliser jusqu'à une petite dizaine d'agents.

*NB : Les modalités de détermination du périmètre d'un SCoT comme la précision des établissements publics autorisés à porter un SCoT sont définies par le code de l'urbanisme ( articles L 122-3 et suivants). En revanche, la procédure de création d'un syndicat mixte renvoie au code général des collectivités territoriales (5ème partie - livre 7- syndicat mixte).*

## Coût et financement d'un SCoT

### Coût d'un SCoT

Comme pour la constitution de l'équipe technique, la question du coût de l'élaboration d'un SCoT varie fortement en fonction des territoires. Une enquête réalisée en 2007 par le Club des Maîtres d'Ouvrage SCoT (CMO) et Entreprises Territoires et Développement (ETD) en collaboration avec le Certu, permet néanmoins de dégager, à partir de l'analyse des réponses de 51 SCoTs, un certain nombre d'éléments utiles à la décision :

- les études et l'animation-fonctionnement de la structure sont les deux postes de dépenses les plus importants,
- le coût des études dépend fortement du nombre d'habitants sur le territoire et de son degré d'urbanité,
- la complexité du territoire, les choix faits pour la conduite du projet (élaboration en régie, externe ou mixte), l'organisation administrative du territoire et la durée d'élaboration du SCoT sont autant de facteurs déterminants dans le coût définitif.

En croisant les données issues de cette étude et des estimations faites par différentes structures, on aboutit à un coût moyen de SCoT compris dans une fourchette de 5 à 10 € par habitant.

### Financement d'un SCoT

Les dépenses engagées par les collectivités pour l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme (dont les SCoTs) sont inscrites en section d'investissement de leur budget et ouvrent donc droit aux attributions du fonds de compensation pour la TVA (L 121-7 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, des dispositifs d'aides financières proposés par l'État existent également. Il s'agit de la Dotation Générale de Décentralisation (DGD) qui existe selon deux modalités :

- DGD départementale : une dotation est allouée aux collectivités ayant engagé des dépenses pour l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme. La répartition de la dotation est gérée localement par la DDT après avis de la commission de conciliation locale. La répartition de la dotation donne lieu à un arrêté du préfet. Compte tenu du nombre de procédures d'urbanisme à doter chaque année et en constante augmentation, la part traditionnellement allouée aux SCoTs est relativement modeste.
- DGD « crédits exceptionnels » : une part de l'enveloppe nationale de la DGD (10%) reste gérée au niveau national et peut permettre de doter des procédures exceptionnelles et notamment les SCoTs. Les demandes de financement des porteurs de projet SCoTs sont à adresser au ministère via les DDT. Une circulaire annuelle vient rappeler les modalités de saisine de ce guichet particulier.

Enfin, à la suite du Grenelle de l'environnement, et de façon à encourager la généralisation progressive des SCoTs sur tout le territoire national, une nouvelle aide est mise en place depuis 2010. Il s'agit d'une subvention d'investissement réservée spécifiquement à l'élaboration de SCoTs ruraux ( population de moins de 100 000 habitants) modulable en fonction de la superficie du territoire (1 € par hectare) avec des montants minimum (30 000 €) et maximum (100 000 €). Un système de bonus de 10 000 € est également prévu en fonction de critères spécifiques (pression foncière, vulnérabilité aux risques naturels, contraintes environnementales). Les dossiers de demandes sont adressés au ministère après avis obligatoires de la DDT et de la DREAL.

## Durée d'élaboration d'un SCoT

La durée moyenne d'élaboration d'un SCoT varie de 4 à 6 ans entre la publication du périmètre par le préfet et la date d'approbation (source DGUHC – état d'avancement des SCoTs au 1er janvier 2007).

Les différents temps de l'élaboration d'un SCoT peuvent être ventilés en trois grandes phases, de durée variable :

- détermination du périmètre et création du syndicat mixte ( environ 1 an )
- Élaboration du projet de SCoT (de 3 à 5 ans)
- Instruction et approbation administratives du SCoT (environ 1 an)

## Fiches pratiques sur les Schémas de Cohérence Territoriale (SCot)

### DREAL - EDAD

17 E, rue Alain Savary  
BP 1269  
25005 BESANCON CEDEX

Tél : 03 81 21 67 00

Contact : Gilles LEMAIRE

Tél : 03 81 21 67 76

Mél : gilles.lemaire@  
developpement-durable.gouv.fr

Réalisation : DREAL/MPP

Février 2011

