Fiche 16

L'ARTICULATION ENTRE LES ÉVALUATIONS DES SCOT ET PLU OU CARTES COMMUNALES

L'évaluation d'un document d'urbanisme n'est pas une démarche isolée : elle s'inscrit dans un ensemble hiérarchisé de planifications, à différentes échelles. La compatibilité doit être assurée entre, d'une part, le PLU ou la carte communale et, d'autre part, le SCOT. L'évaluation environnementale du SCOT contribue à préparer, encadrer et faciliter les évaluations environnementales des PLU ou cartes communales.

L'articulation des orientations et de l'explication des choix

La compatibilité du PLU ou de la carte communale avec le SCOT doit être assurée par la traduction des orientations et objectifs du SCOT dans les différentes pièces du PLU (PADD, règlement écrit et graphique, OAP) et les choix d'urbanisation de la carte communale traduits dans son document graphique. D'où l'importance pour le SCOT d'adopter des formulations précises et explicites de ses dispositions environnementales pour faciliter leur traduction sans ambiguïté aux échelles « infra ». L'explication des choix du SCOT sera aussi une aide précieuse pour les PLU ou cartes communales.

Il peut en outre arriver que la justification de certains choix ne puisse se faire qu'à l'échelle du SCOT et nécessite pour le PLU ou la carte communale de se référer au SCOT pour justifier leurs choix.

Par exemple, sur un territoire de très forte sensibilité environnementale, lorsqu'il faut arbitrer entre des enjeux liés, d'une part, à la structuration du territoire par le confortement des polarités, la maîtrise de l'étalement urbain et des déplacements routiers et, d'autre part, à la préservation de la biodiversité. Dans un cas, cela peut conduire à justifier à l'échelle du SCOT des ouvertures à l'urbanisation d'un PLU sur des polarités qui doivent accueillir l'essentiel du développement en réponse à la première série d'enjeux mais où le potentiel foncier se situe dans des secteurs avec des milieux naturels remarquables. Dans un autre cas, l'enjeu de préservation sera affirmé dès le SCOT, via la localisation d'espaces à préserver.

Pour faciliter la mise en compatibilité des PLU avec le SCOT, de nombreux SCOT proposent postérieurement à leur élaboration des outils, guides, fiches ou modes d'emploi, qui aident à décliner le SCOT et contribuent aussi à assurer la cohérence entre les différents PLU (voir aussi plus loin). La poursuite du travail de concertation et sensibilisation est également essentielle pour assurer une mise en œuvre effective du SCOT.

SCOT de l'agglomération lyonnaise : Un mode d'emploi du SCOT à l'usage des PLU

Ce mode d'emploi est un guide technique à destination des intercommunalités et des communes qui doivent traduire dans chaque PLU les grandes orientations du SCOT, en les adaptant à leur spécificité territoriale. Sans valeur juridique mais à vocation pédagogique, il rappelle, à la manière d'un aide-mémoire, les orientations essentielles devant trouver une déclinaison dans les PLU, puis propose un catalogue de pistes pour les traduire en règles d'urbanisme opposables. Composés de fiches classées selon le plan du DOO, le guide prend la forme d'un classeur destiné à évoluer en intégrant progressivement des exemples de bonnes pratiques, de jurisprudences, de nouveaux textes législatifs ou réglementaires.

Extrait du mode d'emploi : exemple de la fiche relative aux émissions de GES

FICHE 1.3.3
LA RÉDUCTION DES GAZ À EFFET DE SERRE ET LA QUALITÉ DE L'AIR

Dans le contexte institutionnel d'une multiplicité de documents traitant de cette question (SRCAE/PCET/PPA), le SCOT a repris explicitement les objectifs de ces documents et notamment les objectifs chiffrés du PCET du Grand Lyon :

- 20 % d'émission de gaz à effet de serre
- 20 % de consommation énergétique
- 20 % = part des énergies renouvelables

Si bien que l'on peut dire pour les PLU que :

Compatibilité SCOT = compatibilité SRCAE + PCET + PPA

Principe général

Le modèle de développement retenu par le SCOT (multipolarité + ville des courtes distances + priorité TC + densification) et **qui doit être décliné dans les PLU est en lui-même porteur d'économie d'énergie et de réduction de la production de gaz à effet de serre.**

Cet élément méritera d'être analysé dans le Rapport de présentation et développé dans le PADD des PLU. Il devrait conduire à réinterroger le programme des emplacements réservés pour les voiries sur la base d'une nouvelle conception des voiries urbaines laissant plus de place aux TC, aux modes doux et limitant la vitesse des automobiles.

Leviers spécifiques

• Le PLU **doit** tout d'abord **ne pas empêcher de réaliser les dispositifs techniques** de nature à améliorer l'isolation des bâtiments ou à produire de l'énergie renouvelable aussi bien pour le neuf que pour la réhabilitation de l'ancien (cf. DOG page 71 : **Les PLU veillent à favoriser et à ne pas empêcher la construction de bâtiments qui mettent en œuvre des énergies renouvelables et qui sont conçus selon une architecture à haute qualité environnementale).**

Cette disposition rejoint le principe posé par la Loi Grenelle sur l'inopposabilité des règles d'urbanisme constituant des freins «à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant (...) la production d'énergie renouvelable» (article L111-6-2 du Code de l'Urbanisme).

Suite page suivante

Extrait du mode d'emploi : exemple de la fiche relative aux émissions de GES

• Le PLU **doit** ensuite **être porteur d'incitation à faire** à travers notamment la reprise des référentiels mis en avant dans le DOG :

- Référentiel « Habitat » du Grand Lyon (cf. DOG page 63),
- Référentiel « Tertiaire » du Grand Lyon (cf. DOG page 36),
- Référentiel « Qualité environnementale des zones d'activités et des bâtiments » élaboré par le Sepal, en cours de test et en voie de finalisation (cf. DOG page 36).

Ces référentiels **n'ont pas de valeur juridique**. Ils ont **une valeur d'usage** pour les collectivités qui les utilisent pour les opérations qu'elles réalisent et **une valeur pédagogique** incitatrice pour les opérateurs qui travaillent sur le territoire de l'agglomération.

Ils ont vocation à être actualisés en permanence pour intégrer les progrès techniques et les nouveaux procédés constructifs.

→ En tout état de cause, les PLU ne doivent pas comporter de dispositions contraires à la mise en œuvre de ces bonnes pratiques.

Ils ne préjugent pas des évolutions réglementaires (Bâtiment basse consommation - bâtiments passifs - bâtiments positifs) qu'ils ont vocation à anticiper et à accompagner.

La réhabilitation du parc de logements anciens (cf. orientations pages 61 et 63 du DOG) doit répondre à la fois à des objectifs sociaux en matière de satisfaction de l'offre mais aussi à des objectifs environnementaux de réduction de la consommation énergétique.

Le DOG ne fixe pas d'objectifs chiffrés. Par contre, la mesure d'accompagnement prévue par le SCOT page 61 incite à une programmation PLH en la matière (donc chiffrée) se fondant le cas échéant sur des aides financières accordées aux propriétaires.

• Le PLU **peut** enfin **imposer des règles**. Ces règles pourraient être de deux sortes :

- Le nouvel article L123-1-5 14e stipule que le règlement du PLU peut « Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. »

  Cela permettrait notamment de décliner concrètement sur un certain nombre de zones à urbaniser (AU), l'orientation du SCOT énoncée page 63 du DOG de « favoriser l'émergence d'écoquartiers »

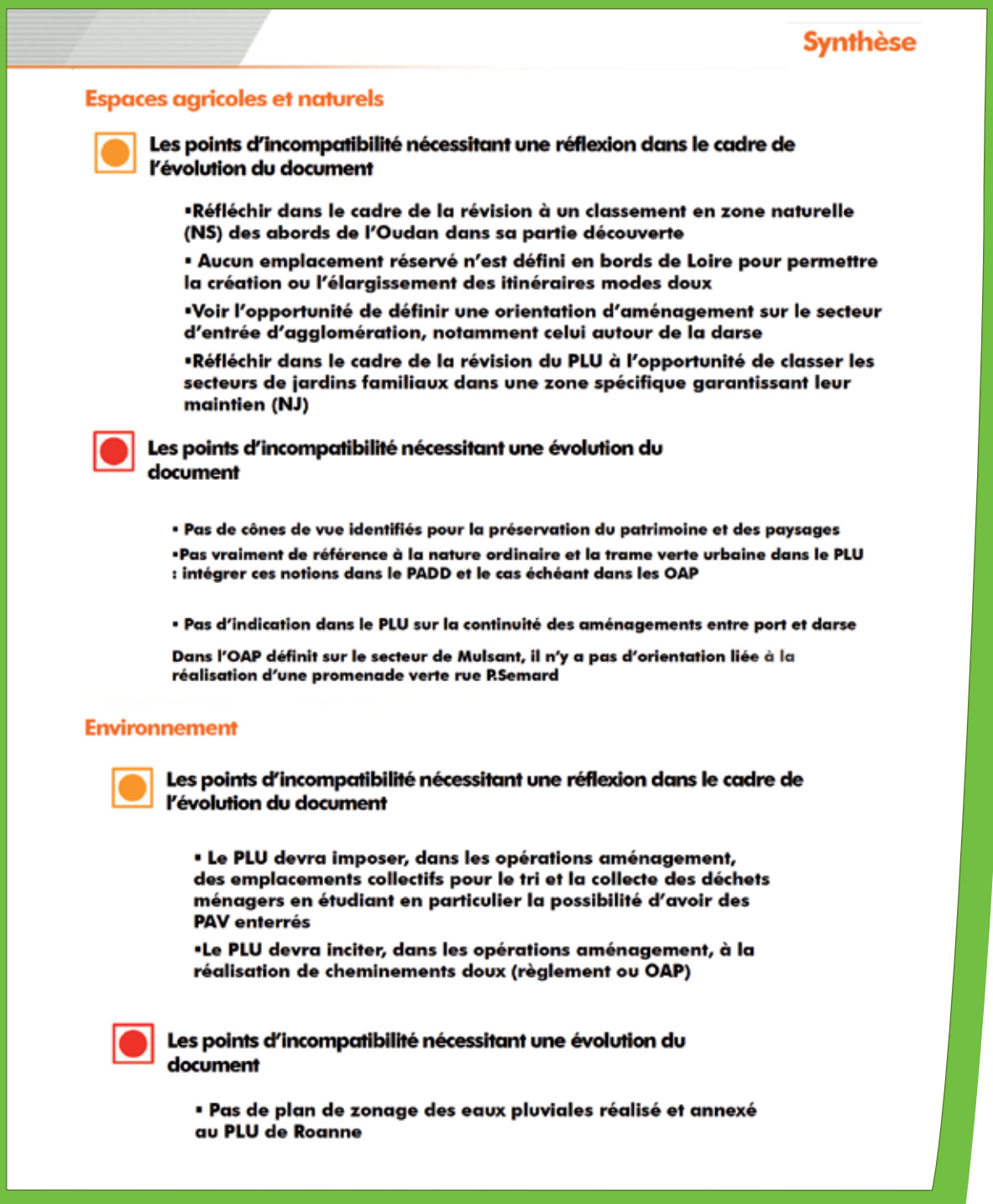
- L'article L128-4 du Code de l'Urbanisme qui impose aux opérations d'aménagement « la réalisation d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur » pourrait être appliqué à un certain nombre de zones à urbaniser (AU).

  Cela permettrait de décliner les orientations du SCOT portant, à la fois sur le raccordement des écoquartiers aux réseaux de chaleur (page 63) et sur le raccordement aux réseaux de chaleur **qui doit être systématiquement recherché pour les zones d'activités et les équipements publics ou privés gros consommateurs d'énergie (page 71).**

SCOT du Roannais et PLU de Roanne : Un diagnostic de convergence pour faciliter la mise en compatibilité des PLU

L'Agence d'urbanisme EPURES a été chargée par la personne publique responsable du SCOT d'un « Diagnostic de convergence PLU / SCOT Schéma d'Agglomération » réalisé en octobre 2012, avant le début du travail effectif sur la révision du PLU de Roanne. Plusieurs volets thématiques ont été analysés (armature territoriale, habitat, activité économique, infrastructures et déplacements, espaces agricoles et naturels, etc.) avec pour chaque volet un indice de compatibilité et des recommandations.

Extrait de la synthèse du diagnostic de convergence (source : EPURES)



Synthèse

Espaces agricoles et naturels

Les points d'incompatibilité nécessitant une réflexion dans le cadre de l'évolution du document

- Réfléchir dans le cadre de la révision à un classement en zone naturelle (NS) des abords de l'Oudan dans sa partie découverte
- Aucun emplacement réservé n'est défini en bords de Loire pour permettre la création ou l'élargissement des itinéraires modes doux
- Voir l'opportunité de définir une orientation d'aménagement sur le secteur d'entrée d'agglomération, notamment celui autour de la darse
- Réfléchir dans le cadre de la révision du PLU à l'opportunité de classer les secteurs de jardins familiaux dans une zone spécifique garantissant leur maintien (NJ)

Les points d'incompatibilité nécessitant une évolution du document

- Pas de cônes de vue identifiés pour la préservation du patrimoine et des paysages
- Pas vraiment de référence à la nature ordinaire et la trame verte urbaine dans le PLU : intégrer ces notions dans le PADD et le cas échéant dans les OAP
- Pas d'indication dans le PLU sur la continuité des aménagements entre port et darse

Dans l'OAP définit sur le secteur de Mulsant, il n'y a pas d'orientation liée à la réalisation d'une promenade verte rue P.Semard

Environnement

Les points d'incompatibilité nécessitant une réflexion dans le cadre de l'évolution du document

- Le PLU devra imposer, dans les opérations aménagement, des emplacements collectifs pour le tri et la collecte des déchets ménagers en étudiant en particulier la possibilité d'avoir des PAV enterrés
- Le PLU devra inciter, dans les opérations aménagement, à la réalisation de cheminements doux (règlement ou OAP)

Les points d'incompatibilité nécessitant une évolution du document

- Pas de plan de zonage des eaux pluviales réalisé et annexé au PLU de Roanne

Des questions à approfondir à l'échelle du PLU ou de la carte communale ciblées par l'évaluation environnementale du SCOT

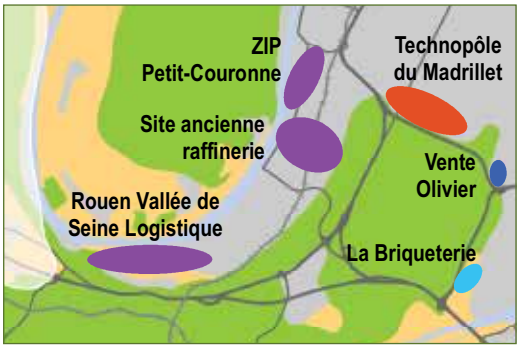
Lorsqu'elle identifie des enjeux importants et des incidences, l'évaluation environnementale du SCOT peut pointer la nécessité pour l'évaluation environnementale du PLU ou de la carte communale, d'approfondir la question, ou de préciser les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation. Un écueil important est toutefois à éviter : le SCOT ne doit pas tout renvoyer au PLU au motif que l'évaluation serait plus facile à conduire sur la base de la localisation précise des zones de développement (voir aussi sur ce point la fiche 9 sur les mesures d'évitement, réduction, compensation).

Il est donc important de se référer à l'évaluation environnementale du SCOT pour l'élaboration et l'évaluation environnementale des PLU ou cartes communales. Il est également recommandé de prendre connaissance de l'avis de l'autorité environnementale sur le SCOT.

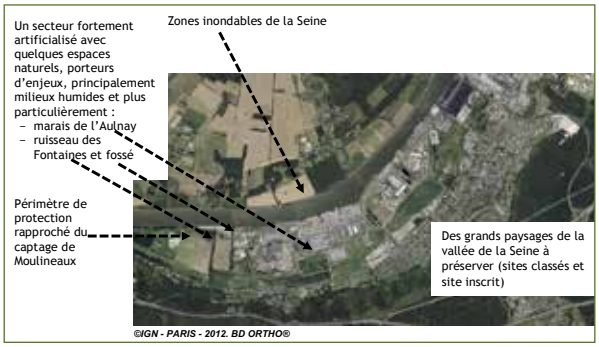
SCOT de la Métropole Rouen et PLU de Moulineaux : des zooms sur des secteurs de projet du SCOT qui pointent les enjeux importants, précisés à l'échelle du PLU

L'analyse des incidences du SCOT sur l'environnement fait notamment l'objet d'une analyse territorialisée qui comprend des zooms en particulier sur des projets d'envergure. Dans le tome du rapport de présentation dédié à l'analyse des incidences et aux mesures ERC, ces secteurs de projet font l'objet d'une description de leurs caractéristiques environnementales venant préciser l'état initial à cet endroit, puis d'une analyse des incidences potentielles et d'une présentation des mesures prévues par le SCOT en conséquence. Ces éléments sont aujourd'hui utilisés par la Métropole comme données de cadrage pour les projets entrés en phase d'élaboration ou pour l'intégration de certains projets dans les PLU. Le projet de développement de la zone portuaire Rouen Vallée de Seine Logistique a fait l'objet d'un tel focus dans le SCOT. L'intégration de ce projet, situé sur la commune de Moulineaux, est la principale raison de la révision de son POS en PLU. Les mesures d'insertion environnementale ont été précisées dans le cadre de son évaluation et inscrites dans une OAP dédiée. Voir aussi la fiche 13 qui détaille cette OAP.

1. *Le projet RVSL dans la cartographie du DOO relative aux enjeux économiques (source : DOO)*



2. *Les enjeux environnementaux identifiés sur le secteur dans l'évaluation environnementale (source : rapport de présentation, tome 7)*



3. *Le DOO du SCOT reconnaît les enjeux écologiques de ce secteur en incluant certains éléments dans la trame humide et aquatique de son armature naturelle. (source : extrait de la cartographie de l'armature naturelle du DOO)*

4. *Les mesures sont précisées et localisées dans l'OAP du PLU (source : PLU de Moulineaux)*
(voir aussi fiche 13 : Les spécificités de l'évaluation environnementale des PLU, où l'OAP est présentée en détail)

Des méthodes et approches similaires pour assurer la cohérence de la planification aux différentes échelles

Même si l'approche est nécessairement plus fine aux échelles du PLU ou de la carte communale, il est recommandé que les méthodes et outils de diagnostic et de suivi soient cohérents avec ceux du SCOT, en particulier pour tous les sujets qui nécessitent une quantification mais aussi pour des sujets comme la trame verte et bleue, qui s'affine au fur et à mesure de sa traduction dans les documents d'urbanisme. Cela est particulièrement important pour suivre la consommation d'espace. L'intérêt sera aussi de permettre de mutualiser le suivi, les données issues des PLU voire des cartes communales pouvant alors plus facilement être consolidées à l'échelle du SCOT.

Lors de l'élaboration du SCOT ou au cours de sa mise en œuvre, des travaux peuvent être effectués en vue d'une mutualisation avec les PLU ou cartes communales, en les réalisant à une échelle suffisamment précise (même si ce n'est pas celle de la restitution du SCOT) pour pouvoir ensuite être utilisés par les PLU : par exemple, concernant la trame verte et bleue, la consommation d'espace, la délimitation des enveloppes urbaines, les émissions de gaz à effet de serre, etc. Les auteurs du SCOT peuvent donner une portée juridique à ce type de documents cartographiques détaillés en les intégrant dans le DOO. En effet, l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme dispose que les PLU et cartes communales sont soumis à une obligation de compatibilité avec l'ensemble du DOO. Tel n'est pas le cas si ces documents cartographiques sont seulement intégrés dans le rapport de présentation du SCOT.

SCOT du Haut-Jura : Une méthode de délimitation des enveloppes urbaines érigée en prescription pour les PLU

Dans le cadre d'une recherche de mutualisation des données et des méthodes entre SCOT et PLU, le PNR du Haut-Jura, porteur du SCOT, a construit en partenariat avec la DDT et le CETE, une méthode de délimitation des enveloppes urbaines, érigée ensuite en prescription du DOO pour les PLU (voir aussi fiche 20 où des éléments du travail sur la consommation d'espace réalisé en amont sont présentés).

Prescription du DOO décrivant la méthode de délimitation des enveloppes urbaines (source : DOO)

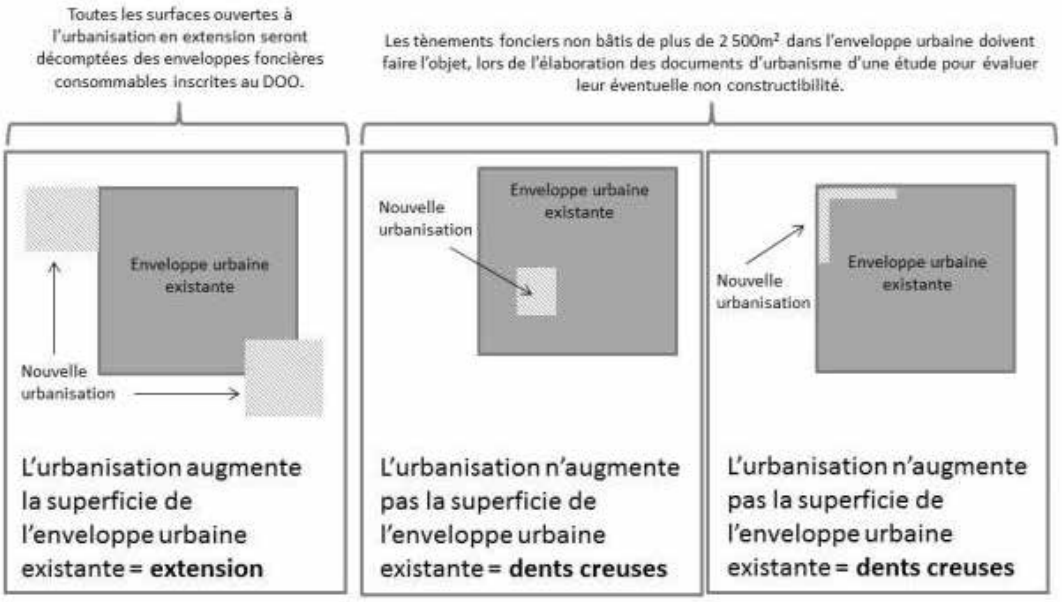
Principes de mise en oeuvre

Le DOO confie aux collectivités les règles du jeu pour encadrer et limiter la consommation foncière par l'urbanisation de terrains naturels, agricoles ou forestiers : en définissant les enveloppes urbaines existantes comme des secteurs prioritaires pour l'accueil de nouvelles constructions (dents creuses) et en limitant la consommation foncière en extension par la définition d'enveloppe foncière consommable par niveau d'armature. Les hectares consommés en extension seront constatés à la date d'approbation du SCOT pour tous les terrains, planifiés ou non au document d'urbanisme en vigueur, n'ayant pas fait l'objet d'une délivrance de permis d'aménager ou d'un permis de construire.

Prescriptions

74- Les documents d'urbanisme locaux doivent identifier les enveloppes urbaines en tenant 74 - compte de la densité des bâtis existants, de la trame viaires, de l'organisation des espaces publics et de la mixité des usages et des constructions existantes. Elles seront définies selon quatre critères :

- la prise en compte de l'ensemble des bâtiments figurant sur la photographie aérienne la plus récente à la date de réalisation du document d'urbanisme local,
- la création d'une première zone tampon de 50 mètres autour de chaque bâtiment qui permet d'établir une continuité du bâti entre deux bâtiments distants de 100 mètres ou moins. Une érosion de 35 m est effectuée, pour ramener l'enveloppe autour de chaque bâtiment à 15 mètres.
- l'intégration dans l'enveloppe urbaine des secteurs à urbaniser non bâtis mais qui ont fait l'objet d'un permis de construire ou d'aménager avant la date d'approbation du SCOT,
- les îlots d'une surface inférieure à 1 ha correspondant à des implantations isolées ou d'habitat diffus ne sont pas considérés comme des enveloppes urbaines.

L'extension urbaine est ainsi définie par toute urbanisation nouvelle située à l'extérieur et jointive par une limite séparative d'une enveloppe urbaine et qui en augmente la surface.

75- Les documents d'urbanisme locaux doivent orienter l'urbanisation en priorité dans les 75 - enveloppes urbaines existantes avant d'envisager un développement de l'urbanisation en extension afin de limiter autant que possible la consommation d'espace. L'ensemble des tènements fonciers non artificialisés dans l'enveloppe urbaine et dont l'urbanisation, l'aménagement ou la construction éventuels n'étendent pas les limites extérieures de l'enveloppe urbaine existante est considéré comme dents creuses.