



**acadie**

**SCoT et territoires :  
Quels acquis ?  
Quelles perspectives ?**

**Recherche-action lancée par la  
Fédération des SCoT**

*Rapport final*

*3 mai 2016*

L'équipe PACTE-ACADIE remercie tous les membres de la Fédération des SCOT, les élus, techniciens et acteurs territoriaux rencontrés au cours de sa mission, sans lesquels ce qui suit n'aurait pas pu être écrit.

Les propos tenus dans ce rapport de recherche-action n'engagent que leurs auteurs, Alain FAURE pour le laboratoire PACTE et Martin VANIER pour la coopérative conseil ACADIE, avec les contributions de Benoit DUGUA (PACTE), Manon LOISEL (ACADIE) et Clémentine MARTIN-GOUSSET (ACADIE).

# Sommaire

<b>Synthèse .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Quand la planète SCoT s'interroge sur elle-même.....</b>	<b>5</b>
1.1. Les termes de départ et les enjeux de la recherche-action .....	5
1.2. Les SCoT, objet d'étonnements et de problématiques.....	10
1.3. Le terrain.....	14
1.4. La planète SCoT en un coup d'oeil.....	18
<b>2. Les SCoT mis à découvert.....</b>	<b>21</b>
2.1. La fabrique du grand territoire .....	21
2.2. Les politiques publiques sous influence .....	27
2.3. La politique autrement ? .....	34
<b>3. Demain les SCoT .....</b>	<b>37</b>
3.1. Une boussole pour faire le point dans la diversité .....	37
3.2. Age 2 : muter ou s'effacer.....	42
3.3. Synthèse : un récit pour prendre place dans la transition territoriale.....	46
<b>Conclusion : rendez-vous à Nevers.....</b>	<b>48</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>49</b>
Le groupement de recherche-action et les experts sollicités .....	49
Territoires visités et personnes rencontrées .....	49
Comptes-rendus diffusés.....	52
Le rapport intermédiaire et l'analyse documentaire initiale.....	65

# Synthèse

*Rédaction adéquate à définir au COTECH du 13 avril.*

## Introduction

Les SCoT sortent de l'enfance. Un peu plus de 10 ans après que les premières collectivités locales aient entrepris de s'en doter, le temps que la loi du 19 décembre 2000 descende sur le terrain, les voilà qui rencontrent les premières questions existentielles : qui sommes-nous, que voulons-nous, où allons-nous ? Pas de passage à l'âge adulte sans réponse à ces questions, et quelques autres plus précises et spécifiques du « nous » en question. C'est l'enjeu de cette recherche-action : un regard derrière soi (quels acquis ?), un autre devant soi (quelles perspectives ?), dans un monde dont on a compris qu'il serait toujours en mouvement.

Lancée par la Fédération des SCoT le 13 mai 2015 et livrée le 3 mai 2016, cette recherche-action a combiné réflexions théoriques et enquêtes de terrain, tandis que la réforme territoriale se déployait à tous les niveaux (Régions, communautés, communes). Son objet est une interaction : qu'est-ce que les SCoT font aux territoires ? Qu'est-ce que les territoires dans leur dynamique viennent changer dans l'exercice même du SCoT ?

Le présent rapport restitue l'ensemble des moments d'une trajectoire de recherche-action qui a construit pas à pas l'objet et les objectifs de sa mission. Non pas tout dire des SCoT, en faire un bilan sur tous les plans, répondre à toutes les curiosités, mais proposer un cadre réflexif (cette capacité à se réfléchir soi-même) qui donne du sens au chemin parcouru et éclaire les possibilités de celui ou ceux à venir.

**La première partie** (« Quand la planète SCoT s'interroge sur elle-même ») rappelle la commande, explique comment nous l'avons comprise et saisie, décrit les modalités et terrains de l'observation, donne les repères essentiels de ce qu'on nous appellerons la « planète SCoT », pour parler du monde des acteurs politiques et techniques qui se retrouve dans la Fédération des SCoT.

**La deuxième partie** (« Les SCoT à découvert ») donne largement la parole à nos interlocuteurs, les membres de la planète en question, sans lesquels rien ne serait ici défendable. Trois sujets simples permettent de rassembler les propos d'une richesse littéralement infinie : le territoire, l'action publique, la politique. C'est au prisme de ces trois entrées que nous avons traité des « acquis » des SCoT, plus précisément du rôle qui a été le leur dans ces 10 dernières années et de ce qu'ils ont vécu en retour des transformations auxquelles ils ont contribué.

**La troisième partie** (« Demain les SCoT ») regroupe nos propositions et préconisations. Elles sont prospectives, plus que stratégiques : nous ne sommes pas en position de conseiller les acteurs des SCoT, mais nous pouvons dire nos convictions quand à ce qui, selon nous, les attend demain. Cette troisième partie s'appuie moins que la précédente sur la parole collectée, mais toutes les idées qui la traversent viennent de nos rencontres et échanges avec les « SCoTeurs et SCoTeuses » d'un peu partout en France. Cette troisième partie vise à ouvrir le débat : on voudra bien la lire comme telle.

La suite du rapport (annexes) rassemble le rapport intermédiaire présenté en septembre 2015 et les comptes-rendus de plusieurs moments collectifs intéressants, déjà diffusés. Ainsi, toutes les pièces du dossier sont ici rassemblées. Mais comme son nom l'indique, une recherche-action ne se limite pas au produit écrit qui en rend compte. L'avenir proche dira si l'action suit la recherche et si le couple maintient sa fécondité réflexive pour continuer à accompagner la planète SCoT dans son entrée dans l'âge adulte, « l'âge 2 » dont on verra qu'il résume l'essentiel de notre propos.

# 1. Quand la planète SCoT s'interroge sur elle-même

## 1.1. Les termes de départ et les enjeux de la recherche-action

En mai 2015, l'équipe de recherche-action PACTE-ACADIE (cf. annexe) a engagé le travail ici restitué, sur la base des termes de la commande suivante (Cahier des charges, février 2015, pp.2-3) :

*Depuis 10 ans, le territoire national s'est progressivement couvert de SCoT (400 aujourd'hui, dont la moitié en cours de mise en œuvre), sans qu'on ait tiré pour autant les enseignements de cette expansion. La Fédération des SCoT considère que le recul acquis aujourd'hui rend possible - et nécessaire - une démarche évaluative, mais aussi une mise en perspective de la « planète SCoT ».*

### **Une démarche évaluative**

*Il existe de fait peu d'études sur les SCoT. Celles qui ont été menées (« SCoT témoins », etc.) revêtent un caractère technique ou thématique et analysent les SCoT sous l'angle de leur efficacité planificatrice, sans aborder ni la question de leur usage politique, ni celle de leur portée transformatrice pour le territoire. Or c'est bien ces questions qui intéressent la Fédération des SCoT :*

1. *Par quels cheminements les SCoT deviennent-ils concrètement des documents de référence mis en œuvre ?*
2. *Comment émergent-ils et se font-ils une place dans le paysage institutionnel local ?*
3. *Sur la base de quels compromis négocient-ils avec les intercommunalités, mais aussi avec les autres acteurs publics et privés impliqués dans l'aménagement (Départements, Régions, Chambres consulaires, associations environnementales, promoteurs, enseignes commerciales, etc.) ?*
4. *Le SCoT est-il "sensible" aux réversibilités électorales ou fait-il preuve de stabilité dans le temps ?*
5. *Dans le contexte réglementaire actuel, le SCoT peut-il garder sa vocation initiale d'outil de planification stratégique et de projet de développement, et à quelles conditions ?*

*Il est attendu du bureau d'étude qu'il réponde à ces questions grâce à un solide travail de terrain mené auprès d'un échantillon substantiel de SCoT (cf. §3), étant entendu qu'il s'agit principalement de regarder des SCoT mis en œuvre. La Fédération des SCoT attend ici une compréhension plus fine de ce qui se joue sur le terrain, mais également des clés de lecture touchant à la gouvernance territoriale, au dialogue multi-acteurs, au pilotage du changement sur un territoire... Les résultats de ce travail devraient également permettre aux nouveaux élus de mieux situer les enjeux politiques qui sous-tendent leurs SCoT et de les porter ainsi plus efficacement.*

### **Une mise en perspective**

*Le pouvoir juridique du SCoT, avec la seule hiérarchie des normes, trouve forcément ses limites. En revanche, sa combinaison avec un travail d'animation peut produire des effets de réseaux politiques et techniques qui ont un impact sur la structuration des territoires. Il y a là une hypothèse à creuser. Après la réforme intercommunale, s'annonce celle des niveaux départementaux et régionaux. Dans ce contexte, il est important d'identifier le rôle potentiel des SCoT en matière d'interterritorialité :*

6. *Au-delà du document de planification stricto sensu, le SCoT a-t-il un pouvoir d'influence sur les politiques locales, à l'échelle intercommunale, voire départementale et régionale ?*
7. *Ce pouvoir d'influence est-il d'une nature différente selon que l'on est en milieu rural ou en milieu urbain ?*
8. *L'appropriation du SCoT par les intercommunalités, mais aussi par les communes, a-t-elle joué un rôle sur la recomposition de leurs territoires et l'incubation de nouveaux périmètres intercommunaux ?*
9. *À l'échelle supérieure, les inter-SCoT produisent-ils vraiment de la gouvernance interterritoriale ?*
10. *Quelle place pour les structures porteuses de SCoT demain dans la gouvernance locale et quels types de coopération/contractualisation sont-elles en train de développer avec les nouveaux objets territoriaux (pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, Métropoles), comme avec les anciens (Régions, Départements, Parcs Naturels) ?*

*Les réponses qui seront apportées à ces questions aideront la Fédération à renouveler le dialogue avec tous ses partenaires, de l'État aux grandes Fédérations (ADCF, ACUF, AMF, etc.) au moment où va s'ouvrir le chantier de l'urbanisme intercommunal et celui du renouveau de la planification régionale.*

### 1.1.1. Une problématique de recherche-action : se situer dans le changement

Le monde des SCoT s'interroge. A deux ans de la généralisation de la procédure planificatrice sur l'ensemble du territoire national, prévue pour 2017, et une dizaine d'années après la promulgation des tout premiers SCoT, les élus qui

portent cette procédure et les techniciens qui y contribuent – et évidemment au-delà d'eux l'ensemble des acteurs concernés – ressentent le **besoin légitime d'un moment de réflexivité organisée**.

Réflexivité d'autant plus légitime que les SCoT (on entendra par-là les syndicats mixtes qui les conduisent et les équipes projet qui les élaborent) n'ont jamais cessé de douter de leur rôle et portée, dès l'origine. Ce doute est d'ailleurs bien plus ample que celui concernant strictement l'outil SCoT : il concerne **la planification dans son entier**, qui fait débat en France et en Europe depuis la fin de l'État providence, et peut-être plus largement encore **les politiques publiques** dans bien des domaines, voire la conception même de l'action publique et de sa conduite.

Mais avant de situer le champ des questions dans son environnement le plus large, posons simplement les quelques balises qui nous semblent essentielles à ce questionnement sur les SCoT.

### *Evaluer : toujours légitime, mais jamais simple*

La balise de l'efficacité d'abord, la première qui vienne à l'esprit. Les SCoT sont-ils efficaces, c'est-à-dire atteignent-ils les objectifs qui leur sont assignés ? Cette question, typiquement évaluative, pose au moins autant de problèmes qu'elle peut apporter de réponses. On a compris, de rencontres nationales des SCoT en rencontres nationales des SCoT, qu'il était sans doute plus judicieux de **réfléchir aux conditions de l'efficacité, qu'à la seule mesure de celle-ci**, débouchant sur un quitus ou au contraire une invalidation de l'exercice évalué. Il y a trop de situations différentes, spécifiques à un territoire, à un contexte, et dans une trajectoire donnée, pour qu'on se contente de poser cette première balise : elle est légitime, et elle mérite des réponses aussi claires que possible, mais il faut **l'aborder autrement que par les démarches usuelles de l'évaluation**. Telle démarche de SCoT montrera une efficacité très relative, mais sera jugée indispensable pour d'autres raisons, au-delà du seul exercice de planification. Telle autre sera au contraire reconnue comme efficace, mais indissociable de tout un environnement d'actions et d'outils qui sera en réalité le vrai garant de l'efficacité du SCoT. Au bout du compte, qu'est-ce que l'évaluation évalue ? L'efficacité du SCoT en général, ou chacun des contextes qui l'entreprennent ? On a là un premier problème de recherche-action, laquelle consiste à travailler la question initiale (la commande) et la façon de la poser en même temps qu'à commencer à la résoudre.

### *« Sortir » des SCoT pour mieux les comprendre*

La balise des effets ensuite, comme y invite la « mise en perspective » du cahier des charges de l'étude. Et si l'outil SCoT avait, en fin de compte, surtout des effets dans d'autres domaines et sur d'autres processus que ceux qui font strictement ses objectifs ? Ce ne serait pas la première fois que des outils ou dispositifs de politiques publiques nourrissent des évolutions imprévues, plus ou moins périphériques à l'intention initiale, et finalement plus décisives qu'elles : pensons à ces « pays », qui n'ont peut-être pas profondément infléchi le développement local des territoires concernés, mais beaucoup servi leur recomposition intercommunale ; ou à ces PNR qui n'ont peut-être pas tant changé le rapport entre développement et préservation, mais ont puissamment nourri le marketing territorial et la mise en tourisme doux des territoires concernés ; ou plus lointainement encore à ces districts urbains qui n'ont pas pris dans les villes, mais dont le principe a été astucieusement repris par les territoires ruraux, etc. Somme toute : **à quoi servent vraiment les SCoT, au-delà de leur finalité réglementaire ?** C'est une deuxième question de recherche-action, puisqu'on doit accepter de sortir d'une lecture mécanique de l'outil et de son utilité, et élargir l'attention à ses usages détournés, à ses effets dérivés, et à des logiques d'entraînement plus complexes que le seul constat des objectifs atteints ou pas.

### *Fédérer pour mieux agir, réfléchir pour mieux fédérer*

Outre ces deux balises, bien présentes dans le cahier des charges de la consultation (« une démarche évaluative » et « une mise en perspective »), celle-ci nous semble présenter un troisième grand enjeu pour la Fédération des SCoT : précisément celle de mieux savoir ce qui la fédère, ce qui constitue pour ses acteurs **une unité de vues, d'expériences et de pratiques suffisamment fédérative**, et comment cette fédération se régénère en permanence dans la vérification de son unité conceptuelle et professionnelle. Question d'autant plus cruciale que le nombre de SCoT grandit très vite, et avec lui la diversité considérable des situations concrètes.

D'autres fédérations ou groupements de territoires (AMF, ADCF, FNPFR, etc.) connaissent – et résolvent plus ou moins bien – ce **défi du référentiel commun** : il n'est jamais mauvais d'y réfléchir régulièrement, car il ne suffit pas de faire tous des SCoT pour faire fédération, et il ne suffit pas non plus de « faire fédération » pour parler à tous les SCoT, et leur être utile en retour. Il y a là une troisième question de recherche-action qui fait également balise dans notre proposition de travail.

### *Au-delà des SCoT : différenciation et mise en récit*

Un quatrième enjeu concerne précisément la **mise en récit des missions des SCoT**. Les attendus de la recherche-action véhiculent l'idée que les SCoT sont avant tout des outils basés sur un savoir faire technique. Certes, ils construisent des référentiels et nécessitent un portage politique. Certes, ils accompagnent et contraignent des projets de territoire en rassemblant des listes normatives de compétences. Mais tout se passe comme si cette production de sens échappait à ses concepteurs, ou plus précisément comme si les valeurs induites par ces normes sur la production du bien commun ne relevaient pas du cœur de métier des « SCoTeurs ».

On fera ici volontiers l'hypothèse que cette posture nous renseigne sur un angle mort et une impasse. L'angle mort concerne **la différenciation des pensées planificatrices infranationales** et la montée en puissance masquée (jamais affichée ni mise en débat collectivement) de **véritables modèles urbains et/ou ruraux de développement**. L'impasse concerne **l'acceptabilité sociale et politique de cette différenciation** : dès lors qu'il n'y a pas de travail de mise en récit des finalités des SCoT, les politiques publiques qu'ils encadrent échappent à l'activité politique d'intéressement, de conviction et de persuasion menée par les leaders politiques régionaux et métropolitains.

Alors même que ces débats touchent des débats de sociétés majeurs (la solidarité, la cohésion, le développement, l'équité, la mobilité, la culture...), les politiques publiques induites par les SCoT sont énoncées sans émotions (à la fois **en panne de sens et en déficit d'éloquence**), ce qui n'est pas sans incidence sur **la qualité du débat démocratique** dans les régions, dans les départements et dans les métropoles. La Fédération des SCoT peut-elle longtemps éviter de se poser la question de son statut politique de médiateur et de producteur de doctrines au moment précisément où la Réforme territoriale oriente la décentralisation sur une dynamique particulièrement fédéraliste en termes de subsidiarité et de coproduction des décisions ?

#### **1.1.2. Premiers enjeux, premières hypothèses**

Pour se lancer dans la recherche-action, il faut d'abord **déconstruire et reconstruire plusieurs fois le problème** qui la motive. Ce que nous avons fait dans un premier temps, et dont rendent compte les trois enjeux et les trois hypothèses, repérés pour commencer. Certains de ces enjeux ou hypothèses n'ont finalement pas eu la pertinence que nous imaginions : la perspective de la généralisation en 2017 a été bousculée par l'immédiateté de la recomposition qui démarre en 2016, avec les nouveaux Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) ; l'idée que les SCoT seraient au front de l'innovation des politiques publiques n'explique pas l'ensemble de leur fonction dans la mise à l'agenda territorial de ces politiques ; etc. Mais même si, comme dans toute recherche-action, **les hypothèses posées au départ ne sont pas forcément celles qui se trouvent validées à l'arrivée**, il est intéressant de suivre l'ensemble de notre cheminement, tel qu'il a été ensuite infléchi par le terrain.

#### *1<sup>re</sup> enjeu : la généralisation des SCoT, prévue pour 2017*

Que cette généralisation soit atteinte ou pas en 2017 ne changera rien au fait que la couverture du territoire national continue et continuera de progresser (cf. 1.4. infra). Peu de cadres d'action territoriale (ou « territoires de projet ») peuvent se prévaloir d'être partout présents en France (rappelons-nous l'ambition des « pays » en ce sens). **Les SCoT auront bientôt ce poids collectif que les EPCI à FP ont acquis dans les années 1990-2000.**

D'un côté, cela laisse augurer une montée en puissance du « monde des SCoT » en tant que monde professionnel et politique, et la Fédération ne peut pas ne pas y penser. Mais d'un autre côté, **plus le nombre de SCoT grandit, plus l'hétérogénéité augmente**, avec des écarts de « culture de SCoT » qui s'accroissent, selon les contextes et selon les générations.

D'où ce premier enjeu : rester en capacité de tenir un discours unificateur, globalement compréhensif, sur ce que deviennent les SCoT et leur monde de travail, en ce moment de monter en variété en même temps que montée en puissance.

#### *2<sup>ème</sup> enjeu : la saturation normative et réglementaire*

En quinze ans (depuis la loi SRU), la « barque » réglementaire et normative des SCoT n'a cessé de se charger. En tant qu'exercice de mise en cohérence par le territoire, le SCoT tend à accueillir une liste d'objectifs et d'obligations qui continue de s'allonger, avec pour conséquence première la standardisation de l'exercice par ses contraintes. C'est un classique de l'action administrative et de ses procédures.

Mais cette tendance est en contradiction croissante avec la précédente, celle de la montée en variété. **Est-on en train d'aller vers le même SCoT partout (cf. la « grenellisation »), ou au contraire une territorialisation de l'exercice**, qui autorisera (voire exigera) une digestion des contraintes dans le but de les rendre spécifique à chaque territoire (ou au moins type de situation territoriale) ?

Pour le monde des SCoT, cette deuxième mise en tension est difficile, parce que ce qui les unit (le cadre réglementaire et normatif qu'ils portent comme une « bonne parole ») est aussi ce qui les sature et les épuise. D'où l'enjeu de se donner un peu d'air vis-à-vis de la dimension réglementaire et normative au nom du territoire, c'est-à-dire de cette construction à laquelle contribue le SCoT mais qui est « plus grande » que lui.

### *3<sup>ème</sup> enjeu : l'exercice de la preuve par « la mise en œuvre »*

Personne ne sait très clairement ce qu'est « mettre en œuvre » un SCoT, lequel est concrètement un syndicat mixte qui n'exerce aucune compétence opérationnelle (sauf à coupler sa mission première avec d'autres, ce qui n'est plus rare). Entre les années de l'élaboration et celles de la révision qui vient vite, on a d'ailleurs l'impression que le temps de la mise en œuvre relève plutôt du « maintien d'activité » (sur fond de relatif désintérêt des élus), que d'une montée en puissance du SCoT dans son territoire. De fait, la véritable preuve de l'existence du SCoT, c'est qu'on doit le réviser...

D'où ce troisième enjeu (le premier en importance), qui est celui de la crédibilité de l'exercice, dont on sent bien pourtant que même en tant que « tigre de papier », il joue un rôle qui le rend légitime. Encore faut-il le prouver, le montrer, le raconter, quitte à avouer ceci :

- **la mise en œuvre du SCoT (c'est-à-dire de ses objectifs de politiques publiques et de leur mise en cohérence) ne dépend pas tant de lui (en tant que scène politique comme en tant qu'outil), que de tout ce qui l'entoure** : les collectivités, les opérateurs, les institutions, les acteurs les plus variés. Tout se joue dans la capacité des animateurs du SCoT à « infiltrer » ces divers mondes d'action pour qu'ils fassent leurs choix du SCoT, ou qu'ils agissent en congruence avec eux. Autrement dit, la condition de la mise en œuvre d'un SCoT, c'est d'avoir su prendre place dans les externalités positives que développe tout système d'action territorialisé (il en développe aussi des négatives !).

- Et à l'inverse, **ce qui se passe dans la durée au sein d'un SCoT, son syndicat mixte, entre ses élus, ce sont des bénéfices qui sont au-delà des objectifs propres du SCoT** : des habitudes de travail en commun, de la confiance, de la négociation, de la compréhension, des réajustements d'alliances, etc. Autrement dit, les internalités d'un SCoT n'ont souvent pas grand-chose à voir avec sa mise en œuvre, tout en étant d'un grand intérêt pour le territoire.

L'exercice de la preuve de l'utilité d'un SCoT, c'est sans doute sa capacité à raconter tant les externalités positives auxquelles il a contribué, que les internalités imprévues qui sont les siennes.

La réponse Pacte-Acadie est structurée autour d'hypothèses, c'est-à-dire de pistes, esquissées à base d'intuitions ou d'acquis d'autres travaux, afin de mieux **comprendre ce qui se joue entre SCoT et Territoires**.

A partir de là, nous avons, pour commencer, avancé trois hypothèses :

#### *1<sup>ère</sup> hypothèse : les SCoT sont un cadre paradoxal de la recomposition territoriale*

- Ils n'ont pas été conçus pour cela mais ils constituent une pièce potentiellement importante de la réforme en cours)
- Ils sont un cadre à la fois discret et structurant (la recomposition territoriale avance en principe par des voies officielles dont la CDCL et son SDCI)
- Ils sont un cadre à la fois utile et décalé (les SCoT autorisent des explorations interterritoriales à partir d'une scène, la planification, dont ce n'est pas l'enjeu premier, et cela à plusieurs échelles : celle du territoire du SCoT lui-même, mais aussi celles des territoires qui le composent)
- La véritable cohérence dont les SCoT s'occupent est moins celle des différents actes d'aménagement (cohérence intersectorielle, cohérence entre les décisions d'urbanisme...) que celle des territoires eux-mêmes

#### *2<sup>ème</sup> hypothèse : les SCoT sont un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques*

- Ils véhiculent de nouvelles pratiques de définition du bien commun.

- Les SCoT servent de front avancé, pour les collectivités membres, d'une mise à jour de certaines de leurs politiques. C'est là que se confrontent différents référentiels pour agir, là que se produit une ingénierie souvent de qualité, là que se font des diagnostics utiles bien au-delà du chantier SCoT lui-même, etc.
- La dynamique est expérimentale : il n'existe pas de cadre officiel de pilotage et d'innovation partagée pour les collectivités locales. Ces dernières se retrouvent face à deux options : soit avancer en interne, dans leur sein soit glaner des impulsions auprès des nombreux organismes fédérateurs et animateurs (ADCF, FNAU, Fédération des EPF, clubs divers et autres rencontres nationales).
- En tout état de cause, les SCoT semblent constituer l'un des très rares territoires d'innovation sur les enjeux croisés d'aménagement, de planification et d'expertise.

***3<sup>ème</sup> hypothèse : la Fédération des SCoT peut devenir une instance stratégique de réflexion sur la décentralisation***

- C'est un espace intermédiaire où sont discutées et médiatisées différentes doctrines d'aménagement et de développement)
- Les débats d'idées sur les missions des SCoT s'alimentent de référentiels professionnels et techniques mais aussi de considérations stratégiques et politiques sur les articulations entre les échelles territoriales, sur les compétences partagées et croisées, sur les modèles de développement, sur les processus complexes de métropolisation et de régionalisation de l'action publique, sur les conditions de production des expertises... Ces débats nourrissent des entreprises de « récits » multiples.
- L'étude souhaite questionner la place et le rôle de la Fédération en tant qu'espace de médiation et de proposition sur la scène politique nationale et dans les milieux professionnels.

## 1.2. Les SCoT, objet d'étonnements et de problématiques

### 1.2.1. Entrer en « recherche-action »

**La recherche-action n'est pas une étude.** Une étude procède à partir d'objectif initiaux balisés et mesure son utilité par le niveau de réponse aux questions initiales : la cible est connue et précise, et il s'agit de l'atteindre. **La recherche est une exploration**, elle procède par hypothèses, qu'il s'agit de valider ou d'invalider. La contestation des interprétations et des résultats fait partie de la recherche, laquelle apporte au final, en tant que telle, moins des réponses que des capacités renouvelées à se saisir d'un problème. Le problème pouvant être résumé ici par : les SCoT, acquis et perspectives.

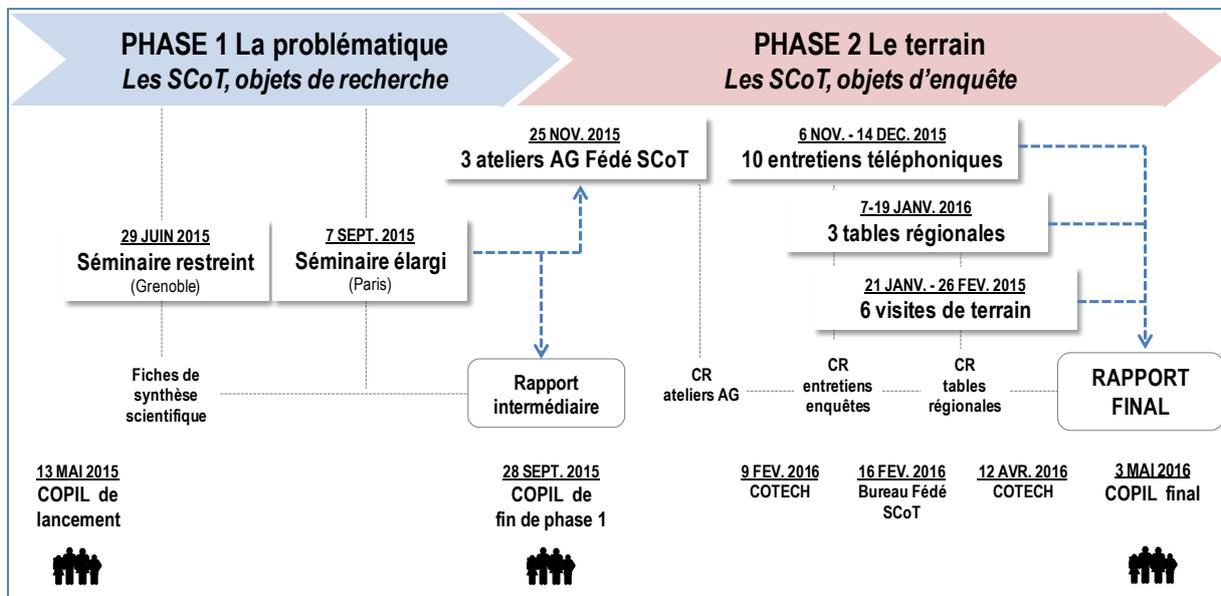
La recherche-action ajoute une autre dimension à la recherche *stricto sensu* : elle prend le parti de faire émerger les termes du problème, les hypothèses, puis les interprétations qui conduisent à les valider ou les invalider, d'une pratique du sujet, et non seulement de sa considération plus ou moins abstraite. C'est en allant voir dans les SCoT, et en se confrontant à des situations concrètes de l'action de planification, qu'on pourra non seulement répondre à la commande (principe de l'étude), mais mieux encore continuer à la formuler (principe de la recherche).

Un double parti pris nous guide donc au départ, qui peut décontenancer ceux qui attendent un travail d'étude plus direct et linéaire :

- **réinterroger la commande en prenant le risque de la décentrer**, pour mieux comprendre ce qui la travaille au fond. La commande invite à partir des acquis des SCoT, mais ne fait pas de l'évaluation de l'efficacité de la planification territoriale l'objet réel de ce bilan. « Les SCoT ont-ils atteint leurs objectifs » n'est pas la question centrale ; mieux encore, il faut réinterroger ce que sont, au fond, les objectifs réels des SCoT, au-delà de ce qu'en dit le Code de l'urbanisme.

- **laisser ouverte cette ré-interrogation pour permettre à l'expérience de l'action de peser sur la recherche.** A la différence d'une recherche classique, tout ne devait pas être stabilisé à l'issue du travail conduit avec les chercheurs, consistant à réinterroger, décentrer et problématiser la commande (premier parti-pris). C'est pourquoi le rapport intermédiaire qui suit n'a bien été qu'un rapport intermédiaire, c'est-à-dire une étape dans la construction de l'interprétation globale et finale des « acquis et perspectives des SCoT ».

Ce double-parti pris a pu être assumé grâce à la composition de l'équipe, pour partie de chercheurs (laboratoire PACTE) et pour partie de consultants (coopérative conseil ACADIE). Il a structuré le calendrier du travail.



### 1.2.2. Le rapport intermédiaire (synthèse)

La version complète de ce rapport est en annexe.

Notre premier résultat est un étonnement : les travaux d'étude sur les SCoT, qui sont rares, sont surtout référés aux années d'élaboration et uniquement dans une perspective aménagement-urbanisme. En général, ils sont orientés sur l'opérationnel et sans éclairage du côté de la science politique, de la sociologie politique et du droit. Pourquoi un tel angle mort académique ? Sans doute pour partie en raison de l'hyper technicité du thème et du côté inclassable de ces syndicats mixtes. Les SCoT seraient-ils trop singuliers, trop français, trop souterrains, trop transversaux ou encore trop territoriaux pour alimenter les analyses de politiques publiques et pour être saisis dans une optique comparatiste internationale ? Dans les années 70, les recherches académiques sur les « Schémas directeurs » ont connu une certaine reconnaissance liée aux grands financements ministériels et au succès des recherches sur la *planification à la française*. Aujourd'hui, il est pour le moins étrange que les SCoT soient absents de la scène scientifique, politique et médiatique alors qu'il s'agit de dispositifs situés au cœur de la réforme territoriale et du processus de décentralisation (et que leur généralisation sur l'ensemble du territoire est annoncée).

L'équipe Pacte-Acadie a mené la première partie de l'étude sur trois registres : en repérant les réorganisations territoriales liées à la mise en chantier ou en révision des SCoT, en recensant les doctrines d'aménagement discutées et diffusées dans chaque contexte local, en listant enfin les enjeux politiques régionaux et nationaux en présence.

#### *Les SCoT comme déclencheurs ou amortisseurs des intercommunalités ?*

Lorsque l'on parcourt la littérature grise sur les projets qui ont été qualifiés de « SCoT modèles », « SCoT témoin » ou encore « SCoT Grenelle » dans les années 2000 et 2010, on constate l'importance de leur date de création pour expliquer leur élan volontariste. Plus le nombre de SCoT grandit, plus l'hétérogénéité augmente, révélant des écarts croissants de « culture SCoT » selon les contextes et selon les générations. Si l'on fait un retour sur la *littérature grise* dans ce domaine (rapports, articles, études), trois enseignements semblent se détacher. Le premier concerne le consensus progressivement établi sur l'importance du centre de gravité intercommunal dans les régulations publiques en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Le deuxième enseignement concerne les *explorations interterritoriales* favorisées par les SCoT, importantes par leur nombre et dans leur diversité. Les études menées dans les années 2000 montrent que de nombreux SCoT ont fait office de *tremplin* et de *déclencheur* pour aborder des enjeux territoriaux qui débordaient largement le strict périmètre d'application SCoT. Le troisième enseignement enfin concerne le constat partagé que l'élaboration du SCoT n'est qu'une première étape (plus supracommunale qu'intercommunale) et que la mise en œuvre constitue une étape relativement incertaine (ou sujette à caution). Le SCoT est bien un *déclencheur*, mais à condition que s'engage ensuite un travail de traduction sur le terrain, ce qui repose la question du *modèle initial* (le volontarisme intercommunal) et de sa généralisation.

À écouter les acteurs de terrain, les SCoT sont systématiquement vécus comme atypiques et comme « des laboratoires à ciel ouvert » liés à une série de critères hyper locaux. Ce sentiment est pour partie contredit par le mouvement de standardisation que produit la démarche SCoT au fil des multiples normes contraignantes à intégrer dans les schémas. Il semble par exemple que le modèle de la « ville durable » a produit, au moins au niveau des discours, un effet d'homogénéisation perceptible dans toutes institutions métropolitaines. Hormis la première génération des SCoT qui faisaient office de *déclencheurs* d'intercommunalité, on peut se demander si les nouveaux SCoT et les SCoT en révision ne procèdent pas dorénavant plutôt comme des *amortisseurs* d'intercommunalités, au sens ils absorbent les oscillations de périmètres en précisant ce qui fait tenir ensemble chaque territoire. Pour le cas des révisions à territoire stable, c'est le *statu quo* qui s'impose. Pour les autres, la question de la cohésion spatiale devient centrale. Et dans la mesure où la tendance est à l'augmentation (des périmètres comme des compétences), les SCoT deviennent des outils où la prudence est de mise et où le volume gestionnaire (en questions techniques à traiter) prend le pas sur les enjeux interterritoriaux plus stratégiques.

Pour l'enquête de terrain, il sera intéressant de se demander si l'équation déclencheur/amortisseur est lisible dans les schémas départementaux de coopération intercommunale bientôt dévoilés par les préfets (début 2016). Deux questions pourraient être abordées : la formation (ou pas) d'un « esprit SCoT » sur les enjeux intercommunaux dans chaque territoire étudié, l'influence souterraine (ou pas) des SCoT dans les redécoupages débattus pour l'élaboration des SDCI.

#### *Les SCoT, diffuseurs de doctrines aménagistes ou « lieux neutres » ?*

Un deuxième questionnement concerne l'influence des SCoT et des inter-SCoT dans la production des priorités d'action publique, que ce soit dans le champ de l'aménagement, de l'environnement, du logement, de la cohésion sociale ou encore des transports. On sait peu de choses sur la circulation des idées, des recettes et des *bonnes pratiques* spécifiquement impulsée par le monde professionnalisé des SCoT. Le SCoT n'est-il qu'un « lieu neutre » qui met en scène le produit de conflits et d'orientations élaboré sur d'autres scènes collectives ? Quel rôle joue-t-il sur les régulations publiques dans les champs de la solidarité et de l'action sociales ? Les SCoT demeurent-ils des vecteurs d'une théorie de la planification ou au contraire fonctionnent-ils comme le réceptacle d'une multitude de discours experts, au risque de la passivité ?

Avant d'ouvrir ce débat, il faut avoir à l'esprit qu'en quinze ans (depuis la loi SRU), la « barque » réglementaire et normative des SCoT n'a cessé de s'alourdir. En tant qu'exercice de mise en cohérence par le territoire, le SCoT tend à accueillir une liste d'objectifs et

d'obligations qui s'allonge d'année en année, avec pour conséquence première la standardisation de l'exercice par ses contraintes. Va-t-on vers le même SCoT partout (cf. la « grenellisation ») ou au contraire vers une territorialisation de l'exercice rendant les contraintes spécifiques à chaque territoire (ou au moins à chaque type de situation territoriale) ? Pour le monde des SCoT, cette mise en tension est difficile à appréhender parce que ce qui les unit (le cadre réglementaire et normatif qu'ils portent comme une « bonne parole ») est aussi ce qui les sature et les épuise.

Les 20 documents mis à l'étude donnent des indices sur les facettes d'une dynamique SCoT que la production réglementaire et normative ralentit sur trois points :

- Les SCoT commanditent et analysent certes une masse impressionnante de données mais cette activité de production de connaissances est inégale selon les territoires et elle débouche rarement sur des récits d'ensemble (dans le vocabulaire des politistes) ou des « projets de territoire » (dans celui des urbanistes). On peut même faire l'hypothèse que ces données en bloquent la formulation.
- La révision des SCoT se limite parfois à la réactualisation de principes d'aménagement un peu datés ou à la reproduction de référentiels non discutés.
- L'étape de la mise en œuvre des préconisations des SCoT est sujette à caution, elle se révèle dans les faits délicate à piloter et source de nombreuses improvisations.

Certains experts évoquent une période « d'incohérences calmes », au sens où la mise en application des orientations n'a pour l'instant d'autre urgence que le volontarisme des collectivités locales. Il en sera peut-être différemment dans quelques années quand certains « périls » mettront explicitement les SCoT en première ligne (un débordement démographique, une catastrophe environnementale, une crise écologique, une explosion sociale...). D'autres experts soulignent que « les SCoT n'ont pas de mains » et qu'ils ont souvent peu de moyens, que l'ingénierie est dérisoire comparée à celle des Parcs Naturels Régionaux par exemple, et que la marche pour passer de la connaissance/diagnostic à la stratégie/orientations puis à la mise en œuvre s'avère dans ces conditions particulièrement haute à gravir. Les experts soulignent encore que les « grands élus » n'ont pas forcément intérêt à investir des dossiers où l'innovation entraîne une mise en danger politique immédiate, que les groupes d'intérêts (par profession ou par filière) occupent une position stratégique souvent autobloquante et que vue sous l'angle juridique, la question de la mise en œuvre sollicite un « droit souple » où figure simplement une « obligation de compatibilité » qui peut paraître faiblement contraignante. En même temps, cette souplesse facilite les négociations, ce que les anglo-saxons qualifient comme de *collaborative planning*, rendant la démarche très prometteuse pour tisser des partenariats inédits sur l'extérieur (chartes, contrats...).

Deux questionnements en suspens méritent exploration : d'une part l'utilité (ou non) d'initiatives de type « atelier » pour discuter collectivement les finalités des SCoT et les promesses qu'ils suggèrent, d'autre part la nécessité (ou non) d'engager les SCoT dans des démarches de contractualisation (sur le modèle des PNR par exemple).

### **Les SCoT demain : acteurs de la « transition territoriale » ?**

Le dernier questionnement posé par l'équipe Pacte-Acadie concerne le rôle politique des responsables des SCoT (élus et salariés) et de la Fédération nationale des SCoT dans les débats sur le devenir de la décentralisation. Sur un plan purement technique, le mécanisme actuel des instruments de planification territoriale place les SCoT au cœur des défis de la loi NOTRe sur les PLU(i) et du SRADDET. Certains experts font l'hypothèse que les SCoT pourraient devenir des « ombrelles » permettant d'expérimenter de nouveaux modes de gouvernance en région et en département. Faut-il lancer une nouvelle initiative de « SCoT témoins » ? Et faut-il suggérer à l'État de promouvoir des mécanismes incitatifs plaçant les SCoT au cœur de la Réforme Territoriale ?

Il nous semble que la Fédération, en tant qu'instance de représentation, doit réfléchir aux façons de répondre à la double question de l'utilité et de la visibilité des SCoT. La première preuve de l'existence d'un SCoT, c'est la portée de ses orientations pour les partenaires qui l'entourent. La preuve de l'existence des SCoT, c'est aussi une reconnaissance dans les rouages de la démocratie tant territoriale que nationale, ce qui implique nécessairement des dispositifs participatifs et consultatifs. Il faut aussi s'intéresser à la façon dont les intercommunalités racontent leur implication dans les SCoT. Les SCoT sont souvent perçus comme une variété d'OVNI, les *OPNI* (Objets Politiques Non Identifiés). Non seulement leur statut juridique et leurs compétences échappent à toute catégorisation classique mais en plus, même s'ils sont censés couvrir tout le territoire, personne ne les a jamais vus « concrètement » et ils ne font quasiment jamais l'objet d'un récit dans les médias ou dans la société civile. Certes, ses promoteurs les définissent volontiers comme de simples outils techniques. Pourtant, leurs préconisations touchent directement à tous les aspects de la vie quotidienne des individus...

Les SCoT ont une influence dans les systèmes politiques locaux et au sein des tournois nationaux qui débattent d'enjeux de planification territoriale (le Parlement, les associations d'élus, les groupes professionnels...). Ce ne sont pas seulement des « outils » mais aussi des espaces de mise en tension entre différentes conceptions de l'intérêt général et du service public. Et de notre point de vue, ce qui fait l'originalité de leur intervention tient dans la nature (et presque dans la qualité) de ces tensions. Les SCoT sont des espaces souples de transaction qui permettent de construire des consensus localisés à partir d'argumentations partagées. Ils sont *modernes* au sens où ils illustrent les doutes, les incertitudes et les promesses de la « transition territoriale » en gestation.

Le rapport intermédiaire souligne, en guise de conclusion, que le récit fédérateur des SCoT restera inachevé tant qu'il n'y aura pas de volonté politique à sortir explicitement du premier cercle des initiés et à « raconter » les vertus des SCoT dans un langage non spécialisé. Ce constat questionne, en creux, trois zones d'ombre (vu de l'extérieur) :

- Quel est le rôle des partenaires extérieurs qui sont mobilisés pour le recueil des données et l'écriture des diagnostics (cabinets, agences, collectivités) ?
- Où sont les habitants ?
- Quelle est la place des groupes d'intérêts, que ce soit dans des secteurs classiques (l'agriculture, les entreprises, les autorités organisatrices de transports...) ou sur des dossiers plus transversaux (le logement social, le risque écologique, les nouvelles mobilités...)?

Ces trois questions restées en suspens touchent à la modernité de la démarche SCoT. Si l'on retient l'hypothèse d'une période de *transition territoriale* pavée d'incertitudes et de doutes, une période où la gouvernance se nourrit de décloisonnements et d'émancipations, on imagine mal que la place des experts, des habitants et des lobbies ne soit pas débattue publiquement et exposée médiatiquement. L'enjeu n'est pas seulement politique mais aussi pragmatique : le défi d'un langage commun SCoT porté par une communauté d'acteurs tout en étant audible sur l'extérieur implique un travail d'affichage qui va bien au-delà des ressources de communication ou de marketing.

### 1.3. Le terrain

Un peu plus de soixante SCoT ont été pris en compte d'une façon ou d'une autre dans notre recherche-action, et plus de 100 personnes ont été entendues à divers titres (cf. annexe).

#### **7 SCoT visités (janvier-mars 2016)**

Tarentaise Vanoise  
Béziers  
Vosges centrales  
Arras  
Grand amiénois  
Avignon  
Ruffécois

#### **10 SCoT interviewés (novembre-décembre 2015)**

Côte basque Adour Sud Landes  
Provence verte  
Arcachon Val de l'Eyre  
Marseille  
Pays de Caux Seine Estuaire  
Nantes St-Nazaire  
Rovertain  
Grenoble  
Artois  
Strasbourg

#### **15 SCoT rencontrés lors des tables régionales (janvier 2016)**

Monts du Lyonnais  
Beaujolais  
Bugey Côtière Plaine de l'Ain  
Rives du Rhône  
Boucles du Rhône en Dauphiné  
Sud Loire  
Agglomération Lyonnaise  
Bordeaux  
Angoumois  
Châteaulin et du Porzay  
Ouest Cornouaille  
Odet  
Pays de Brest  
Léon  
Pays de Morlaix

#### **30 SCoT écoutés lors de l'AG (25/11/2015)**

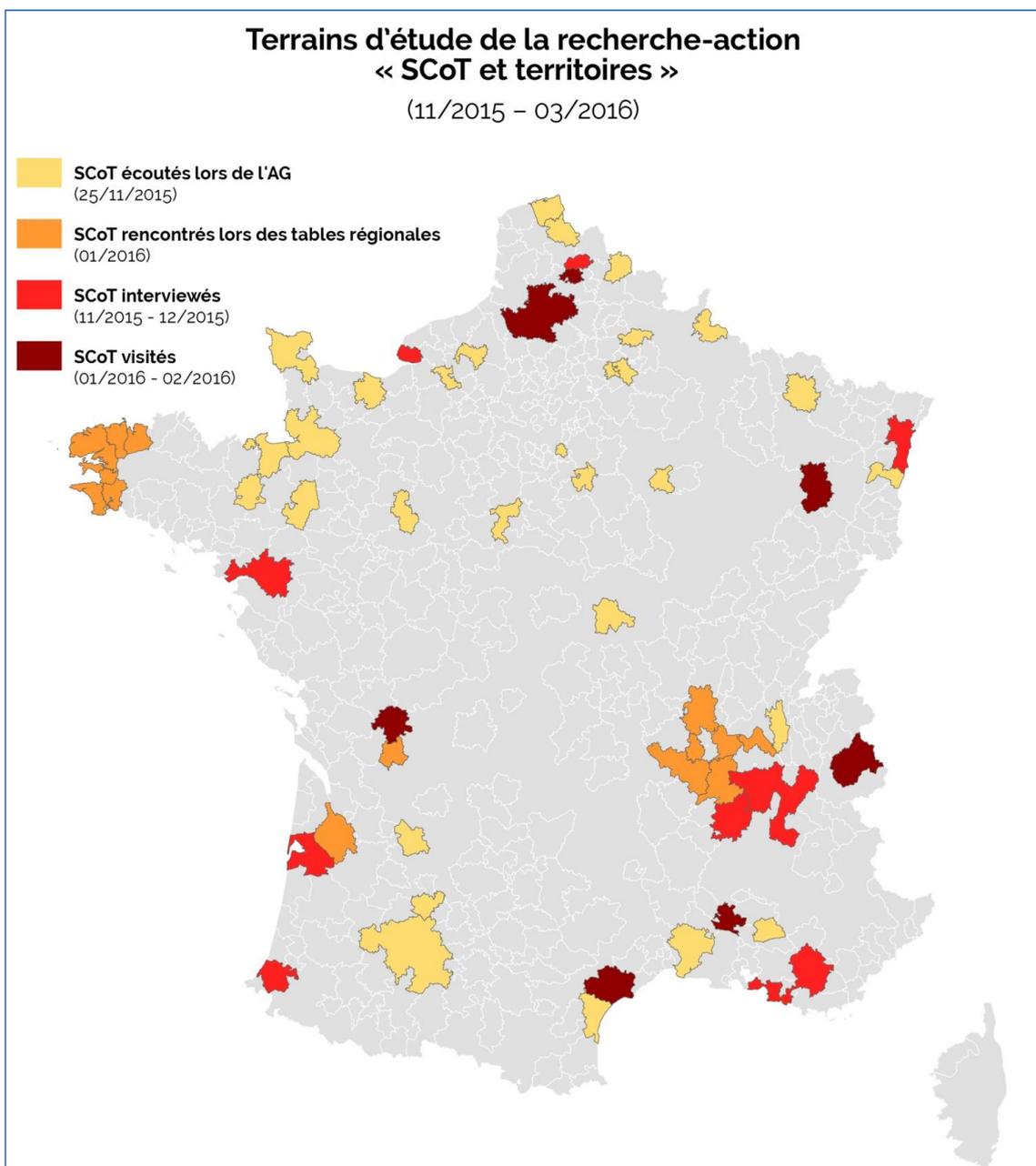
Région troyenne  
Bergeracois  
Baie du Mont-Saint-Michel  
Pays d'APT Luberon  
Sélestat et sa région  
Charleville-Mézières  
Sénart  
Caen Métropole Normandie  
Bugey

Pays de l'Agenais  
Seine-et-Loing  
Pays de Saint-Malo  
Pays de Brocéliande  
Gascogne  
Valenciennois  
Agglomération Messine  
Cotentin  
Sud Gard  
Soissonnais

Val de l'Aisne  
Flandre intérieure  
Pays de Vitré  
Grand Nevers  
Roumois  
Narbonnaise  
Pays de la Serre  
Pays du Mans  
Orléans Val de Loire  
Flandres Dunkerque  
Entre Seine et Bray

Auxquels se sont ajoutés deux opérations imprévues mais qui relèvent bien de la démarche de la recherche-action, inscrite dans un monde d'acteurs qui ont leur propre agenda et peuvent être conduits à solliciter la recherche-action en cours pour des objectifs concrets et immédiats :

- A Bordeaux, le 22 mars 2016, pour **animer la première rencontre des SCoT à l'échelle de la nouvelle Région Aquitaine** Limousin Poitou-Charentes, initiative née de la table régionale d'Angoulême du 7 janvier.
- A Brézins (38), le 31 mars 2016, pour **animer une rencontre à l'échelle du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble**, confronté à des enjeux de repositionnement et d'interterritorialité réinterrogée.



#### 1.3.1. La grille d'entretiens

Pour les entretiens téléphoniques, comme pour les visites de terrain, une même grille de questions a été utilisée.

##### SCoT et territoire

Le territoire (périmètre) du SCoT :

- « Déjà là » ? Une évidence ? Sans précédent ?
- Une construction politique...pragmatique ? Audacieuse ? Ré-interrogée ?
- Donc un moteur de recomposition, ou un périmètre imparfait avec lequel il faut vivre ?
- Avec quelle pérennité ?

### SCoT et politiques publiques

- Quels sont les effets concrets et repérables du SCoT (dans les PLU, dans les programmes d'aménagement, dans les modalités de la décision, ...) ?
- Qui se saisit du SCoT, qui l'invoque et/ou s'en sert ?
- Dans quels domaines le SCoT a-t-il permis « des progrès » ? Dans quels génèrent-ils des difficultés, des conflits ?
- Qu'est-ce que « mettre en œuvre le SCoT » ?

### SCoT et action politique

- Depuis l'engagement de la démarche, le SCoT a-t-il un poids politique croissant, ou sa trajectoire politique est-elle fragile ou chaotique ?
- Qui sont les alliés (ses meilleurs amis) du SCoT ? Et ses meilleurs ennemis ?
- Faut-il renforcer la puissance politique et citoyenne des SCoT et si oui comment ?

## 1.3.2. Les tables régionales

### *L'Angoumois*

Cette table régionale a évolué au cours de sa préparation. Prévues initialement comme un rassemblement de relative proximité, comme son nom l'indique, pour entendre des SCoT variés en taille et en configuration autour de celui d'Angoulême, le rendez-vous a été progressivement réorienté vers l'enjeu régional que constitue d'une part la nouvelle Région Aquitaine Limousin Poitou Charentes, d'autre part la perspective de l'élaboration d'ici 2019 (ou 2024 ? les textes ne sont pas clairs encore sur ce sujet) d'un Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), dont la prescriptivité promet une nouvelle relation entre Région et SCoT.

Quel bilan tirent les SCoT de ces 10 dernières années de relation et d'ajustement/confrontation de leurs stratégies territoriales aux politiques d'aménagement de leurs trois régions, devenue une ?

Quelles perspectives veulent/peuvent se donner les SCoT dans le contexte d'une nouvelle Région aux outils prescriptifs renforcés, en particulier par le SRADDET ? Comment l'élaboration puis l'application de ce nouveau schéma viendra réinterroger, réorienter, les SCoT, dans leur substance comme dans leur positionnement ?

### *L'interSCoT lyonnais*

Cette table régionale a proposé un temps d'échange aux SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise et à leurs partenaires, pour prendre du recul quant à « l'effet SCoT ». Lors de cette rencontre du 8 janvier 2016 (voir participants en annexe), il a été abordé ensemble les deux thèmes suivants.

#### Les preuves du SCoT : une lecture élargie de leur efficience/efficacité.

« La preuve du pudding, c'est qu'on le mange » disent les Anglo-saxons pragmatistes. Or, les SCoT ont plutôt la réputation d'être indigestes, sinon immangeables. L'épreuve du SCoT, on connaît bien, mais les preuves ? Sont-elles nécessaires ? Où sont-elles ? Que prouvent-elles précisément ? Comment l'expérience de la mise en œuvre des SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise permet-elle de se prononcer sur les effets du SCoT, y compris au-delà de leurs stricts objectifs ?

#### Les SCoT : outil technique, lieu neutre ou espace-acteur politique ?

Quand on parle de SCoT, on combine toujours deux réalités, certes étroitement liées : le document de planification prévu par la loi, et l'autorité politique et technique (généralement un syndicat mixte) qui l'élabore et le met en œuvre. Outil et acteur : c'est dire si le statut de l'ensemble est ambigu. Mesurer l'effet d'un document de planification n'est pas la même chose que mesurer l'effet d'une nouvelle autorité politique et technique. A quoi a-t-on vraiment affaire aujourd'hui, avec les SCoT ?

### *Les SCoT finistériens*

Cette rencontre départementale a questionné les capacités intégratrices des SCoT ainsi que leurs articulations avec les grands cadres territoriaux du projet (PNR, Pays, Pôle métropolitain, etc.). Elle a proposé d'aborder ensemble les enjeux suivants :

#### *Les capacités intégratrices des SCoT*

Le Finistère est un département à forte densité de SCoT. Parmi les 8 schémas existants, on souligne différents degrés d'intégration :

- le SCoT du Pays de Brest, très intégré, est porté par le Pôle Métropolitain, qui englobe Brest métropole et les 6 communautés de communes qui forment sa périphérie (89 communes au total) ;
- les SCoT de Morlaix et du Léon (Pays de Morlaix) se posent la question de leur rapprochement, du fait notamment de la prise de compétence PLUi par Morlaix communauté (même périmètre que le SCoT) ;
- les 5 SCoT du Sud Finistère regroupent chacun une ou plusieurs Communautés de communes ou d'agglomération. Le SCoT de Châteaulin et du Porzay rassemblant 16 650 habitants au total ;
- enfin, le centre Finistère, qui fait partie du Pays du Centre Ouest Bretagne, n'a pas encore de SCoT ; ses communautés vont devoir prochainement se positionner sur un périmètre SCoT.

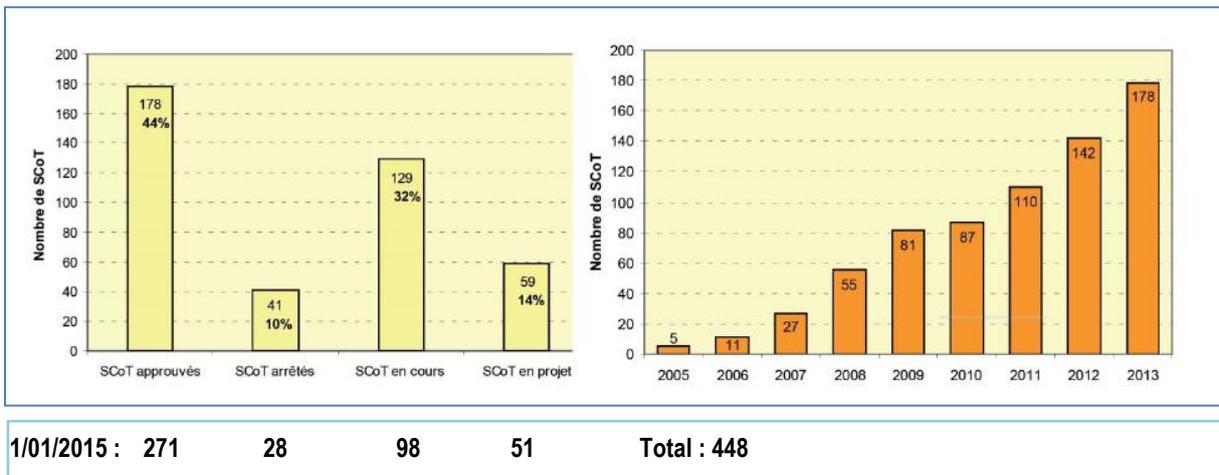
Au sein d'une région marquée par une politique territoriale très intégratrice, qui conditionne désormais le cofinancement d'études de SCoT à l'adoption de périmètres larges – a minima celui du Pays – pourquoi les dynamiques territoriales sont-elles si différentes ? Au-delà des périmètres, quelles sont les capacités intégratrices des SCoT ? Comment le SCoT du Pays de Brest traite-t-il des enjeux de la métropole et de sa périphérie ?

#### *L'articulation des SCoT avec les grands cadres territoriaux du projet*

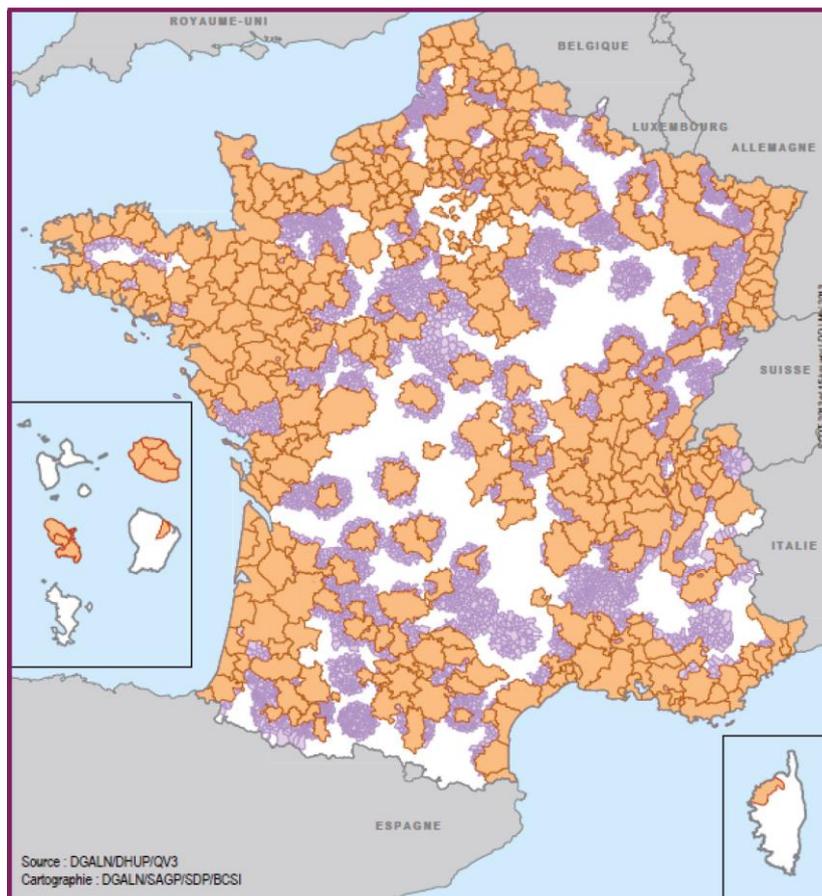
Si les degrés d'intégration territoriale des SCoT sont variables, la vigilance quant à la capacité de ces outils à intégrer les grands cadres du projet peut être posée dans les mêmes termes partout dans le département. Quel lien des SCoT avec le PNR d'Armorique, à cheval sur les 4 Pays ? Avec la CCI issue de la fusion des 3 entités historiques ? Quelles instances de discussion avec le Conseil départemental ? Quel potentiel de dialogue entre les SCoT eux-mêmes ?

## 1.4. La planète SCoT en un coup d'oeil

Données au 1 janvier 2013 (nombre total de SCoT : 407). Progression 2013-2015 : + 10 % en nombre total de SCoT. + 52 % en SCoT approuvés.



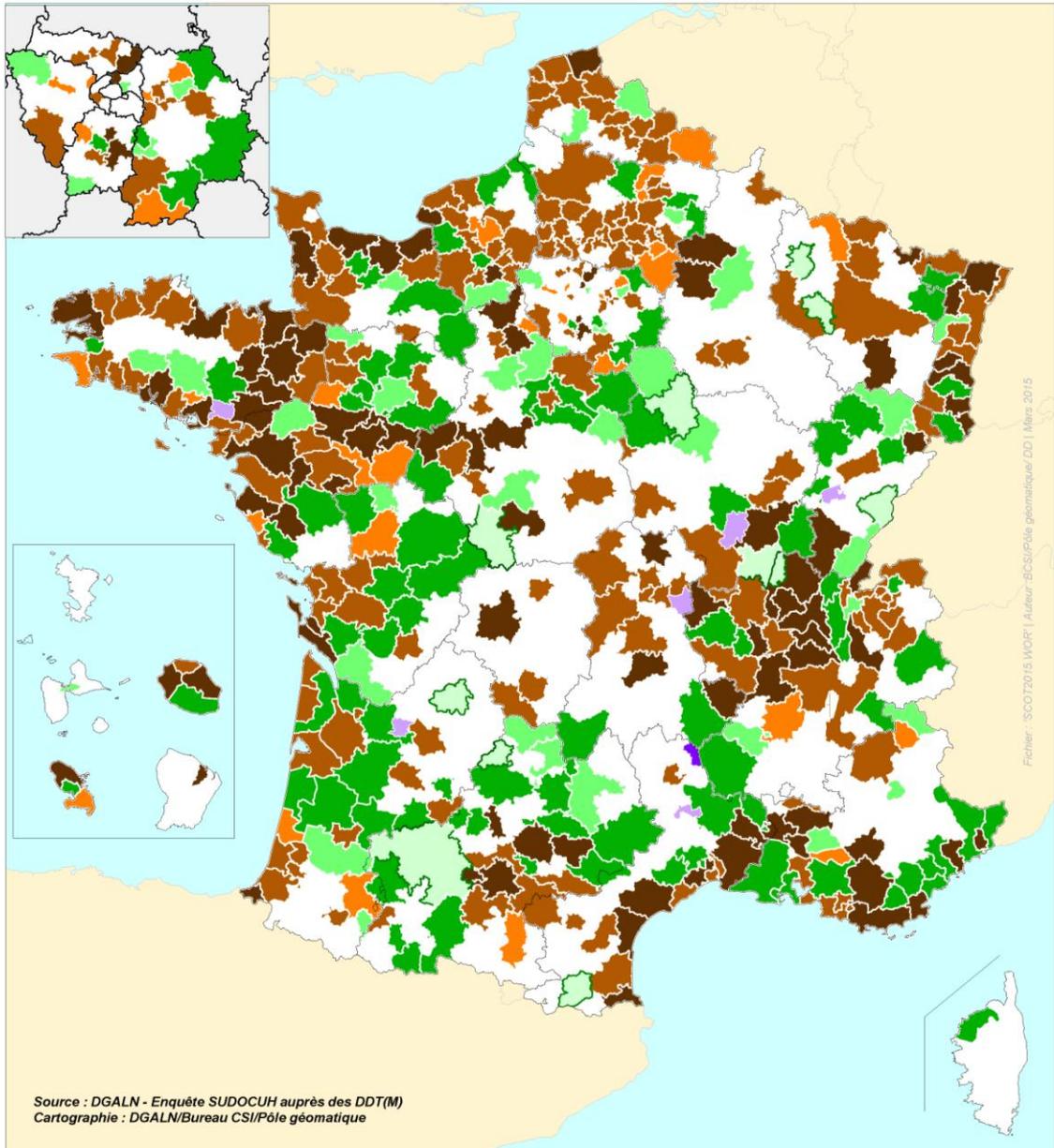
La marge d'extension en 2013 :



Source : DGALNDHUP/QV3  
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

- SCoT au 01/01/2013
- Communes soumises à l'article L122-2 du code de l'urbanisme pour les Unités urbaines de plus de 15.000 habitants

Communes situées à moins de 15 km du rivage de la mer (Laisse des plus Hautes Eaux de la BD Carto de l'IGN ou Limite Transversale de la Mer lorsqu'elles existent) ou d'une agglomération de plus de 15 000 habitants (unité urbaine 2010, population municipale 2008)



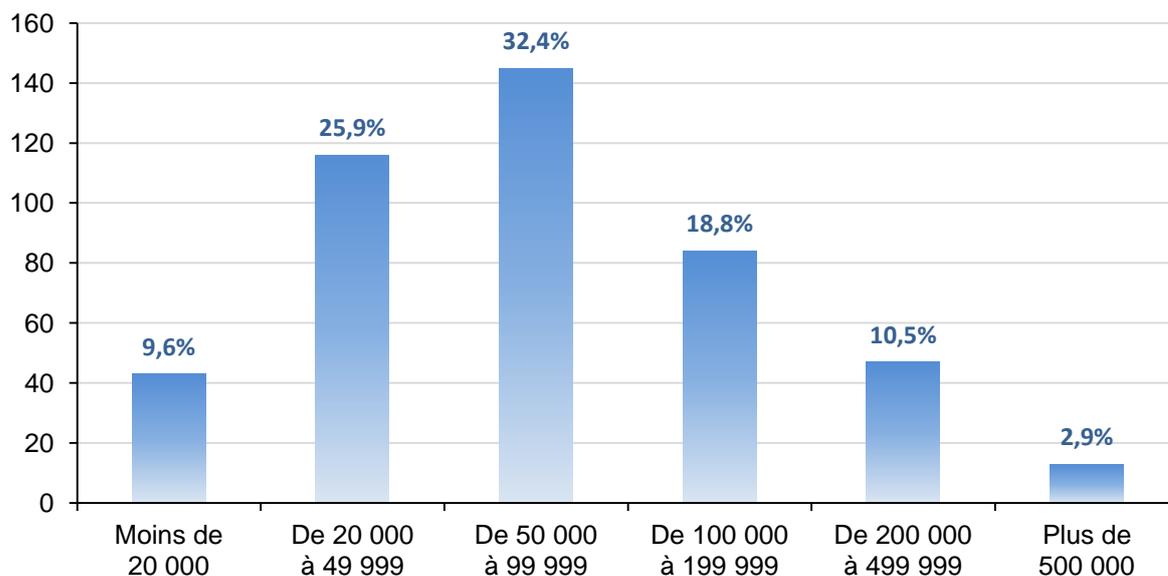
**Etat d'avancement au 31/12/2014**

- Périmètre du SCOT arrêté
  - EP support du SCOT créé
  - SCOT en élaboration : délibération prise
  - SCOT en élaboration : projet arrêté
  - SCOT approuvé
  - SCOT en révision
- PLUi ayant les effets d'un SCOT
- PLUi en élaboration
  - PLUi approuvé



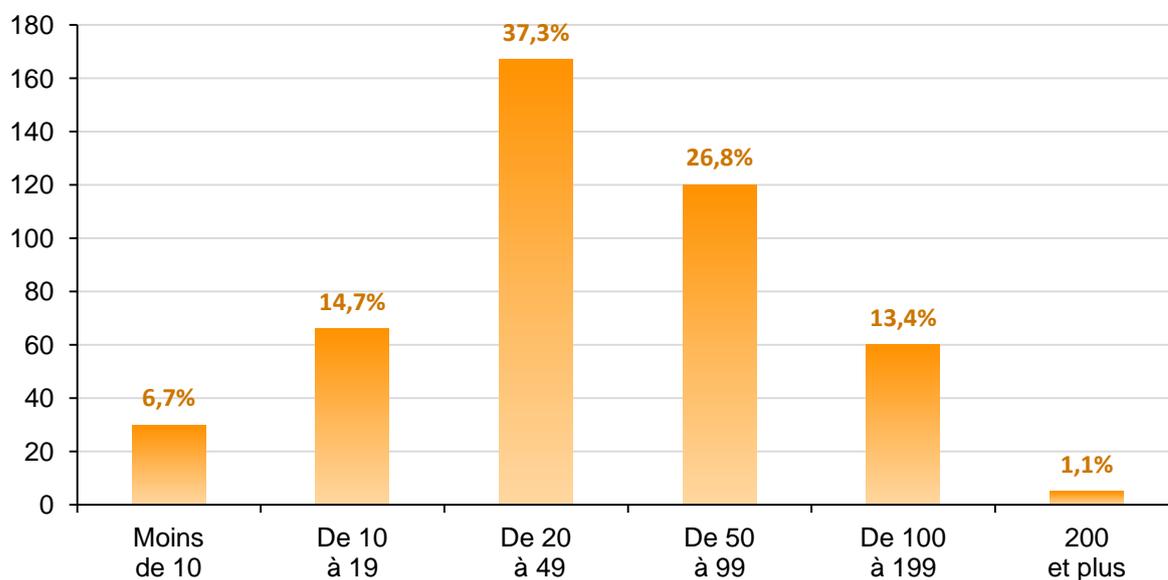
DGALNSAGRISDPBCSI

## Répartition des SCoT par taille démographique



En 2015, la moyenne démographique des SCoT est de **113 264 habitants**, la médiane<sup>1</sup> est de **69 042 habitants**

## Répartition des SCoT par nombre de communes



En 2015, le nombre moyen de communes par SCoT est de **55**, le nombre médian est de **42**.

<sup>1</sup> Valeur centrale dans la distribution : 50 % des SCoT ont plus et 50 % des SCoT ont moins.

## 2. Les SCoT mis à découvert

Rien de ce qui suit ne stupéfiera le lecteur, ni ne relève à proprement parler de la découverte, sinon au sens propre de la mise à découvert de ce l'on sait déjà. Et pour cause : tout vient des plus de 100 personnes qui se sont exprimées pour ou sur « leur » SCoT au cours de notre année d'écoute, et qui nourrissent déjà la « planète SCoT » (et sa fédération) de leurs analyses. Pour autant, cette « mise à découvert », qui ne découvre rien, n'est pas banale : elle esquisse le récit qu'il s'agira ensuite de proposer, pour dégager le sens à donner à l'aventure commune.

Nous avons pris le parti, pour rendre compte de ce bilan, de nous appuyer au maximum sur les paroles collectées, celles des élus et celles des techniciens ou des acteurs territoriaux. Elles sont la véritable valeur ajoutée de cette partie de la recherche-action. Mais pour pouvoir conserver la fraîcheur des propos tout en ne gênant personne, nous avons choisi de présenter ce *verbatim* de façon anonyme. Affecter chaque parole à un territoire, au statut du locuteur ou à sa fonction n'apporterait pas grand-chose à la compréhension des différents sujets abordés. On sait la diversité des situations. Au demeurant, une partie des témoignages retranscrits ici sont tirés des comptes-rendus en annexes où on pourra les retrouver dans leur contexte précis.

Constats et analyses sont présentés à partir des trois hypothèses initiales, reformulées à l'issue de la phase de recherche proprement dite :

- **La fabrique du grand territoire**
- **Les politiques publiques sous influence**
- **La politique autrement ?**

### 2.1. La fabrique du grand territoire

#### 2.1.1. Une « évidence mouvante » : dessine moi un SCoT

On le sait depuis leur naissance, mais on ne cesse d'en refaire le constat, la plupart du temps avec fascination, tantôt avec ravissement, tantôt avec inquiétude : les SCoT sont **une vaste fabrique de territoires**, pour le meilleur ou son contraire :

*« Le SCoT fait du bien à nos territoires... Jusqu'à ce que ceux-ci bougent à leur tour. Notre périmètre est le périmètre naturel, logique, la bonne échelle, celle de notre bassin de vie. Il a fait preuve de son efficacité [mais il n'a pas fini d'évoluer] »*

*« Un territoire plutôt intelligent, parce qu'il a su aller au-delà des rigidités dont font preuve les territoires locaux ici depuis 20 ans »*

*« L'élaboration de notre SCoT a été un processus lent, son périmètre a été mis en réflexion dès 2004, mais la phase d'élaboration à proprement parler n'a débuté qu'en 2010 et elle court toujours, dans un contexte où faire intercommunalité est culturellement laborieux »*

*« Notre SCoT est une construction sans précédent, à cheval sur 2 régions, 2 départements et 3 EPCI. Les rivalités politiques et les tiraillements y sont forts, mais tout le monde a bien conscience que c'est l'échelle du bassin de vie »*

La procédure de création d'un SCoT commence par le périmètre, tout récit le concernant aussi : on a beau dire que le projet est le germe de l'affaire et le sens politique de l'exercice, c'est d'abord en commençant par assembler des territoires et par en délimiter un plus grand qu'on fait naître un SCoT. Au point que les antécédents relevant de la planification (SD et SDAU) ou de la contractualisation (Pays) sont somme toute assez peu ou rapidement évoqués pour justifier de la genèse des SCoT. Évidence non anodine : **à quoi sert un SCoT ? A produire un territoire !** Lequel devient assez vite ensuite une réalité quasi « naturelle » (dites « géographique » : là est peut-être la première marche vers la « cohérence »), bien que fondamentalement politique... cette dernière se réinventant régulièrement dans la fabrique :

*« Depuis quelques années, de nombreuses petites communes au nord de notre territoire expriment le désir de jouer avec d'autres SCoT, pour sortir du périmètre métropolisé. Cela traduit la peur récurrente des élus des petites*

*communes de se « faire manger » par la métropole. Les petits SCoT alentours sont vus comme « inoffensifs » alors même qu'ils sont parfois plus contraignants et incisifs sur les enjeux de densité par exemple »*

*« La contrainte géographique de notre territoire a amené très tôt l'ensemble des collectivités à se regrouper pour faire aménagement. On peut donc dire que notre SCoT est initialement une construction géographique, mais son périmètre se retrouve aujourd'hui remis en question politiquement. Cela se traduit par des volontés sécessionnistes de la part de certains territoires, plutôt périphériques »*

*« Mon objectif premier, c'était de lutter contre le mitage. Une démarche qui n'a pas eu le succès escompté à cause de l'État qui a laissé les communes finir de faire n'importe quoi. On n'a pas gagné sur le mitage, mais on a gagné sur l'intercommunalité. C'est grâce au SCoT que nous allons devenir la 10<sup>ème</sup> agglo de la Région »*

### **2.1.2. Les SCoT dans la tourmente territoriale : le grand chambardement**

Dernier épisode en date de la fabrique du territoire : la réforme territoriale, en son chapelet de lois, dont les plus importantes pour ce qui nous concerne ici sont la **loi MAPTAM du 27 janvier 2014**, déclenchant une nouvelle recombinaison intercommunale qui se traduit en 2016 dans les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) en cours d'adoption au moment de la rédaction du présent rapport, et la **loi ALUR du 24 mars 2014**, avec son effet d'accélération de la mise en place des PLUI.

D'autres lois impactent bien entendu les territoires de la planète SCoT, comme la **loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle du 16 mars 2015**, dans la mesure où elle accélère le mouvement de fusion (-773 communes de 2015 à 2016) et où celle-ci « rattrape » de plus en plus souvent l'EPCI qui devient commune nouvelle.

Une première analyse réalisée en mars 2016 sur la base des propositions préfectorales des SDCI, rassemblées et cartographiées par l'ADCF dans l'outil « EPCI Fusion » (ADCF) montre que :

- **42 % des SCoT sont significativement impactés par la recombinaison intercommunale**, soit 175 sur 413 (il manque quelques SDCI dans « EPCI Fusion » à la date de l'analyse). Par « significativement impactés », on entend des changements importants de périmètre ou de gouvernance, et on ne tient pas compte des ajustements limités à quelques communes.
- Ce pourcentage est une **évaluation minimale** car nous ne pouvons pas anticiper les cas de "retrait" d'un EPCI d'un SCoT au motif d'un PLUI valant SCoT, droit de retrait qui inquiète un peu partout en France.
- Ces 175 SCoT qui vont bouger sont :
  - Pour **65 d'entre eux en extension**, via les EPCI qui les composent.
  - Pour **63 d'entre eux en négociation du fait de l'ajustement de la carte** des SCoT et de la carte des EPCI ; négociation qui se traduira par l'extension de l'un et la rétraction de l'autre... ou leur fusion... ou leur recherche d'une nouvelle configuration sollicitant des communes ou EPCI jusqu'ici non inclus dans un SCoT.
  - Pour **35 d'entre eux en intégration dans un EPCI** qui les a rattrapés.
  - Pour **12 d'entre eux en fusion deux à deux**, du fait de l'extension d'un nouvel EPCI qui rattrape 2 SCoT et les englobe.
- Après recombinaison sur la base des SDCI tels que proposés par les préfets, il y aurait **39 % de SCoT mono-EPCI**, contre environ 33 % actuellement.

Les Régions les plus bousculées par ces recombinaisons de périmètre et/ou gouvernance sont **la Normandie (entre 60 et 90 % des SCoT selon les départements), Rhône-Alpes Auvergne et Alsace Lorraine Champagne-Ardenne.**

Les 10 départements les plus touchés (en nombre de SCoT impactés et en part du total) sont : la Seine-et-Marne (8 sur 14), l'Eure (7 sur 11), le Pas-de-Calais (6 sur 10), le Calvados (7 sur 8), la Seine Maritime (5 sur 8), le Maine-et-Loire (6 sur 7), l'Allier (5 sur 6), l'Eure-et-Loir (4 sur 6), la Loire (4 sur 5) et les Pyrénées Atlantiques (4 sur 5). **Dans 43 départements, c'est au moins 1 SCoT sur 2 qui va bouger ; dans 29 départements, c'est 2 sur 3.**

Il n'est donc pas exagéré de parler de « grand chambardement », même si tous ces chiffres seront à recalculer sur la base des EPCI finalement adoptés, et une fois les droits de retrait exercés.

Pour autant, la tonalité rencontrée sur le terrain est **plutôt la vigilance que l'inquiétude**, l'appréciation des tâches nouvelles à venir plutôt que la résistance aux changements.

Les causes d'appréciations négatives sont :

- **Les incohérences entre propositions préfectorales**, qui mettent les SCoT multi-départementaux dans des injonctions contradictoires (par exemple les Monts du Lyonnais avec les SDCI du Rhône et de la Loire, ou encore les SDCI de l'Isère et de la Savoie, aux franges de la Chartreuse). Plus généralement, il est clair que les préfets ne se sont pas embarrassés de considérations quant aux périmètres des SCoT dans leurs propositions de refonte intercommunale : « la planification suivra » a sans doute été leur arrière-pensée...

*« Le SDCI est trop autiste à l'égard des SCoT »*

- Le fait de **devoir reprendre tout le travail de pédagogie**, de conviction et de négociation avec de nouveaux entrants (territoires et élus), alors qu'on avait atteint un niveau intéressant de connivence sur l'ancien périmètre. Une **recomposition régressive** ?

*« Sur l'ancien périmètre, ça se passe bien »*

- Le risque de **voir une intercommunalité renforcée prendre ombrage du « pouvoir du SCoT »** et diverger avec ceux qui le portent quant à l'intérêt de la démarche

*« Le président de l'agglo n'accepte pas le SCoT en tant que territoire »*

Mais en règle générale, il y a plutôt **des attentes motivantes dans les effets de la recomposition**, et le sentiment qu'elle va ouvrir **une nouvelle époque** :

*« Les EPCI sont les véritables maîtres d'œuvre des SCoT. Avant on regardait les communes, maintenant on regarde les intercos et ça change la vocation des SCoT »*

*« C'est certain, il y a un grande attente vis à vis de la fenêtre que pourra constituer pour le SCoT la recomposition de l'échiquier régional. Les SCoT pourront devenir une pièce maîtresse au sein du dialogue nouvelle Région-EPCI, dans un contexte où les EPCI pèsent souvent plus lourd financièrement que la Région et où les SCoT s'imposent de plus en plus comme des tables de négociation réalistes et reconnues pour l'avancement des dossiers publics. On attend que la Région fasse preuve d'intelligence pour éviter un mécanisme de défense des EPCI qui utiliseront alors le SCoT à la fois comme garde-fous et comme étendard. »*

*« La durée de vie du SCoT est conditionnée à la naissance des PLUI. Le SCoT est en la base, une marche, un palier pour construire les PLUI, mais il va être cantonné à ce rôle »*

D'ailleurs, quand ça ne bouge pas, on le regrette parfois :

*« Le niveau EPCI n'a pas joué, c'est encore à l'échelle des communes que ça se passe, au risque du blocage »*

La fabrique du territoire est loin de résumer tous les changements qui s'annoncent pour les SCoT et qui concernent leur vocation même. En faisant bouger la carte, on fait bouger les acteurs, les représentations, les ajustements entre structures. Notre rapport intermédiaire s'interrogeait : les SCoT passent-ils du rôle de **déclencheurs d'intercommunalités** à celui d'**amortisseurs de leur recomposition** ? Oui, jusqu'à devenir **des « pièces de fatigue »** dans la mécanique territoriale et de ses perpétuels sollicitations. Les SCoT ont-ils été pris en compte dans la recomposition ou ont-ils servi de référence pour dessiner les nouvelles cartes intercommunales ? Oui si l'on considère ces 35 SCoT rattrapés par leur EPCI central qui absorbe les autres, et non dans beaucoup d'autres cas où l'on peut douter que la cohérence de l'action publique progresse avec les périmètres des SCoT élargis... jusqu'où ?

*« Le SCoT doit-il grandir ? Il doit d'abord produire une identité, une fierté. L'obsession n'est pas de grandir, c'est de "remplir" »*

*« Ne pas se diluer, tirer le bénéfice de la confiance instaurée sur 10 ans de travail commun, ne pas chercher à aller plus loin ou plus vite pour le moment. On préfère un cadre solide, plutôt qu'un cadre évolutif »*

### **2.1.3. Une diversité croissante : quelles figures de la cohérence géographique ?**

**Une production territoriale est une production différenciée** : c'est le deuxième truisme que nous avons collecté sous toutes ses formes auprès de nos interlocuteurs. Mais comme le premier, il mérite d'être rappelé, parce qu'il n'est pas

sans portée problématique. Le législateur voulait doter les aires urbaines du cadre de planification qui leur permettraient d'accueillir leur développement futur dans une certaine cohérence urbanistique, et plus généralement une cohérence des politiques publiques dans l'espace. Quinze après l'énoncé de cette intention première, par la loi S.R.U du 19 décembre 2000, la fabrique des différences a fini d'envahir la planète SCoT, qui s'en trouve à la fois nourrie et submergée : **que faire et que dire de toute cette diversité ?**

Nous avons émis dès le départ la nécessité d'**observer de près les mécanismes de la différenciation** (ils ne concernent pas que les choix de périmètre, donc d'assemblage de territoires, mais ils commencent par eux), et de produire une ou plusieurs typologies pour « réduire » la diversité, ou du moins donner à lire la complexité. Nous y reviendrons en troisième partie avec les préconisations. Pour l'instant, rassemblons des résultats.

On n'est plus du tout sur la doctrine initiale selon laquelle « une aire urbaine = un SCoT », même si initialement un certain nombre de cas s'approchaient de cette cohérence territoriale là, aujourd'hui on s'en éloigne de plus en plus avec la perspective de la généralisation des SCoT. On ne peut plus se contenter de la première clé de lecture qui a été proposée dès le début des années 2000, distinguant « SCoT de gouvernance » et « SCoT de gouvernement », et qui revenait en somme à distinguer la composition pluri- ou mono-EPCI : les situations sont beaucoup variées et raffinées que ces deux « familles ». Et on ne peut décidément pas s'en remettre à la peu engageante distinction entre « SCoT ruraux », « SCoT urbains », et « SCoT périurbains » qui nie le mélange des trois situations dans la très grande majorité des SCoT et semble proposer une tripartition mal venue du territoire national.

*« Un SCoT rural, c'est celui qui ne peut s'adosser à rien et qui doit tout se payer lui-même, dans une chasse permanente aux subventions »*

Lire et comprendre la diversité des SCoT invite à croiser trois approches :

- **La diversité territoriale**, informée par une lecture géographique, qu'on pourrait dire aussi « anatomique », en fonction de la polarisation (intensité, formes), de la densité, de la métropolisation, des contextes et enjeux spécifiques (territoires de montagne, de littoraux touristiques etc.), de la pression du développement (« SCoT agissant » / « SCoT gémissant »...), etc.
- **La diversité organisationnelle**, informée par une lecture institutionnelle, en fonction des moyens et des missions de la structure porteuse du SCoT et de sa place dans le paysage des autres structures territoriales et interterritoriales, etc.
- **La diversité des trajectoires et des générations**, informée par une lecture généalogique, selon que le SCoT en est encore à définir son périmètre, ou à l'opposé qu'il vient de finir sa première révision, selon les rôles qu'il endosse au fil du temps, selon les épisodes juridiques encadrants (« SCoT Grenelle » ou pas encore), etc.

On reviendra en 3<sup>ème</sup> partie sur le résultat aussi éclairant que possible de ce croisement des trois entrées, mais pour l'instant il s'agit de repérer des types de situation territoriale pour en relever les facteurs structurants.

*« Ici, le périmètre du SCoT est celui de la Communauté Urbaine, très marquée par une centralité métropolitaine. C'est un avantage : cela permet un travail de proximité et rapport de confiance ; d'avoir des documents d'urbanisme co-construits ; d'adopter un même périmètre pour le PLH, le PDU, etc. »*

*« La centralité métropolitaine a dû signer un « pacte de non agression » envers les petites communes alentours : la promesse de dotations supérieures à la moyenne, la compétence urbanisme transférée à la Communauté Urbaine mais partagée avec les communes sur tous les documents de planification locaux »*

*« Notre SCoT est marqué par la dialectique urbain / rural et les disparités territoriales entre le centre dense (45 000 habitants) et des communes de moins de 300 âmes. Les communes rurales sont en position défensive par rapport à la ville centre. Les élus persuadés que l'herbe est plus verte dans le jardin d'à côté, et que les autres SCoT seront moins restrictifs »*

*« Ici, depuis le début de l'intégration, la ville-centre multiplie les preuves données à sa périphérie, en sectorisant à la maille, en jouant le jeu du fédéralisme, en ne siégeant pas à la présidence du SCoT »*

*« Notre SCoT a su aller au-delà des rigidités dont font preuve les territoires locaux ici depuis 20 ans : une agglomération cantonnée dans des limites étroites, entourées d'EPCI périurbains classiquement défensifs, dans un territoire qui se revendique beaucoup mais s'incarne avant tout dans la souveraineté communale »*

Le fait que toute réunion entre SCoT, et tout échange entre leurs représentants, doivent commencer par des explications finalement assez répétitives mais jugées toujours nécessaires du « qui sommes-nous » est un symptôme. Celui d'une **diversité originelle jamais réellement éclairée, qui laisse la définition de la fameuse cohérence dans un flou bien commode** pour l'exercice à venir, à savoir construire un périmètre entre ceux qui en sont et ceux qui n'en sont pas.

Or, les figures de la cohérence géographique ne sont tout de même pas aussi nombreuses que les SCoT. Nous en proposerons quatre, moins pour enfermer l'effort typologique que pour l'engager :

- **Les SCoT de pôle ou d'alliance de pôles à dynamique centripète.** Ce sont ceux que visait le législateur en premier lieu et qui concernent la quasi-totalité des métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération, avec des rapports aux périphéries variés comme on vient de le voir. La dynamique centripète est celle du développement et de l'emploi, à l'inverse de la dynamique résidentielle centrifuge : c'est généralement la problématique centrale de ce type de SCoT. Certes, de la taille du pôle central, métropolitain ou pas, dépend beaucoup le projet et la base de ce qui est mis en jeu entre le(s) centre(s) et la périphérie, mais dans l'ensemble il y a là une communauté de vues, des problématiques comparables pour les uns et les autres, et des raisons de se considérer comme une « famille de SCoT ». Un des problèmes majeurs posés à ce type de SCoT étant sans doute l'exercice encore imprévisible du fameux « droit de retrait » pour les EPCI se dotant d'un PLUI : une nouvelle bataille des périphéries en perspective ? Parmi les SCoT que nous avons approchés : Strasbourg, Nantes-St-Nazaire, Marseille, Grenoble, Amiens, Arras, Avignon, Pays de Caux Seine Estuaire (Le Havre), Pays de Brest, etc.
- **Les SCoT multipolarisé à dynamique diffuse.** En descendant dans la hiérarchie urbaine, la taille de l'agglomération-pôle commence à se rapprocher de celle des centralités relais, et l'interterritorialité que saisit le SCoT relève davantage de relations entre territoires d'égal à égal que dans la famille précédente. La logique fédérative l'emporte et la négociation centre(s)-périphérie(s) se passe d'abord surtout au sein des EPCI membres plutôt que du SCoT lui-même. On a là une autre famille de SCoT, qui n'a pas beaucoup plus de raisons d'invoquer la campagne que la précédente qui en est riche également, mais dans laquelle peuvent se retrouver les unités urbaines modestes, voire très modestes. Parmi les SCoT que nous avons approchés : Vosges centrales (qui pourrait aussi se reconnaître dans la famille précédente, nonobstant l'écart de taille), Angoumois (idem), Arcachon Val de l'Eyre, Rives du Rhône, Rovaltain, etc.
- **Les SCoT de marge à dynamique centrifuge.** Ce qui différencie ces SCoT de la catégorie précédente, c'est qu'ils sont adossés à l'un de ceux de la première famille : la polarisation et la dynamique existent, mais elles sont extérieures au territoire, et les SCoT en intègre les effets sans en faire un facteur stratégique qui leur soit propre. De là à parler de « SCoT défensifs », il y a un pas qui a toute raison d'être franchi lorsque la défiance à l'égard du pôle extérieur structurant est manifeste, mais tous les SCoT de marge à dynamique centrifuge ne sont pas défensifs pour autant, et certains peuvent être parties prenantes de démarche interSCoT qui recherchent les articulations collaboratives. Parmi les SCoT que nous avons approchés : ceux de l'interSCoT lyonnais (par exemple Monts du Lyonnais, Boucles du Rhône en Dauphiné), ceux de l'interSCoT girondin (par exemple les trois SCoT du Médoc), et beaucoup de SCoT des territoires à l'écart des grandes aires urbaines, comme le Ruffécois par exemple.
- **Les SCoT de géographie « déjà là ».** Nul déterminisme dans cette appellation, qui concerne des SCoT dont les contextes physiques sont prégnants, à commencer par les SCoT de massifs, comme Tarentaise-Vanoise ou Aire briançonnaise, qui sont de fait tout autant de vallées. Le Ministère de l'Égalité des territoires et du logement estime en 2014 que 24 % des SCoT sont en zone de montagne (98 sur 407), ce qui peut aussi recouvrir une des catégories précédentes, mais impose au moins pour une partie du territoire la prise en compte d'enjeux très spécifiques<sup>2</sup>.

Une façon de résumer cette typologie serait de l'inscrire dans un repère à deux axes :

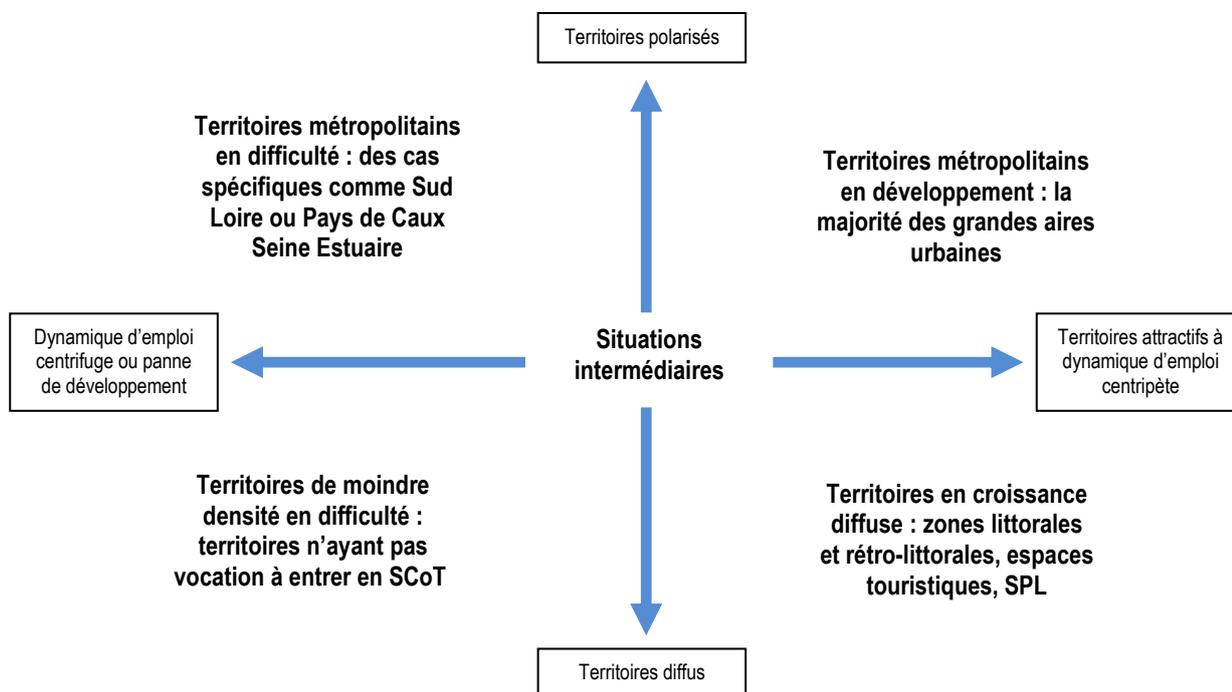
- sur l'axe vertical, l'opposition entre territoires polarisés et territoires diffus, qui revient certes à la lecture classique urbain/rural, mais a le mérite de faire bouger les lignes et de reconnaître que l'espace campagnard est partout présent, et partout l'enjeu d'un aménagement plus durable ;

- sur l'axe horizontale, l'opposition entre territoires attractifs à dynamique d'emploi centripète, et territoires à dynamique d'emploi centrifuge (les emplois se développent hors du territoire), ou en panne de développement.

---

<sup>2</sup> SCoT et dynamiques de territoires au 1<sup>er</sup> janvier 2013, METL, 10 p.

On obtient, par construction, 4 situations territoriales qui peuvent aider les SCoT à se situer, se comparer, s'écouter mutuellement, et réfléchir à des approches communes sans confusion des contextes qui les motivent.



Cette première proposition typologique n'épuise pas le sujet et ne se suffit pas en elle-même. Elle n'a pas de vocation stratégique et ne prétend pas stabiliser les « appartenances ». On la combinera plus loin avec d'autres approches pour faire émerger une vision plus dynamique, et par conséquent plus stratégique, des situations de SCoT dans leur contexte territorial.

#### Les SCoT dans la fabrique du (grand) territoire : quels acquis ?

- Les SCoT **inventent des (grands) territoires**, mais n'ont pas vocation à les stabiliser.
- Les SCoT suivent nécessairement la **montée en échelles généralisée**, mais son horizon n'est pas infini.
- Les SCoT entrent aujourd'hui dans une **phase de recomposition** qui va les perturber quelques années.
- Les SCoT sont tous différents par leur territoire, mais relèvent de **quelques situations géographiques types**.

## 2.2. Les politiques publiques sous influence

Si nous avons jusqu'ici beaucoup insisté sur le territoire des SCoT via leur périmètre, c'est que la question des conséquences de la recomposition territoriale (et réciproquement celle des influences sur elle) était explicitement posée à notre recherche-action. Mais chacun le sait : un SCoT ce n'est pas un périmètre pour encadrer réglementairement l'urbanisation, c'est un projet et un engagement à le mettre en œuvre, ou à contribuer à sa mise en œuvre.

La plupart des travaux universitaires dont nous avons fait état lors de la première phase de nos travaux (cf. annexe) ont travaillé dans les années 2000 sur les SCoT dans leur moment d'élaboration, en analysant les projets à travers les objectifs<sup>3</sup>. Aujourd'hui, **les deux-tiers des SCoT sont dans la mise en œuvre**, et c'est à travers celle-ci qu'ils ont à faire les preuves de leur utilité, au sein du monde de l'action publique territoriale. Le « tigre de papier » sort de sa cage réglementaire et se retrouve sur le terrain, à devoir répondre à cette simple question : **à quoi sert réellement un SCoT ?**

### 2.2.1. A quoi sert réellement un SCoT ?

Nous avons exploré au moins trois pistes de réponse à cette question, durant notre recherche-action :

- Celle de **l'innovation en politiques publiques**, faisant du SCoT le cadre dans lequel faire émerger les ambitions nouvelles, les « coups d'après », **le référentiel d'aménagement et de développement de demain** (cf. hypothèse 2, présentée en 1.1.2.). Cette réponse est en partie juste, mais en partie seulement, comme on le verra.
- Celle de **la diffusion d'une doctrine aménagiste nationale**, explicitement renforcée par les lois du Grenelle de l'environnement qui ont appelé une deuxième génération de SCoT (cf. rapport intermédiaire en 1.2.2.). Là aussi, cette piste n'est que partiellement confirmée, notamment du fait de la différenciation croissante des SCoT dont les orientations relèvent aussi d'ajustements locaux, surtout dans la pratique (d'où l'hypothèse alternativement avancée du « lieu neutre »).
- Celle de **la contribution à des externalités positives pour l'action publique territoriale** : en clair, ce n'est pas tant en observant si le SCoT est à la manœuvre dans la réalisation du projet qu'on pourra juger de son utilité, qu'en prenant en compte tous les bénéfices qu'il génère entre les acteurs territoriaux qu'il rassemble et influence, d'autant plus efficacement qu'il reste discret. Cette hypothèse à la faveur de beaucoup de porteurs de SCoT, mais elle laisse planer un certain doute : jusqu'à quel point on est légitime aux yeux des acteurs territoriaux qu'on veut mobiliser et entraîner si on n'agit pas soi-même concrètement ?

*« Nous ne sommes pas audibles tant que nous ne faisons pas, tant que nous ne sommes pas dans l'action »*

Finalement, la seule réponse que nous n'avons pas du tout explorée, c'est tout simplement la réponse réglementaire : le SCoT est utile parce qu'il (ou dès lors qu'il) obtient des documents d'urbanisme locaux (PLU, POS, PLUI, Carte communale) **une mise en compatibilité qui produit des résultats probants** au regard des grands objectifs nationaux qui sont les siens, tels que définis dans le code de l'urbanisme. Sur ce plan, il est à noter que :

- La plupart de nos interlocuteurs n'abordent cet aspect des choses, qui est le cœur même de la fonction des SCoT, que de façon assez rapide et évasive, sans évaluation quantifiée, et souvent avec des avis divergents. Cela ne signifie pas que « on ne sait pas », car les SCoT passent forcément par l'évaluation au moment de leur révision, et connaissent par conséquent la vérité des résultats, notamment en termes de consommation foncière. Mais cela signifie qu'au fond, **ce n'est pas par l'approche de l'efficacité réglementaire que la plupart des acteurs des SCoT souhaitent répondre à la question qui nous retient ici.**

*« On a un résultat sur la consommation foncière, constaté en CDCEA »*

*« 40 % des communes n'ont pas mis leur document en compatibilité, et le SCoT, non révisé, devient peu à peu inapplicable »*

*« On a du mal à voir les effets du SCoT au-delà de l'habitude croissante de discussion entre les élus. Près de 2/3 des documents d'urbanisme ne se sont pas mis en compatibilité. Il reste encore des POS, des cartes communales, des RNU... Les petites communes ont peur de se lancer pendant 10 ans dans la révision de leur document d'urbanisme. »*

---

<sup>3</sup> A l'exception notable de Benoit Dugua, membre de notre équipe, rédacteur de la synthèse scientifique qu'on trouvera en annexe, et dont la thèse, soutenue en 2015, portait précisément sur la mise en œuvre de certains SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise.

- **Il n'existe quasiment aucun travail d'évaluation nationale ou régionale** qui permettrait, 15 ans après la promulgation de la loi créant les SCoT, de dire s'ils commencent à être utiles au plan des objectifs qu'on leur a demandé de porter. Une « Synthèse régionale – La planification territoriale en Nord-Pas-de-Calais » (12 décembre 2013, 4 pages) fait figure d'exception, et elle est plutôt sévère pour les SCoT, malgré sa grande brièveté.

Dès lors, comment rassembler, trier et interpréter l'abondante parole des acteurs des SCoT qui se sont exprimés, entre doutes et convictions, sur le sujet difficile du sens de leur action ? Comment faire parler ce qui, encore une fois illustre la grande diversité des expériences, des contextes et des appréciations, en apportant quelque chose de plus à nos interlocuteurs qui sont aussi nos lecteurs ? Comment aller plus loin que ce qui se dit depuis 10 ans dans le monde des SCoT, par exemple à l'occasion des Rencontres Nationales ?

### 2.2.2. Le SCoT comme cadre règlementaire, où l'invention de la « contrainte négociée »

Repartons de la base, celle dont on parle peu : le SCoT comme document planificateur qui s'inscrit dans une chaîne règlementaire, par lequel il s'est somme toute agi, depuis 15 ans, de **venir contester la souveraineté de compétence en urbanisme des communes** et de monter en échelle de conception et de régulation, en appui sur les EPCI et leur PLUI.

De toute évidence, la « bataille » n'est pas finie. On en sait le caractère schizophrénique : ce sont les mêmes élus locaux qui produisent le nouveau cadre règlementaire et qui le contestent.

*« Qu'est-ce que tu vas nous imposer avec ton « grand machin »... » (un maire, relatant les réactions de ses collègues)*

*« Un SCoT, ça n'excite pas les élus, ça les contraint, ça coûte cher et ça prend du temps. »*

*« Le SCoT est au service des élus, pas le contraire ! »*

*« J'ai participé de près à l'élaboration du SCoT, j'ai été impliqué depuis le début et maintenant il voudrait m'empêcher de mener certains projets ! Certainement pas, je fais avancer mes projets et je fais en sorte que le SCoT s'adapte. Un SCoT c'est révisable ! Je vends mon projet de Ville au SCoT et on ajuste ! »*

*« Le SCoT a volontairement été vidé de sa substance prescriptive et de son expression politique avec les élections de 2014 et le renouvellement des équipes municipales. Le SCoT est perçu comme un outil qu'il faut marginaliser parce qu'il peut faire de l'ombre. »*

*« Même si nos élus sont très investis dans le conseil syndical, ils font très peu le lien avec leurs conseils municipaux. Pour les conseillers municipaux, le SCoT n'existe pas. »*

*« Nous avons une grande difficulté à faire comprendre, y compris en interne, ce qu'est un SCoT »*

*« L'idée de « projet de territoire » ne passe pas, le portage politique est défaillant »*

*« Les élus ont un sixième sens pour, de retour dans leurs communes, trouver la solution de contournement des objectifs qu'il se sont fixés collectivement »*

Il reste certainement un bon nombre de « **SCoT de communes** », pris dans la contradiction de vouloir et/ou devoir partager la souveraineté communale et de ne pas s'y résoudre faute de se projeter dans un nouvel espace politique. Nos interlocuteurs ont appelé ainsi des SCoT dans lesquels les maires court-circuitent le pouvoir des EPCI pour peser directement sur le SCoT et échapper ainsi à toute régulation supracommunale. Mais il est clair que **ces SCoT ne peuvent, dans ces conditions, guère faire de preuves d'utilité**, et qu'ils sont, comme le reste des territoires concernés, gênés, voire bloqués, par l'inertie institutionnelle locale. Nous n'avons d'ailleurs pas eu l'occasion d'aller à la rencontre de ces SCoT qui ne sont pas les plus demandeurs d'une recherche-action et de son offre de réflexivité.

Pour tous les autres – et ils sont sans doute la majorité, au moins au sein de la Fédération – **la question de la règle a été dépassée en tant que telle**, parce que la posture règlementaire est totalement croisée avec celle de la négociation et du projet, et que tous les acteurs de ces SCoT ont compris qu'il leur fallait inventer une nouvelle façon de produire, faire adopter et surtout faire vivre la règle.

*« Le SCoT pour le SCoT, c'est voué à disparaître »*

*« Le règlementaire, c'est un moyen, pas un objectif, trop de SCoT l'oublient et inversent la visée »*

*« Nous sommes une main de velours dans un gant de fer... »*

La nécessité de la règle, l'intégration des nouvelles obligations nationales, le passage de la révision, rattrapent toujours les SCoT, mais l'essentiel n'est plus là, contrairement à ce que laisse entendre encore le cadre législatif qui définit le SCoT.

*« La révision, ça été épuisant, rinçant »*

*« Au final on a quasiment été tout le temps en procédure »*

*« On a des dispositifs lourds de validation, mais tout va trop lentement et on arrive toujours après la bataille sur les questions importantes »*

*« Le travail réglementaire, le respect des grands objectifs, on le fait aussi, mais à partir de preuves d'amour »*

L'essentiel, ce sont les mille et une façons de **contribuer à une mutation territoriale**, qui voit les collectivités entrer dans un système d'action publique où la **capacité de décider avec d'autres devient plus importante que celle d'exercer son propre pouvoir** local. La Décentralisation a distribué ce pouvoir local, mais elle n'a pas à chercher à favoriser la décision coordonnée. Elle promet l'inverse, en revenant avec régularité sur la répartition exclusive des compétences que la pratique des politiques publiques conteste dans les faits. Le réflexe territorial qu'elle a ainsi alimenté relève plutôt du « chacun chez soi » que de la stratégie des alliances.

Les SCoT sont, au fond, un des moyens qui peuvent combler cette lacune organisationnelle. Ils n'ont pas été explicitement prévus pour cela, mais ils s'avèrent être **un des outils majeurs de l'interterritorialité**. Ils ne sont pas seuls dans ce champ, également occupé par la contractualisation (les « pays »), ou par des démarches spécifiques comme les PNR ou les territoires LEADER. Mais ils sont les seuls à procéder à partir de la règle et de ses contraintes, et c'est ce qui rend leur gouvernance si particulière. C'est ce qu'ont raconté à l'envi nos interlocuteurs.

*« On travaille dans l'ombre, par petites mesures, au quotidien, pour faire accepter, faire s'approprier, ça fonctionne comme ça ».*

*« Le SCoT est l'instrument de coordination de ce que chaque intercommunalité entreprend dans son territoire ».*

*« C'est très vexant de penser que nous sommes vus comme simple outil technique alors qu'on fait tout pour définir et mettre en œuvre une politique publique d'aménagement »*

*« On ne veut plus prescrire aux maires ce qu'ils doivent faire, on veut pouvoir faire nous-mêmes ! »*

*« Le SCoT parlement, lieu de débat et de réflexion »*

*« Un SCoT tampon, qui permette de se débarrasser du trop / tout réglementaire »*

*« Il faut bricoler ET prendre la lumière ! »*

*« Nous avons préféré créer un établissement public plutôt qu'un syndicat mixte. C'était important de lui donner un nom et derrière un statut qui oblige l'élu à le considérer non pas comme une structure de substitution aux EPCI ni comme un simple outil technique type agence d'urbanisme, mais comme le lieu des régulations politico-techniques du territoire »*

Cependant, pour prendre ce statut hybride de producteur de règles contraignantes en même temps que de scène interterritoriale permettant de les adopter entre ceux auxquels elles s'appliqueront, les SCoT ont besoin d'un appui franc sur l'État, sans confusion des rôles, ce sur quoi ils estiment ne pas pouvoir toujours compter.

La contrainte négociée, c'est encore de la contrainte (de la règle), mais elle a été construite avec ceux qui se l'appliqueront. Si ensuite il y a contestation, les SCoT ne peuvent pas rajouter une troisième fonction aux deux premières, qui serait l'arbitrage juridique, et encore moins la sanction, si sanction il doit y avoir. L'État est ici dans son rôle, ce qu'il semble avoir du mal à assumer.

*« A deux reprises, l'État nous a sollicités pour donner un avis négatif sur des projets que lui-même avait soutenus. D'abord pour l'implantation d'une entreprise souhaitant faire de la logistique dans un territoire déjà saturé par ce type d'activité et mordre sur des terres agricoles ; ensuite sur la création d'une zone de loisirs. L'État se sert du SCoT pour refuser des projets sans porter le chapeau »*

*« Il ne faut pas mélanger les rôles et il faut les assumer, jusqu'au bout : le SCoT prescrit, l'État sanctionne. Le SCoT n'a pas vocation à tout faire, ce n'est pas au SCoT d'attaquer les élus qui ne respectent pas le document. L'État ne*

*nous lâche pas tant que nos documents ne sont pas les plus prescriptifs possibles et ensuite il n'assume pas son rôle de contrôle et de sanction.»*

*« Nous ne sommes pas le gendarme des territoires, c'est à l'État de porter ça »*

*« Le SCoT, ce n'est pas le Préfet, les élus ne veulent pas jouer ce jeu là »*

*« J'ai le sentiment d'être un agent de l'État (mais un agent autrement !) »*

Des collectivités locales en capacité de produire la règle pour elles-mêmes, et un État en situation d'en arbitrer les interprétations en cas de conflit : et si les SCoT étaient **un des cadres par lesquels la Décentralisation devient progressivement adulte**, sortant du schéma initial d'une dépendance maquillée en autonomie pour aller vers celui de **la production locale des modalités de l'action publique** ? De ce point de vue, ce n'est pas rien d'avoir inventé dans la pratique la « contrainte négociée » et – si l'on anticipe un peu sur la partie « perspectives » qui va suivre – l'on pourrait s'en rendre compte bientôt avec les Régions qui vont devoir à leur tour inventer la « prescriptivité négociée ». Ceci dit, le chemin vers la maturité est encore long, d'autant qu'il faut le reprendre à chaque changement électoral :

*« Le SCoT, c'est Monsieur Carnaval qu'on brûle en place publique de temps en temps »*

*« Avant, le SCoT avait tous les maux du monde... au moins, on est sorti de ça »*

### **2.2.3. Le SCoT comme projet de territoire : rechercher la cohérence ou la convergence ?**

La condition du cadre planificateur réglementaire – métier de base du SCoT, si l'on veut – c'est donc le projet. Tous les acteurs des SCoT en ont pleinement conscience, y compris pour regretter parfois que ce projet fasse défaut, et en ce cas la « contrainte négociée » passe mal. Or, que désigne exactement cette invocation du projet, clé de voûte de la démarche du SCoT ?

Dans la doctrine, le projet, incarné par le PADD, c'est **la dimension spatiale du développement**, en ce qu'elle anticipe ses contradictions (la compétition entre fonctions sur le foncier, en premier lieu) et lui propose une perspective raisonnable, réputée « durable » (i.e. économe des ressources non renouvelables et de l'environnement, équilibré, socialement non excluant, etc.). Problème : quel projet spatial pour tous les territoires où le développement fait défaut et où il faudrait avant tout en retrouver le chemin, avec bien d'autres outils et leviers que ceux de la planification territoriale et du droit de l'urbanisme ? Conçu pour réguler par le projet spatial le développement dans les territoires attractifs, le SCoT rencontre là une de ses principales limites, lorsqu'il prétend convenir à d'autres situations territoriales.

Dans la pratique, **le projet du SCoT est susceptible d'accueillir à peu près tous les enjeux**, et les énoncés normatifs qu'il a progressivement dû accueillir au nom, pour le dire vite, de la transition énergétique et écologique, ont encore élargi son horizon. Foncier, formes urbaines et habitat, équipements et services, mobilité et transports, métabolisme territorial (intrants et extrants), centralités et polarités, espaces commerciaux, développement économique, tourisme, agriculture, biodiversité, énergie, numérique, paysage, ... L'inventaire semble illimité, d'autant que :

- Sur tous ces sujets, le SCoT ne prétend pas « faire », mais seulement donner des orientations, augmenter et faire partager la connaissance, proposer des ressources d'ingénierie (observatoires, fiches techniques, cartographies thématiques, montage de projet), animer les partenariats (groupes de travail et tables d'acteurs, clubs de bonnes pratiques, conférences territoriales), et bien entendu y adosser son document réglementaire. On pourrait dire, un peu méchamment, que dans ces conditions qui *a priori* n'entraînent jamais de conséquences pour lui autres que juridiques (ni investissement, ni gestion de services dans la durée, ni maîtrise d'ouvrage), le SCoT peut effectivement se prononcer sur tous les domaines.
- C'est d'ailleurs cette souplesse qui fait son utilité puisque n'étant autorité organisatrice en rien, il devient le support idoine pour aborder des sujets orphelins, en quête d'un lieu interterritorial neutre ou nécessitant une phase exploratoire : le champ d'intervention du SCoT est donc proprement indéfini.

Le législateur a donné un nom à cette indéfinition : la cohérence. Le terme a remplacé celui de « directeur », des schémas du même nom tels que les concevait l'État depuis les années 1970. Le devoir planificateur des collectivités décentralisées serait donc devenu celui de la cohérence territoriale. Or, à écouter les acteurs des SCoT, il semble que **la planification de la cohérence ne facilite pas l'expression du projet**. La raison en est qu'**au nom de la cohérence, les SCoT sont conduits à se prononcer sur tout, à se saisir de tout** (saisissement tout relatif comme on l'a dit), **à tenter de**

**réguler tout.** Au point de considérer la démarche comme au service d'une « progression sociétale », comme nous avons pu l'entendre. Mission tentante, mais qui semble bien, malgré sa bonne volonté, être la cause d'un désarroi très répandu.

*« Le SCoT ne devrait pas être le document à tout faire... Il faut "personnaliser" le SCoT, le faire vivre selon les projets »*

*« Il faut resserrer le SCoT dans son écriture, ne pas vouloir « sauver le monde », mais au contraire coupler systématiquement un objectif (1 page) et son orientation (1 page) ».*

*« Être moins généralistes et moins pensée unique »*

*« Il faut 10-15 ans pour qu'une grande intention advienne » (sous-entendu : n'en poursuivons pas trop à la fois)*

Un des points du bilan que nous tirons de notre analyse de terrain est que la cohérence n'est pas la raison motrice du projet. Dans beaucoup de cas, il est probable qu'elle soit même plutôt la cause de sa noyade, ou de sa dilution dans l'accumulation des orientations. En réalité, ce à quoi travaillent les SCoT, à travers le projet, c'est la convergence. **Les SCoT sont, dans les faits, des « schémas de convergence territoriale ».** Construire cette convergence entre acteurs, en repérer les engagements possibles, les fonder sur une confiance qui s'établit peu à peu, dans le dialogue, la connaissance partagée du territoire, la production commune de ses représentations, telles sont les raisons d'agir des SCoT.

*« Ici l'élaboration du SCoT a permis la réalisation d'une cartographie au 1/250 000 de l'ensemble de la surface agricole (cartographie de l'existant et préfiguration d'un cadre pour l'avenir) ; une étude sans précédent dont même la Chambre d'agriculture ne disposait pas. Elle a été particulièrement utile pour les communes lors de l'élaboration de leurs PLU »*

*« Dans cette commune, l'équipe municipale a été reconduite lors des dernières élections. Alors qu'auparavant elle n'avait fixé ni COS, ni surface minimale dans ses documents d'urbanisme, on a pu voir la façon dont les idées du SCoT ont fait leur chemin dans le temps : la commune a déclassé 60 hectares en zone N, a initié des programmes d'habitat groupé, etc. »*

*« Le SCoT a permis de pallier un projet d'agglomération très technique et administratif mais pas suffisamment territorial »*

La convergence sur quoi, dira-t-on ? Ne faut-il pas le projet d'abord (et la cohérence pour le justifier) pour organiser la convergence ensuite ? L'expérience de nos interlocuteurs montre que **c'est la convergence qui dessine le projet**, et non pas l'accumulation des injonctions normatives qui finissent inmanquablement par le « plomber ».

#### **2.2.4. Les limites de l'exercice**

Au titre des points positifs du bilan des SCoT, nous versons donc ces deux constats

- ils ont permis de **faire avancer le principe de la contrainte négociée** – principe qui nous semble essentielle à la Décentralisation à l'heure de l'interterritorialité.
- ils sont, lorsqu'ils sont portés par leurs acteurs, **des dispositifs de convergence stratégique**, plutôt que des cadres garantissant une cohérence territoriale qui reste toujours indéfinissable et imparfaite.

Mais il y a aussi bien entendu des points négatifs. De même que pour les précédents, notre objectif n'est pas de faire l'inventaire de tout ce que nous avons entendu, et que nos lecteurs connaissent fort bien. Il est d'interpeller les acteurs des SCoT pour leur permettre d'évoluer dans leur mission, et de proposer pour cela trois constats qui nous paraissent cruciaux, et sur lesquels on reviendra en 3<sup>ème</sup> partie (« Perspectives, propositions et préconisations »).

**1<sup>er</sup> constat : le SCoT « sec », isolé, c'est-à-dire sans appui sur d'autres dispositifs ou cadres d'action publique, ou en combinaison avec eux, devient vite inaudible et invisible.** Pire : il se met en danger, car dans le paysage de l'action publique locale, le dispositif qui ne propose aux élus que des contraintes et pas de contreparties dynamiques sera au mieux l'objet de leur indifférence, et au pire celui de leur rejet.

*« Une des façons de faire en sorte que le SCoT ne soit pas mis en œuvre, c'est de mettre un seul technicien pour le suivre, avec très peu de financement... »*

*« On a parfois le sentiment de voir passer les trains »*

« On ne pense pas spontanément par nous »

« C'est clair, le SCoT a permis aux gens de discuter, de se mettre ensemble autour d'une table et nous en avons besoin mais cela reste un outil de planification qui orchestre seulement l'organisation physique de notre territoire, quand aujourd'hui nous avons aussi et surtout besoin d'une structure d'animation, qui permette la traduction globale des problématiques territoriales. Il n'a, par exemple, permis aucun progrès en matière de solidarité intercommunale, et sans ça difficile d'avancer. Le SCoT a posé les jalons, a donné des orientations mais ce n'est pas à lui de poursuivre. On a besoin d'un projet innovant de territoire, global, pour nous sortir d'un modèle de développement usé. Faut voir d'où on vient ! Le SCoT ne va pas permettre à lui seul de véhiculer une image cohérente et structurée de notre territoire »

**2<sup>ème</sup> constat : le SCoT qui ne va pas « chercher le privé » n'a fait qu'une petite partie du chemin de convergence stratégique.** L'efficacité du SCoT, ce sont finalement les acteurs privés qui en parlent le mieux, et qui disent sur la planification des vérités qu'il faut entendre. Nous avons écouté une douzaine d'acteurs privés de l'aménagement et de l'urbanisme, aménageurs-lotisseurs, promoteurs, investisseurs, bureaux d'études. Contrairement aux présumés qui circulent à leur propos, ils connaissent parfois très bien les SCoT, en ont des lectures plutôt pragmatiques, et expriment de réelles attentes à leur égard :

« Nous agissons sur un territoire large (PACA, Midi-Pyrénées ; Languedoc-Roussillon) certains SCoT sont plus structurants que d'autres. Le SCoT X l'est beaucoup moins que le SCoT Y qui fixe des « pixels » territorialisés et fige totalement la constructibilité. Pour nous plus c'est flou, mieux c'est ! Ça libère des marges de manœuvre pour les élus et les aménageurs »

« Le SCoT nous sert de faisceaux d'indices pour identifier les prochains spots (ZAU, ZAB). C'est une base de données pour la prospection foncière. On superpose le SCoT, les risques naturels, les voies desservies, les limites d'urbanisation... et on va chercher à boucher les trous. Les enveloppes fixées par le SCoT intègrent les dents creuses et les logements vacants. Pour trouver les hectares ouverts à l'urbanisation nous devons aller voir les maires »

« Notre 1<sup>ère</sup> grille de lecture, c'est celle du marché. Ensuite c'est le PLU. Le SCoT, le PLH interviennent après. Au quotidien, c'est le PLU que nous avons sous le coude. Dans notre territoire 50 % des PLU ne prennent pas encore en compte le SCoT. Dans ces cas-là on procède à une vérification »

« Nous nous appuyons sur un BET qui va additionner les calques : SCoT / PPRI / VNF / PPRF ... Souvent l'addition des calques fait apparaître des incohérences »

« Les entrepreneurs attendent du SCoT qu'il donne des axes et des pistes de réflexion pour les communes en matière de développement des stations, nous ne sommes plus dans une situation où il suffit d'ouvrir les portes en décembre et de les fermer en avril. On a développé des usines qui sont à bout de souffle. Le SCoT amène les gens à se poser les bonnes questions mais nous avons encore du mal à trouver les bonnes réponses. En attendant, le SCoT, par son droit de police vis à vis des maires permet de canaliser leurs projets de développement, qui relèvent plutôt de l'effet d'aubaine que du vrai projet structuré et structurant. Les investisseurs qui viennent sont puissants et les maires ne sont pas forcément bien armés face à eux. »

Mais même si tous les avis ne convergent pas, la question de la crédibilité du SCoT est posée aux yeux des acteurs privés de l'aménagement et de l'urbanisme, qui sont, rappelons-le des parties prenantes dominantes dans l'acte d'aménager ou d'urbaniser.

« Quand je vais quelque part, je ne commence pas par regarder le SCoT, je tape LeBonCoin.fr »

« Nous ne sommes pas associés à l'élaboration du SCoT, pourtant nous pourrions participer au diagnostic foncier (connaissance du terrain), à la pédagogie auprès des élus (dialogue en bilatéral au quotidien), à des groupes de discussion. Sur le PLH on est sollicités, pas sur le SCoT. Nous faisons pourtant de la veille permanente sur les évolutions réglementaires et législatives »

« Le SCoT c'est 15 tiroirs (74 critères), même en étant compatibles avec 12 ou 13 tiroirs on bloque sur le reste et l'État bloque. PPRI, Natura 2000, etc. s'ajoutent au SCoT et réduisent encore les possibilités de faire des projets »

*« Entre l'enveloppe allouée et la faisabilité technique (foncière), il y a un gap. Toutes les petites communes qui n'ont pas les moyens de porter des projets en propre se font accompagner par des lotisseurs privés. Le SCoT n'est pas du tout une préoccupation pour eux »*

*« S'il y avait eu un SCoT depuis longtemps, on en serait pas là. Mon regret c'est qu'il ne soit pas arrivé plus tôt »*

Cette ouverture sur le privé reste largement à venir de la part d'un monde d'action publique encore persuadé de sa responsabilité exclusive dans le devenir des territoires :

*« Le travail avec tous les acteurs du territoire : une liberté que nous exerçons très insuffisamment »*

*« Il faut s'ouvrir à ceux qui font le territoire et à leurs stratégies »*

**3<sup>ème</sup> constat : le SCoT, « projet d'aménagement et de développement durable », peine beaucoup à investir réellement ce dernier objectif** (le développement, qu'on veut aujourd'hui durable). Ce constat croise les deux précédents, ainsi que les points positifs portés auparavant au bilan des SCoT (le principe de la contrainte négociée et la contribution à la convergence stratégique). S'il y a du développement à négocier, tout ce qui relèvera de l'aménagement, ses contraintes, ses nouveaux modèles, ses ambitions de sobriété foncière et autre, pourra faire l'objet d'enjeux partagés entre acteurs, autour du SCoT, jusqu'y compris assez « loin de lui » (i.e. dans d'autres sphères de décision qu'il influencera à distance). Mais s'il n'y en a pas, ou bien si les acteurs du développement demeurent inaccessibles durant l'exercice de l'élaboration puis de la mise en œuvre du SCoT, alors tout deviendra à la fois plus compliqué et plus vain.

*« La stratégie de développement économique suscite des tensions avec les services des EPCI qui jugent que c'est de leur ressort »*

*« Le temps du développement, ce n'est pas le temps du SCoT. Du coup je fais avancer mes projets d'activités économiques et ensuite je vois comment je peux adapter le SCoT »*

*« La plupart du temps, on a du mal à faire rentrer les projets dans les enveloppes prévues par le SCoT. Souvent si la commune suit l'enveloppe allouée par le SCoT, plus aucun projet ne peut sortir pendant des années »*

Parmi les différents enjeux thématiques dont les SCoT sont amenés à se saisir, **la question de la planification commerciale** (DAC, ZACOM) est la plus souvent invoquée pour faire état des limites de l'exercice, au point qu'elle pourrait faire l'objet d'un rapport spécifique. Tout y est résumé : **la confrontation entre les ambitions de l'aménagement et les exigences du développement** ; **l'impossibilité d'avancer sans la profession** (les distributeurs en grandes surfaces la domine mais ne la résume pas) et la difficulté de le faire dans le cadre d'un exercice planificateur qui n'a pas comme caractéristiques premières la souplesse et l'adaptabilité ; **la nécessité de trouver des prolongements opératoires** pour que les intentions trouvent leur traduction sur le terrain, et donc de « sortir du SCoT » pour mieux le servir.

A partir de là, tous les avis ont été entendus, les uns plutôt satisfaits du schéma régulateur mis en place, les autres plus bavards sur son inefficience à l'usage, mais il nous est apparu qu'une appréciation plus objective aurait demandé un travail d'écoute des opérateurs commerciaux eux-mêmes, dans toute leur diversité et selon les différents contextes territoriaux rencontrés, ce qui outrepassait notre horizon de travail. On y reviendra en 3<sup>ème</sup> partie à propos de R&D fédérative.

#### **Les SCoT dans la fabrique des politiques publiques et de leur cohérence : quels acquis ?**

- Les SCoT ont inventé la **« contrainte négociée »** qui fait grandir la Décentralisation
- Les SCoT produisent de la **convergence stratégique**, plutôt que de la cohérence territoriale
- Les SCoT s'étouffent à devoir ou vouloir tout faire. Ils doivent **apprendre à renoncer**
- Les SCoT rencontrent très vite leurs limites s'ils ne se combinent pas avec **d'autres outils sous la même gouvernance**
- Les SCoT ont **besoin des partenaires privés du territoire** pour réussir les politiques publiques

## 2.3. La politique autrement ?

Cette troisième et dernière « fabrique », qui nous sert de catégorie de restitution en même que de problématique, ne faisait pas explicitement partie de la commande initiale. Le rapport intermédiaire a expliqué pourquoi il nous semblait bon de **travailler la nature politique de « l'objet SCoT »**, le document lui-même et le monde d'acteurs qu'il rassemble. Le point de départ, là encore interpellant, étant de qualifier alors le SCoT « d'objet politique non identifié » (OPNI).

« Non identifié » ne signifie pas que la dimension politique soit absente. Elle est sous-jacente, peu explicite, discrète, masquée, mais elle existe forcément : comment pourrait-il en être autrement à propos d'une démarche portée par des élus, et consistant à construire et défendre des choix collectifs majeurs pour un territoire, dans le long terme ?

Si la dimension politique des SCoT mérite d'être dévoilée, c'est non seulement parce que le monde des SCoT semble parfois s'évertuer à l'édulcorer, la minorer, mais aussi parce que le temps long de la Décentralisation (plus de trente ans déjà) raconte tout entier le nécessaire positionnement dans un monde d'acteurs pluriels, et la redistribution permanente de ces positions. Malheur à celui qui ne sait plus dire sa place, ou ne peut plus la faire reconnaître par les autres !

*« Je souhaite qu'il soit écrit dans le rapport que nous demandons à ce que les SCOT soient membres de la CDCI! »<sup>4</sup>*

L'ambivalence originelle bien commode du SCoT, à la fois outil réglementaire et cadre de gouvernance, ne peut laisser planer d'ambiguïté : **le SCoT est une affaire éminemment politique**, et demande à être éclairée comme telle, même s'il ne porte pas les signes habituels de la personnalité politique (le mandat démocratique, le droit de lever l'impôt, l'exercice de compétences).

### 2.3.1. Une affaire de « seconds couteaux » ?

Cette expression n'est pas la nôtre, et on pourrait lui préférer celle de « petits élus », guère plus amène. Or, le constat est général : même lorsque un maire d'une grande ville-centre et président de son intercommunalité préside le SCoT (ce qui ne semble pas être la situation majoritaire), c'est en général en appui sur une délégation forte auprès d'un élu de confiance, maire adjoint et/ou vice président de l'EPCI, qu'il exerce cette responsabilité. De fait, en règle générale, les SCoT ne mobilisent pas les élus les plus puissants des territoires, en particulier pas les élus porteurs de mandats nationaux intervenant sur la scène médiatique nationale (à quelques notables exceptions près qui confirme cette rareté!), mais au contraire une strate d'élus qui jouent sur d'autres registres.

*« Suite aux élections, les élus en charge du SCoT ont changé : désormais ce sont les "seconds couteaux". Depuis peu c'est le "petit poucet" de l'agglomération centrale qui préside le SCoT. Des élus davantage présents, plus engagés, plus jeunes »*

*« Le SCoT fonctionne grâce à des élus peu visibles »*

*« Je suis un "maire moyen", comme vous dites, pas super-chef mais écouté »*

*« Le Syndicat Mixte est le lieu où l'on met l'élu qu'il faut marginaliser mais en même temps il peut le propulser politiquement »*

Cette strate d'élus n'est pas sollicitée par hasard : elle regroupe vraisemblablement celles et ceux qui sont les mieux à même de « faire passer » la contrainte négociée, de faire progresser la convergence loin des clivages qui structurent tout territoire, de fournir un effort exigeant mais dont les fruits sont peu emblématiques (on ne se fait pas réélire sur un SCoT), d'entrer dans une indispensable proximité de travail avec les techniciens en charge de l'élaboration ou la mise en œuvre du document.

*« Le SCoT aide les maires à faire passer des messages qu'il ne peuvent seuls dans leurs communes porter politiquement »*

*« L'élaboration de notre SCoT était très politique parce qu'il était envisagé par notre premier Président comme un outil de marketing territorial pour exister dans l'arène régionale. Parce que les élus ne croyaient ou ne voyaient pas forcément la force de sa portée politique et planificatrice, le consensus a été très vite trouvé sur un SCoT contraignant et prescriptif, particulièrement ambitieux. Sa mise en œuvre, elle, est plus ardue : plus personne ne veut se mettre aux commandes d'un SCoT aussi contraignant et donc potentiellement conflictuel. Le nouveau Président est un élu de*

---

<sup>4</sup> Même si la demande nous semble légèrement incongrue, voilà qui est fait !

*deuxième rang, moins aguerris politiquement, mais aussi techniquement. On est donc passés à un SCoT très « boîte à outil », beaucoup moins politique, à forte dimension pédagogique »*

*« Ma structure technique, c'est mes 17 maires, ils ont beaucoup travaillé, mais ils sont amers » (le SCoT a été annulé)*

En allant plus loin que ces sympathiques constats de modestie politique, retenons que la pratique de **l'interterritorialité sans visée intégratrice** (ce qui finit toujours par être celle d'un EPCI, quoi qu'on en dise), développe **des aptitudes politiques nouvelles qui relèvent moins de l'exercice de la puissance que de la construction de la confiance**. Les SCoT ne sont pas les seules scènes locales dans ce cas, mais ce sont les seules qui produisent de la règle et vont toucher « dans le dur », tout en ne travaillant que « dans le soft ».

*« Les SCoT sont dans une injonction paradoxale : faire changer les habitudes, mais sans bousculer ; travailler ensemble, mais sans toucher aux prérogatives de chacun »*

*« Oui, nous sommes un OPNI, mais c'est dans nos gênes, c'est un choix, on est constitué au 3<sup>ème</sup> degré »*

### **2.3.2. Amis et ennemis, alliés et rivaux**

*« Nos meilleurs "amis" : les chambres consulaires, les communautés de communes, les maires ruraux, l'Etat (via EPFL, etc.). Nos meilleurs "ennemis" : la technostructure de l'EPCI présenté comme en difficulté face au monde plus jeune des parties prenantes du SCoT (technos et élus) »*

*« Les services des agglos nous voient depuis le début d'un très mauvais œil »*

*« Les entrepreneurs du territoire se sont beaucoup investis lors de l'élaboration du SCoT. Il était impératif pour nous de juger de l'intérêt de la mise en place d'un SCoT au nom du développement touristique. Nous voulions faire de ce moment l'occasion, enfin, de mener une réflexion stratégique de développement économique qui permette de changer de modèle, et de nous protéger de la concurrence exacerbée. Cela passe primordialement par la maîtrise de la destination des lits créés en stations » (un exploitant immobilier touristique)*

*« Ici, se sont surtout les agriculteurs et les promoteurs qui connaissent, reconnaissent et se saisissent de l'outil SCoT. Pour autant, je dirai que seuls 10 % des agriculteurs savent ce que c'est. Ce sont, à peu de choses près, les agriculteurs les plus impliqués, ceux que l'on retrouve également dans l'animation du GIDA » (un exploitant agricole)*

En résumé : la conflictualité n'est pas le sujet préféré des acteurs de la gouvernance interterritoriale et de la contrainte négociée ! Mais s'il fallait retenir un rival manifeste et paradoxal, ce serait vraisemblablement le ou les EPCI, qui sont à la fois la cheville ouvrière de la mise en œuvre des SCoT, et, potentiellement, ceux qui pourraient finir par faire la démonstration qu'on peut s'en passer...

*« Bien travailler c'est programmer notre propre fin : les EPCI qui comprennent (le SCoT) deviennent nos propres rivaux »*

Reste que la difficulté, ou la réticence, à décrire le champ politique dans lequel on évolue, est significatif d'un monde d'action qui n'a pas encore pris le parti de se raconter réellement et de produire son histoire. Qu'est-ce qu'une histoire sans aspérité ? La mise en récit restera difficile tant que les SCoT n'accepteront pas de sortir un tant soit peu de la posture soft qui est certes la leur, mais qui ne les a cependant pas exonérés de batailles politiques vives.

*« Le SCoT n'a pas d'ennemi, pas d'amis non plus, juste des copains qui s'en saisissent quand ils en ont besoin ; ce n'est pas une bible. Les amis / ennemis du SCoT changent en fonction des sujets. La CCI est tantôt contre, tantôt avec. Idem pour les maires. Le SCoT est un peu "la belle-mère emmerdante" »*

*« Le SCoT doit faire avec un jeu d'alliances paradoxales, au gré des intérêts mouvants des différents acteurs qui gravitent autour. Tout le monde peut être l'allié du Syndicat Mixte à un moment donné. Il y a toujours des effets contradictoires, des sentiments très ambivalents »*

### **2.3.3. L'action politique sans les citoyens ?**

Avis presque unanime : le SCoT n'aurait aucune capacité à saisir les citoyens !

*« Impliquer le public ? Une perspective qui confine à l'escroquerie »*

*« Un document de SCoT n'a aucune puissance citoyenne »*

*« On n'est pas proches des gens, on est proches des élus »*

*« 3 000 remarques sur notre PLU, 80 remarques sur l'enquête publique du SCoT... »*

*« Le SCoT est vu comme un outil de renforcement de l'intercommunalité, un outil de planification, non pas un support de projet »*

Mais il y a anguille sous roche : des lobbies environnementalistes savent se faire entendre (y compris jusqu'à l'annulation, qui masque mal la défense d'intérêts habitants *nymbistes*), des pratiques mobilisatrices émergent (« Rando-SCoT »), des tentatives ont été faites. Un SCoT de 300 000 habitants a été envisagé par son premier Président avant tout comme un espace de l'action politique démocratique renouvelée, de délibération, de compromis, « un espace de sur-politique » ; l'objectif étant de parvenir à en faire un lieu de mise en débat citoyen des questions du quotidien. Pour cela, un lourd dispositif de participation a été mis en œuvre (site internet puissant, opérations régulières avec les lycées et le CAUE lors de son élaboration).

Même si le schéma désormais classique de la démocratie participative, avec son idéal mythique de l'exercice de la citoyenneté spontanée et en direct, n'est pas celui qui peut convenir à la démarche SCoT, il reste qu'on voit mal comment ne pas honorer le rendez-vous démocratique d'une façon ou d'une autre, dès lors qu'on admet que le SCoT n'est pas qu'un outil technique, mais bien une démarche de projet portée par une volonté de nature politique.

*« Le SCoT n'est qu'un exercice politique... donc l'appropriation citoyenne, c'est une vraie question »*

*« Un champ à investir, à inventer »*

Conformément à la pratique itérative de la recherche-action (cf. 1.2.1.), nous ferons ici l'hypothèse que la forte dimension technique du document SCoT, et son volontaire effacement politique de cadre de gouvernance préférant la discrétion et la modestie à toute autre posture, sont cohérents avec l'avis porté ci-dessus sur l'incongruité d'une implication citoyenne. Le SCoT serait, de ce point de vue, de la même famille que ces SIVU ou grands syndicats mixtes qui gèrent des biens essentiels pour les enjeux de demain, mais sont totalement sortis des radars de la démocratie territoriale. C'est bien un défi majeur pour l'espace politique en général que de les y faire revenir. A condition, évidemment, d'être particulièrement innovant quant à **l'exercice de la citoyenneté à l'échelle des grands territoires.**

#### **Les SCoT dans la fabrique du politique (autrement ?) : quels acquis ?**

- Les SCoT cultivent **la modestie et la discrétion politiques**
- Les SCoT **préfèrent le débat au combat**, mais ainsi se privent d'histoire
- Les SCoT n'ont pas encore rencontré **la citoyenneté des grands territoires**

## 3. Demain les SCoT

Après le temps des dévoilements et des réinterprétations, vient celui des perspectives et des recommandations. C'est le principe de la recherche-action. Qu'il soit entendu qu'il n'engage que les auteurs ! Lesquels ne sont pas missionnés pour définir une stratégie fédérale, mais uniquement pour construire un point de vue prospectif, l'argumenter et le pousser au bout de ses conséquences pour l'action. Nous le ferons en rassemblant nos propos en trois objectifs qui nous semblent majeurs :

- **Se rassembler dans la diversité, mais sans s'y perdre plus longtemps.** D'où la nécessité d'« une boussole pour faire le point ».
- **Se préparer à des changements de fond,** que nous qualifions d'« âge 2 des SCoT », et dont le mot d'ordre pourrait être : « muter ou s'effacer ».
- **S'affirmer dans la transition territoriale qui a commencé,** en travaillant le grand récit collectif des SCoT.

### 3.1. Une boussole pour faire le point dans la diversité

Il n'y a pas, et il y aura de moins en moins, une seule façon de faire et conduire un SCoT. La première raison est la diversité des situations territoriales concernées (cf. 2.1.3 supra). Cette diversité va continuer à s'accroître avec le nombre de SCoT (cf. 1.4. supra). Elle se combine avec la **diversité des choix institutionnels, organisationnels, techniques et politiques**, d'abord au moment de la production du SCoT et des choix concernant l'économie de cette production, ensuite dans les années de mise en œuvre, avec les choix de positionnement de l'outil SCoT au sein d'une gouvernance qui en dispose d'autres.

On a d'abord vu se dessiner au moins deux modèles, avec des SCoT qui hésitent entre les deux :

- Dans les territoires fortement urbanisés avec un ou des EPCI puissant(s), **l'utilité du SCoT est d'être complémentaire des « grosses machines » qu'il rassemble.** Son credo : articulation, interterritorialité, décloisonnement, transversalité, dialogue, souplesse, liberté de parole, bonne distance, agilité, transaction, discrétion... Son mot d'ordre, tel qu'entendu sur le terrain :

*« Restons légers ! »*

- Dans les territoires moins puissants en ingénierie et moins intégrés en compétences, c'est l'inverse : l'utilité du SCoT (en tant que syndicat mixte) c'est de **rassembler un « portefeuille » d'outils et de cadres d'action qui s'associent bien** au SCoT proprement dit (en tant que document). Son horizon stratégique :

*« SCoT + contrat + Leader + chartes et labels divers... »*

A cette première distinction, résumée lors de l'AG du 25 novembre 2015 par un des membres de la Fédération comme opposant le « SCoT commando » (la première option ci-dessus) et le « SCoT porte-avion » (la seconde), s'ajoutent d'autres considérants :

- **Le type de maîtrise d'œuvre à laquelle le SCoT recourt** durant l'élaboration, la révision, voire la mise en œuvre pour certains outils de suivi : maîtrise d'œuvre unique ou multiple, régie directe ou prestation déléguée, AMO plus ou moins importante, etc. Ce sujet appelle une enquête approfondie en soi, tant les situations sont nombreuses et significatives. Le rapport intermédiaire avait repéré cette question, mais notre enquête n'a pas permis de l'informer correctement. Il est clair que les producteurs de SCoT sont aussi leurs « ouvriers », par seulement les élus, les acteurs mobilisés et la structure technique organisatrice. **Le poids professionnels des « faiseurs de SCoT » (agences d'urbanisme, B.E. privés, consultants et experts) est considérable et mal éclairé.**
- **La capacité financière des territoires à se payer cette maîtrise d'œuvre et les études qu'elle produit.** Nous n'avons pas non plus abordé cette question dans le détail, mais elle est cruciale et la rétraction des finances publiques la rend plus brûlante encore. **En filigrane de cette question : l'avenir des agences d'urbanisme,** pour lesquelles les SCoT représentent un fonds d'activités essentielles (dont l'économie d'exploitation n'est d'ailleurs pas prouvée pour elles), et dont la santé financière est régulièrement réinterrogée.

*« Le séisme financier va nous bouleverser, nous remettre devant notre stricte responsabilité : efficacité, rentabilité, moindre coût ! A nous de bosser... On n'achète pas un SCoT... C'est un boulot politique d'intercession plutôt que le renforcement de la structure »*

- **Le paysage de la gouvernance locale, à l'échelle d'un grand territoire.** Les SCoT ne sont pas seuls dans le métier de l'interterritorialité et de l'intercession, de la transversalité et du développement durable, de la transition et de la cohérence des politiques publiques. Ils peuvent avoir tendance à l'oublier, mais il y a plutôt **exacerbation des concurrences** dans ces domaines qui sont d'avenir, avec en particulier des « gouvernements locaux » que sont les EPCI renforcés qui peuvent avoir la capacité de conduire leurs propres stratégies interterritoriales, sans passer par la médiation d'une structure de gouvernance de type SCoT, ou en lui en opposant une autre structure qu'ils contrôlent mieux.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le rassemblement des SCoT soit régulièrement le récit de tout ce qui les distingue. Pour ne pas en rester là, nous proposons de poursuivre le travail typologique, non pas dans l'objectif de catégoriser les membres de la Fédération et d'inciter à des cloisonnements, mais pour **permettre à chaque SCoT de mieux se raconter, de se comparer et de se projeter.**

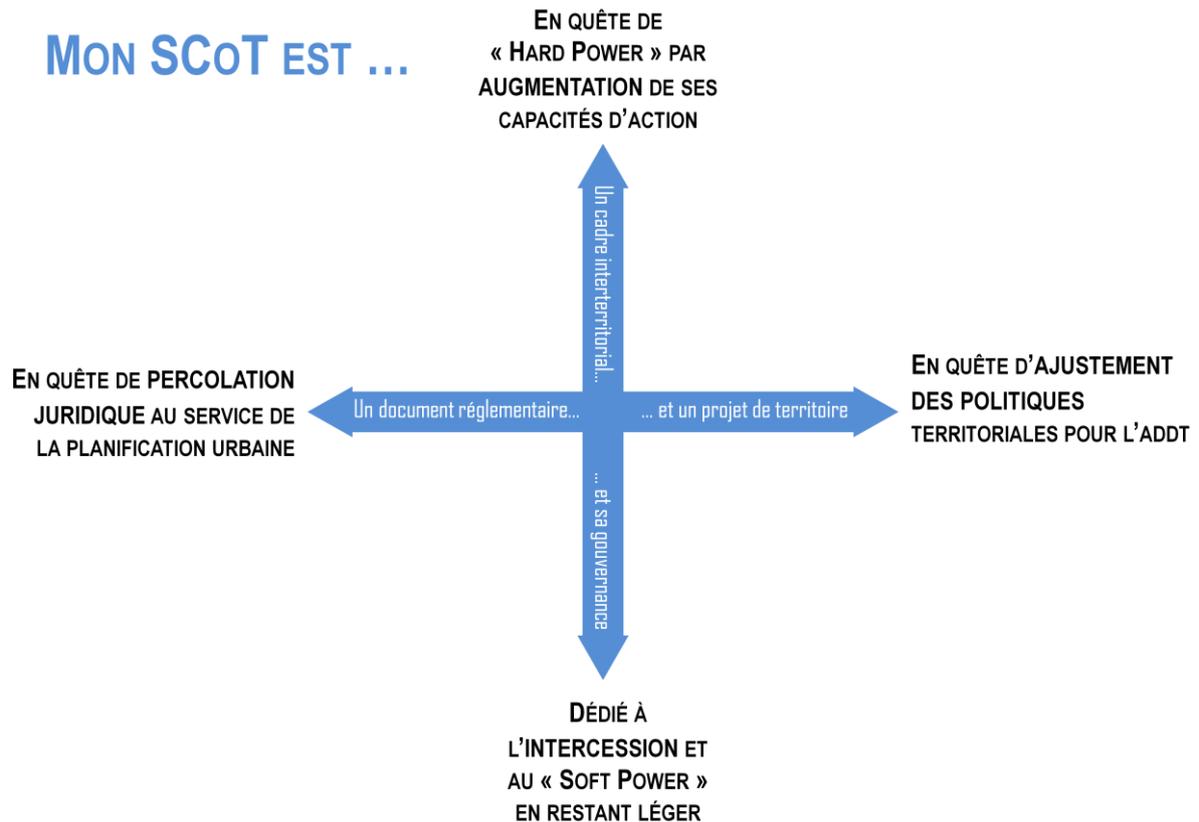
L'exercice est d'autant plus nécessaire que chaque SCoT évolue pour de multiples raisons, comme on l'a vu dans le détail : changement de composition donc de gouvernance, évolution du cadre réglementaire et normatif, recomposition du système des acteurs sous l'effet des lois de réforme territoriale, dynamiques territoriales, nouveaux enjeux sociétaux à prendre en compte et nouveaux champs d'action publique, etc. C'est pourquoi il est plus intéressant de **raisonner en termes de trajectoires** que de catégories types, même si les appartenances et la reconnaissance des affinités peuvent aussi avoir leur intérêt.

Dans cette perspective, nous avons proposé (et commencer à soumettre au débat avant la remise du présent rapport) de lire la trajectoire de chaque SCoT selon deux axes :

- **Sur l'axe horizontal, le SCoT est considéré en tant que document**, tel que prévu par la loi. On a déjà beaucoup insisté sur sa double dimension : **réglementaire d'une part, projective d'autre part**, les deux étant liées autant que possible, dans ce fameux principe de la « contrainte négociée ». Dans les faits, les efforts consentis par la structure porteuse du SCoT, tant du côté technique (le syndicat mixte ou toute forme alternative, et la ou les maîtres d'œuvre éventuels), que du côté politique, ne portent pas en permanence au même niveau d'intensité sur ces deux dimensions. A certains moments de la vie d'un SCoT, le projet et la quête des ambitions qui peuvent être les siennes dominent les débats et les engagements. C'est la dynamique de convergence stratégique que nous avons estimé plus décisive que celle de la recherche de cohérence au nom de laquelle elle progresse. A d'autres moments, les ajustements réglementaires l'emportent, qu'il s'agisse de négociations avec les communes et EPCI, d'intégration de normes supérieures, de moments de contentieux, etc. Nous avons résumé cette distinction dans la graphique, en opposant à l'horizontal la quête de percolation juridique au service de la planification urbaine, à la quête d'ajustement des politiques territoriales pour l'aménagement et le développement durable des territoires, qui implique innovation et diversification.
- **Sur l'axe vertical, le SCoT est considéré en tant que cadre de gouvernance**, scène politique interterritoriale. Le SCoT en a-t-elle le monopole, ou bien s'agit-il d'un cadre plus ample, ou antérieur, ou le SCoT n'est qu'un outil du « Pays », ou du pôle métropolitain, par exemple ? Joue-t-il un rôle politique notable, ou est-il malmené par les pouvoirs territoriaux qui le tolèrent mais se défient de trop d'interterritorialité (ou en recherche une autre) ? A-t-il les moyens de ses ambitions, en ressources humaines et en budget d'études et d'expertises, ou pas réellement ? Développe-t-il des capacités opérationnelles ou est-il convenu que ce n'est pas du tout sa vocation, laquelle est assumée par d'autres instances ? Là encore, chaque SCoT répond à ces questions dans le temps, en fonction d'une évolution qui n'est pas si générale qu'on pourrait le penser de prime abord. Des dynamiques d'intégration très forte peuvent finir par faire disparaître le SCoT en tant que telle dans un cadre d'interterritorialité plus multifonctionnelle. Des recompositions territoriales peuvent ramener à des configurations de travail plus légères, parce que les EPCI se renforcent. Etc. Nous avons résumé ces perspectives dans le graphique en opposant à la verticale le SCoT dédié à l'intercession et au « soft power », qui souhaite rester léger, et le SCoT qui vise au contraire à renforcer et augmenter ses capacités d'action et à passer du soft au hard.

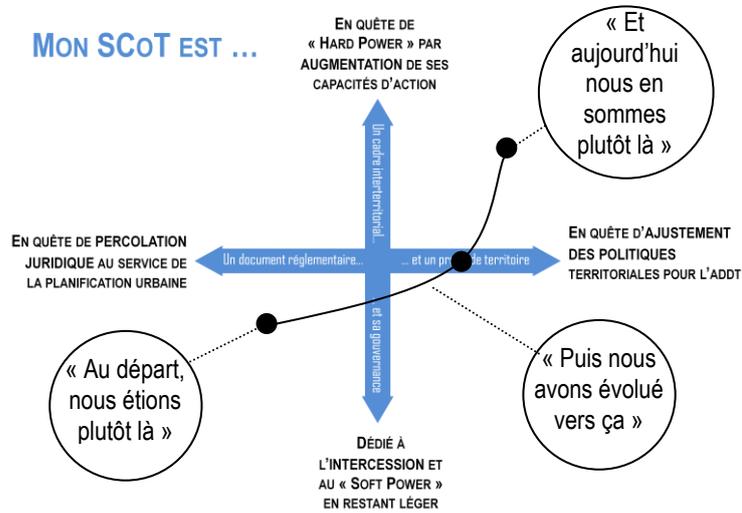
Ce genre de graphique a l'inconvénient de trancher les positions, là où le politique a un goût prononcé à prétendre qu'il tient toutes les positions à la fois. Mais c'est aussi sa vertu que d'inviter à une certaine sincérité : **où penche la balance, sur**

**ces deux axes ?** Bien sûr, on n'est jamais exclusivement d'un côté ou de l'autre, d'autant qu'il s'agit de trajectoire, et non d'état. Mais tout de même : qu'est-ce qui constitue à un moment donné la conviction dominante au sein d'un SCoT quant à ce qu'il est et ce qu'il fait ? Nous avons rencontré des « **SCoT boîte à outils** », notamment parmi ceux qui superposent la structure du SCoT et celle de l'agence d'urbanisme. D'autres qui sont clairement les **cadres préfigureurs de recompositions territoriales progressives**. Des SCoT de territoires très peuplés portés par quelques ETP, et des SCoT de villes moyennes et leur pays en appui sur une équipe solide, intégrant toutes la gamme des outils interterritoriaux (contractualisation, observation, AMO, ...). Il ne serait donc pas sincère de prétendre ne pas pouvoir se situer dans le graphique qui suit, et qui permet de situer ces différentes options.

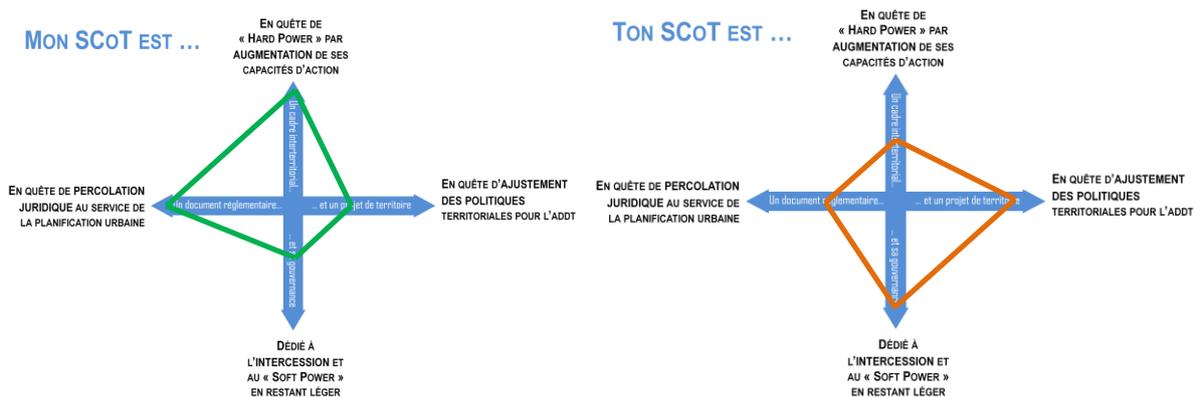


On pratiquera ce graphique de trois façons possibles.

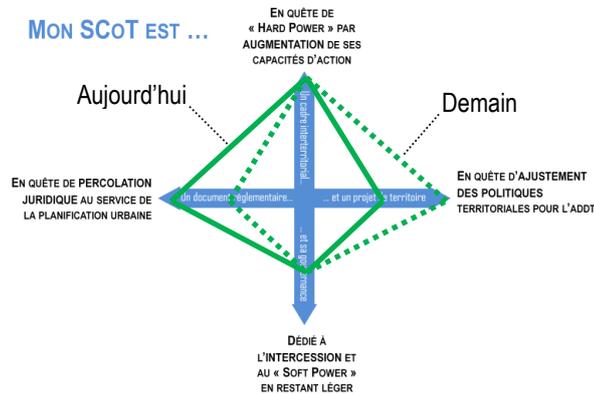
- **Pour se raconter d'abord**, on essayant ainsi de situer les évolutions dans de grandes logiques concernant à la fois les enjeux du document et les choix de gouvernance et de fonctionnalités



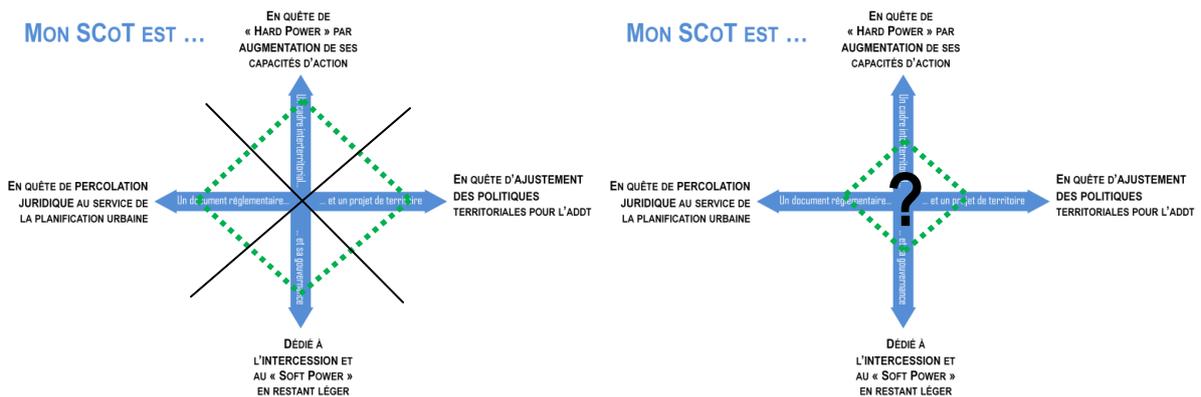
- **Pour se comparer ensuite**, notamment dans le dialogue de voisinage, en interscot, dans les conférences régionales, ou mieux encore lorsqu'il y a fusion de SCoT. Ces « radars de SCoT » peuvent par exemple être utilisés pour présenter aux Régions, lors des chantiers des futurs SRADDET, la diversité des situations des SCoT régionaux, sans en faire pour autant une collection de cas particuliers.



- **Pour se projeter enfin**, dans les débats d'orientation que déclenche la recomposition territoriale, ou à tout autre moment où un temps de réflexivité (retour sur soi) est nécessaire.



Finalement, seules deux figures ne seraient pas pertinentes, celle de gauche parce qu'elle serait irréaliste et immodeste, celle de droite parce qu'au contraire elle refuse l'obstacle. On ne recommandera donc de ne pas y recourir.



Ce travail d'explicitation des choix, des postures et des trajectoires peut être poursuivi, raffiné, thématiqué, et bien entendu contesté, mis au débat, bousculé, etc. C'est tout l'intérêt et l'utilité de la recherche-action. Partager des hypothèses d'analyse, c'est se donner beaucoup de chances de partager ses résultats et interpellations. On en fera le test aux Rencontres nationales des SCoT de Nevers, moins pour valider un outil d'aide au récit et au positionnement, que pour stimuler la réflexion et inviter à **prendre de la distance par rapport aux situations installées**.

Au-delà, c'est parce qu'un « âge 2 » s'est ouvert qu'il faut savoir dire collectivement, dans chaque SCoT, sur quelle trajectoire on est, avec le chemin parcouru et celui qu'on se propose.

## 3.2. Age 2 : muter ou s'effacer

Pourquoi parler « d'âge 2 » ? On aurait pu être moins tranché et annoncer plus simplement des évolutions, des changements dans une certaine continuité de mission des SCoT, des tendances. Nous faisons l'hypothèse qu'un faisceau de changements ouvrent potentiellement une période nouvelle pour les SCoT... ou peut tout aussi bien les plonger dans le fond de la « caisse à outils » des collectivités locales, qui vont avoir fort à faire avec d'autres leviers, contraintes et rendez-vous pour les prochaines années. Sans goût particulier pour le tocsin ou l'alarme, nous voulons signifier par « âge 2 » qu'**une bifurcation va se présenter à court terme devant la « planète SCoT »**, qui appellera de nouveaux choix qui arbitreront son avenir.

Comme on vient de le voir avec l'aide à l'analyse des trajectoires de SCoT, cette bifurcation ne va pas se présenter au même moment pour tous les SCoT, ni avec exactement la même signification partout. Mais elle va se présenter, et nous faisons le pari qu'aucun SCoT ne pourra faire l'économie, dans les toutes prochaines années, de répondre aux questions qui suivent.

### 3.2.1. Au-delà de la responsabilité réglementaire : le SCoT, articulateur de projets

Les SCoT sont nés de la volonté du législateur de leur donner une place remarquable et respectable<sup>5</sup> dans la cascade toute républicaine et bien française des documents réglementaires d'urbanisme, entre le central et le local. Au nom de la cohérence territoriale, il devait signifier un niveau intermédiaire fort et structurant en lien avec la reconnaissance de l'organisation urbaine de l'espace national<sup>6</sup>, en référence auquel les acteurs de la Décentralisation étaient invités à construire leurs projets de territoire, à différentes échelles. Cette position remarquable n'est plus aussi limpide. Les PLUI d'une part et les SRADDET d'autre part vont venir la contester, exprimant le leadership montant des intercommunalités et des Régions.

Les acteurs des SCoT en sont bien conscients : les PLUI, en particulier ceux des grandes et très grandes intercommunalités<sup>7</sup>, vont absorber « par le bas » une partie des « produits » du SCoT, tandis que les SRADDET vont à leur tour entreprendre l'énoncé des « contraintes négociées » au nom de leur nouvelle capacité de prescription. Un circuit court peut très s'établir dans bon nombre de cas entre PLUI et SRADDET, rendant le SCoT purement formel en attendant que des ajustements législatifs proposent d'alléger cet intermédiaire. L'ambiguïté concernant les PLUI valant SCoT va exactement dans ce sens. Certes, les SRADDET ne verront le jour qu'en 2019, voire au-delà, et les PLUI demanderont également un certain temps d'élaboration. Mais l'attentisme n'est pas de mise pour les années à venir, d'autant que le repositionnement des SCoT ne se fera pas non plus en un jour.

Les SCoT doivent-ils s'alarmer de cette nouvelle situation concurrentielle dans le champ réglementaire territorial, ou au contraire se réjouir de pouvoir de ce fait passer à une nouvelle étape de leurs fonctions ?

Nous faisons le pari que l'avenir est dans le second terme de la question. Rien ne serait pire pour les SCoT que de chercher à continuer à exister réglementairement en « forçant la place » prescriptive entre PLUI et SRADDET. Ce serait la promesse de la surenchère juridique et normative et du repli sur des niches où il y aurait encore quelque chose à dire dans la chaîne des compatibilités. L'avenir des SCoT est à l'exact opposé : **moins de charges réglementaires et plus de sens dans le projet** pour alimenter la convergence des acteurs du territoire.

L'âge 2 doit être ici une bonne nouvelle : les SCoT vont pouvoir laisser les PLUI et les SRADDET assumer une part des fonctions réglementaires et prescriptives qui étaient les leurs et qu'ils n'ont guère besoin de relayer. Les documents d'orientation doivent pouvoir s'en alléger d'autant. Moins que jamais, les SCoT devront s'imaginer devoir tout dire sur tout. C'est en affirmant leurs fonctions sur le projet que les SCoT s'ouvrent un nouveau chemin.

Ces fonctions seront intermédiaires, puisque SRADDET et PLUI sont également des documents stratégiques. **C'est l'articulation régionale-locale qui est en jeu**. Elle est décisive sur de très nombreux plans (solidarité et équité territoriales, organisation multi-scalaire de la proximité, développement économique solidaire des biens communs, politiques de la

---

<sup>5</sup> Ce qui ne signifie pas « incontestable » : cf. la vigilance déployée par la FNPNR pour obtenir d'emblée que les chartes de PNR valent SCoT, et que les exercices restent étanches lorsque les PNR le souhaitent.

<sup>6</sup> Le zonage en aires urbaines (conçu en 1994, appliqué au RGP de 1999) guide la loi SRU de 2000.

<sup>7</sup> « Alors qu'au 1er janvier 2015, il existait 46 intercommunalités à fiscalité propre de plus de 50 communes, les projets de SDCI envisagent l'existence de 136 nouvelles communautés dépassant ce seuil. » *Grandes communautés, de l'exception à la généralisation*, ADCF – Caisse des Dépôts, janvier 2016.

mobilité intermodale, etc.) et change la posture du SCoT qui est trop longtemps passé pour la courroie de transmission des cadres réglementaires de l'État<sup>8</sup>. **Les SCoT seront au cœur de la fabrique territoriale des politiques publiques** et invités à y favoriser sinon la mythique cohérence de ces politiques, du moins l'indispensable convergence de leurs acteurs.

Dans une première mouture, certaines Régions réaliseront sans doute des SRADDET modestes en ambitions prescriptives et en capacités de projection sur les territoires. De même, les SCoT ne seront pas partout mis en situation de devoir fédérer des PLU<sup>9</sup>. Cela pourrait donner l'impression trompeuse, ici ou là, que tout continue comme avant, et ce pourra être le cas quelques années encore. Mais la perspective reste la même : **l'avenir des SCoT n'est pas dans leur responsabilité réglementaire**, et s'ils doivent perdurer, c'est par les contenus de leurs projets qu'ils le feront.

### 3.2.2. Par-delà la contention : le SCoT assembleur-opérateur de ressources

Or, la nature de ces projets est vraisemblablement elle aussi appelée à changer. Est-il abusif d'estimer que, depuis la loi SRU et son principe de renouvellement urbain, accentué avec les lois Grenelle traquant la consommation foncière, le sens le plus courant des projets des SCoT a été d'organiser l'alternative à l'urbanisation expansive, et par conséquent la contention urbaine (les SCoT, « schéma de contention territoriale » ?). L'essentiel des enjeux de la plupart des SCoT sont compris dans ce mot d'ordre de contention de la tache urbaine : densité, compacité, mixité, proximité. Bien entendu, ce mot d'ordre et ces enjeux restent entièrement d'actualité, surtout au moment où ils pourraient commencer à porter leurs fruits.

Nous faisons cependant l'hypothèse qu'ils ne seront pas les sujets mobilisateurs de la planification territoriale de demain (si tant est qu'on parle encore de l'action publique organisée en termes de planification, et des enjeux spatiaux en termes de territoires, mais c'est une autre histoire). Nous sommes convaincus, avec un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés au cours de la recherche-action, qu'**un nouveau paradigme va venir rapidement sinon remplacer du moins dépasser l'actuel**. La question foncière demeurera, mais elle prendra place dans une question plus ample, qui est celle des ressources d'une façon plus générale. Les principes du développement durable resteront structurants, mais ils se traduiront en des termes moins restrictifs et porteront davantage d'alternatives pour le développement. **La question énergétique, la question alimentaire, la question des cycles de matière (économie circulaire et métabolisme territorial), la question de la gestion des espaces dits ouverts** (et qui ont une fâcheuse tendance à se refermer, comme la forêt) vont en rejoindre d'autres déjà posées (l'eau, la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique) pour constituer un nouveau cœur structurant pour les projets des SCoT. C'est déjà en partie le cas avec l'arrivée sur le « marché des appels à projet » des labels et programmes type TEPOS et TEP-CV, et plus encore des SCoT qui explorent comment s'affirmer « Facteur 4 ».

Il est probable que la notion de cohérence des politiques publiques, dont nous avons fait une certaine critique jusqu'ici, retrouve alors du sens dans la mesure où **c'est l'assemblage des ressources dans un système de gestion et de valorisation qui rendent leurs bénéfices interactifs qui sera le nerf du projet**. Bien entendu, la qualité de l'urbanisme et sa congruence avec les autres grandes politiques urbaines (transport, services, cohésion sociale, etc.) resteront essentielles, mais les motifs les plus mobilisateurs du projet se seront déplacés sur ces nouveaux enjeux, et sans doute d'autres encore dont on n'a pas encore entièrement conscience (la question de la santé environnementale ne peut, par exemple, que prendre une place croissante dans les projets des SCoT).

Du « SCoT contention » (et par ailleurs source de contentieux) au « SCoT assembleur-opérateur de ressources », il y a une mutation riche de conséquences pour la fameuse mise en œuvre, dont on devine alors le nouveau champ opérationnel et les nouveaux partenariats d'action. Certains SCoT estimeront avec raison ne pas avoir attendu « l'âge 2 » pour aller en ce sens, et il faut les en féliciter. Beaucoup d'autres ont encore ce chemin à parcourir, s'ils veulent continuer à jouer un rôle dans la cohérence territoriale.

### 3.2.3. Au-dessus des cohérences souveraines : le SCoT organisateur d'interterritorialités

On l'a vu, le nombre de SCoT mono-EPCI augmente, les obligeant à élargir leur horizon, ou à faire l'autre choix consistant au contraire à intégrer entièrement la communauté concernée et à s'y tenir. Les autres formes de recomposition territoriale (cf. 2.1.2.) et d'ajustement des périmètres vont conduire les SCoT à ré-argumenter leur cohérence, à justifier le « nous » que chacun d'eux constitue, précisément parce qu'il vient de bouger. Cette période est nécessaire, mais elle ne

<sup>8</sup> A ce jour, les SCoT doivent relayer 17 documents « supérieurs » dans leur propre énoncé réglementaire. Le SRADDET sera le 18<sup>ème</sup>.

<sup>9</sup> « La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), en lien avec l'AdCF, recense à ce jour 548 communautés titulaires de la compétence de réalisation des PLU et rassemblant plus de 11 000 communes. » *Intercommunalités*, mars 2016.

doit pas refermer l'horizon territorial des SCoT. **Les SCoT sont des opérateurs d'interterritorialité et doivent le demeurer, en augmentant et en diversifiant les échelles de coopération.**

Par interterritorialité, nous entendons le fait que la quête de solutions de politiques publiques, et surtout la preuve de leur efficacité, se fait désormais entre les collectivités qui en sont responsables, et non plus par chacune d'entre elles dans ses fonctions « souveraines », l'exercice de ses compétences propres, et par ses seuls moyens financiers, humains, techniques, etc.. L'interterritorialité est donc le contraire du principe de souveraineté locale, quelles qu'en soient les échelles. C'est en somme une sorte de fédéralisme local.

A leur origine, les SCoT sont des exercices de coopération intercommunautaire, comme l'ont été les « Pays » avant eux sur d'autres registres. Cette interterritorialité « horizontale » (entre membres du même niveau) et de proximité (principe de continuité territoriale) a été une première étape bénéfique pour que toute l'action publique locale monte en échelle, au nom du devoir de cohérence sur les « grands territoires ». Mais le principe même d'interterritorialité implique de ne pas en rester là. Les aires urbaines (grandes, moyennes, petites) se rejoignent et s'articulent. La catégorie de communes qui connaît depuis 1999 le plus fort développement démographique est celle des communes dites multipolarisées, c'est-à-dire en position d'interface entre deux aires urbaines ou plus. L'interterritorialité désigne aussi le besoin de chaînage des territoires le long des réseaux. Elle peut prendre des formes discontinues, dont les pôles métropolitains attestent. Elle devient tout autant verticale qu'horizontale, puisqu'on a vu l'interdépendance accentuée entre Régions, grands territoires et communautés.

**Regarder dehors**, développer des **stratégies diverses d'alliance et de coopération avec les extérieurs** en fonction des enjeux et des projets, offrir aux collectivités ou EPCI membres l'ingénierie de la négociation, de la construction des accords, de la conduite des maîtrises d'ouvrage complexes, telles sont demain les missions interterritoriales croissantes des SCoT. Au risque de se répéter, **ce n'est plus la « cohérence du dedans » qui est essentielle, c'est la « convergence avec le dehors »**, parce qu'elle est la seule en mesure de proposer des réponses efficaces aux défis systémiques déjà évoqués.

De ce point de vue, **la notion d'interSCoT est à reconsidérer.**

Les quelques interSCoT effectifs, c'est-à-dire qui ont joué un rôle dans l'interterritorialité de projet (on peut citer notamment l'interSCoT toulousain, l'interSCoT lyonnais et l'interSCoT girondin), ont eu des fonctions différentes. De même que les SCoT, les interSCoT parlent plus volontiers de leurs spécificités que de leur unité d'expérience. Cependant, pour avoir accompagné dans leur démarche deux des interSCoT précités, nous pouvons estimer que les interSCoT ont généralement cherché à produire une cohérence globale (« chapitre commun » de l'interSCoT lyonnais, Charte de l'interSCoT girondin), destinée à nourrir la vision stratégique de leurs membres à partir d'un référentiel commun. Sans jamais prétendre fonctionner comme de super SCoT, les interSCoT ont cependant toujours eu une approche intégrée des enjeux à l'échelle XXL, par exemple en produisant une cartographie sur le très grand territoire par grandes orientations.

Ce genre de mobilisation a eu son utilité – et continuera certainement à l'avoir là où elle a suffisamment d'antériorité – mais il n'est guère envisageable d'en faire un modèle pour d'autres interterritorialités à venir. Il nécessite en particulier l'appui sur un tiers (l'État dans le cas de Toulouse, l'agence d'urbanisme à Lyon, le Département de la Gironde pour les SCoT concernés) qui n'est pas partout présent. Il vise une « supra-cohérence » qui n'est pas la priorité pour beaucoup de SCoT moins métropolitains que les trois cités. Il donne l'impression de rajouter un étage dans la planification territoriale qui n'en connaît déjà que trop. L'âge 2 ne sera pas celui de la multiplication des interSCoT tels qu'on les a connus.

Une autre conception de l'interSCoT est à imaginer : **plus souple, plus thématique, plus ciblée sur un enjeu, un projet, une opération**, cette forme de coopération entre SCoT doit leur permettre de multiplier les réponses interterritoriales pertinentes, et le cas échéant éphémères, sans pour autant décréter un nouveau supra-périmètre. On peut, par exemple, imaginer des **interSCoT de type « réseau »**, à l'instar des pôles métropolitains du même type, dès lors que des SCoT ont un intérêt commun à y faire valoir, par exemple dans les chantiers des futurs SRADDET.

L'âge 2 des interSCoT verra chaque SCoT définir sa politique des alliances avec divers autres SCoT (sans oublier les PNR) pour mieux servir ses propres orientations grâce aux coopérations élargies. L'âge 2 des SCoT confirmera leur infléchissement vers le « schéma des convergences territoriales ».

### 3.3.4. Vers une R&D fédérative

Tous ces changements possibles ou probables, toutes ces orientations nouvelles et tous ces défis d'innovation n'auront pas les mêmes impacts sur les près de 450 SCoT actuels. Que nous ayons raison ou tort dans notre analyse prospective et nos préconisations, une chose est certaine : face aux changements, les attitudes ne sont jamais univoques. L'âge 2 pourra enthousiasmer les uns et effrayer les autres. On n'affronte mieux la nouveauté quand on est solide, bien doté en ressources diverses pour y faire face, inséré dans un réseau de compétences qui apporte une certaine sécurité. Tous les SCoT ne sont pas dans cette situation. L'âge 2 des SCoT, c'est aussi le risque de clivages internes dans la « planète SCoT », entre ceux qui poussent aux changements et ceux qui les subissent.

On est là au cœur des missions et fonctions de la Fédération, pour l'évaluation desquelles nous n'avons pas été sollicités. **Il est clair que l'âge 2 des SCoT, c'est aussi l'âge 2 de leur Fédération**, mais il ne nous revient pas d'aller plus loin sur ce sujet. Le seul domaine où nous nous autoriserons à le faire est celui de la R&D, puisqu'il s'inscrit pleinement dans la démarche que nous restituons ici.

**La Fédération a besoin de se doter d'une réelle R&D**, face aux changements qui s'annoncent, et pour éviter les risques évoqués. Nous savons qu'elle y travaille, mais nous profitons de notre position de chercheurs pour livrer sur ce sujet quelques brèves suggestions :

- **Construire la connaissance permanente des SCoT (et des territoires).**

Notre bilan d'une année de recherche-action est que cette connaissance est plutôt faible. La relative rareté des travaux universitaires a été relevée dès le départ, mais elle s'est doublée d'une relative rareté des études et analyses autres qu'universitaires : peu de matériaux du côté de l'État, peu du côté des Régions, et peu dans la Fédération elle-même. La R&D commence par la connaissance et celle-ci requiert d'abord de l'observation, de l'inventaire, des données. Des **partenariats d'étude et d'observation** sont certainement envisagés ou en cours d'élaboration, ou à compléter, avec l'État, les Régions et l'ARF, pour décrire avec beaucoup plus de paramètres le « soldat SCoT », dont on ne sait finalement pas tant de choses, sinon par des connaissances empiriques peu partagées.

- **Offrir une interface action ↔ recherche et rechercher des partenariats scientifiques.**

L'innovation en matière d'action publique nécessite les mêmes démarches d'exploration, de créativité, de design, de test, de prototypage, que l'innovation de produit. **La Fédération nationale des SCoT a besoin de son « laboratoire »**. Il existe différentes modalités pour appuyer un opérateur public comme elle sur le monde de la recherche, dans une démarche de R&D. Les laboratoires de SHS sont désormais bien organisés pour offrir ce genre de partenariats, proposer des apprentis-chercheurs (bourse CIFRE), des cadres de travail collaboratif, des immersions de terrain, etc. Il existe des programmes incitatifs pour financer ces partenariats qui intéressent vivement le monde de la recherche, toujours en quête de terrains, d'acteurs et d'implication. La Fédération gagnerait à se donner **un programme pluriannuel d'activités de R&D** et à apprendre petit à petit à capitaliser les bénéfices de la réflexivité, auxquels nous espérons avoir modestement contribué ici.

- **Élargir les partenariats d'innovation aux acteurs privés et associatifs de l'aménagement.**

L'expertise est partout dans les territoires et parmi les différents groupes d'acteurs. Dans le monde de changements qui est désormais le nôtre, chacun est bien conscient que les ressources majeures sont celles qui permettent d'y être proactifs, c'est-à-dire d'y proposer les modèles, concepts, modes de faire et solutions qui vont nourrir ces changements, plutôt que d'en laisser la responsabilité à d'autres. **Les SCoT sont un carrefour de ces acteurs du changement**, qu'il s'agisse d'opérateurs de réseaux, d'opérateurs immobiliers, d'opérateurs de mobilité, d'opérateurs commerciaux, etc. A ces **maîtrises d'ouvrage publiques et privées autres que territoriales** (énergéticiens, grands distributeurs, coopératives de production agricole, etc.) s'ajoutent les **maîtrises d'usages** qui jouent un rôle croissant dans l'acceptabilité des décisions publiques. C'est aussi avec les unes et les autres que la Fédération doit entreprendre sa R&D et définir ses champs d'exploration.

### 3.3. Synthèse : un récit pour prendre place dans la transition territoriale

Les membres de la planète SCoT ont-ils une boussole pour entrer dans « l'âge 2 » ? Assurément oui si on les prend un par un, territoire après territoire. Finalement, au fil des témoignages, des discussions et de nos lectures, on ne peut qu'être frappé par la densité à la fois technique et émotive des trajectoires qui sont mises à découvert dans cette recherche-action. **Avec à peine dix ans d'âge (ce qui reste jeune pour un bon produit), les SCoT ont commencé à tracer leur chemin, partout en France**, ils ont participé à la construction des coopérations intercommunales, ils ont réalisé un travail précieux sur les normes et les règles de l'aménagement du territoire, ils ont été des acteurs agissants au cœur du mouvement de décentralisation, ils ont produit des expertises nouvelles à l'intersection d'une grande diversité d'enjeux politiques et de réseaux sociaux. Pourtant, nombreux sont ceux qui constatent et qui déplorent que le processus soit si lent, laborieux, souterrain, ingrat, et finalement quelque peu déprécié.

Si l'on revient en quelques mots sur les acquis pointés dans la seconde partie du rapport, le bilan donne des éléments qui invalident cette lecture dépréciative en esquissant trois points forts indéniables : une posture de vigilance (les SCoT donnent des repères dans une période agitée de grand chambardement), une volonté d'impulsion (les tigres de papier ont bien vocation à sortir de leur cage réglementaire) et une finalité politique (ils visent à construire les termes de la confiance pour une meilleure gouvernance territoriale). Voilà **les pépites de la planète SCoT**.

Mais ces pépites sont-elles connues? La question fait partie de la feuille de route du rapport, même si nous avons toujours entretenu un certain flou concernant la façon dont nous souhaitons aborder le sujet. En engageant l'étude, nous avons assez rapidement pu pointer la dimension OPNI de l'équation. Les SCoT sont des objets politiques non identifiés au sens propre comme au sens figuré du terme. L'outil a peu d'équivalent sur le plan juridique et politico-administratif, en France comme en Europe, et il n'a pas non plus de visibilité sur la scène publique, hormis un cercle très restreint d'initiés. Les SCoT sont des extraterrestres de l'action publique qui ne font rêver ni ne hantent (presque) personne. Lorsque nous avons interpellé la Fédération nationale des SCoT sur cet anonymat médiatique et existentiel, ses responsables ont souri et ont fait la moue. La question semblait secondaire.

Mais cette question politique, qui est aussi démocratique, n'est pas sans incidence sur la boussole et les trajectoires évoquées plus haut. **L'histoire des institutions montre que l'action publique se nourrit de grands élans et de passions explicites sur ce qui fait tenir ensemble**, de façon toujours un peu improbable, une communauté d'individus. Pour dire les choses sans détour, arrivés à ce stade de l'analyse, **il nous semble difficile de faire l'économie d'un affichage plus explicite du parcours, des valeurs et des ambitions de la Fédération comme acteur politique à part entière de la décentralisation**. Dans notre esprit, il ne s'agit pas d'une opération de marketing ou d'une stratégie de *storytelling* visant à mieux vendre le produit, les savoir faire professionnels et la gamme de prestations en boutique. **Faire le grand récit des SCoT relève de l'exercice de maturité**. A dix ans d'âge, on peut commencer à ouvrir les grands vins et à en qualifier les saveurs exceptionnelles. Et les SCoT représentent une façon assez unique de gouverner le territoire : d'une part ils sont mis en œuvre dans une période d'urbanisation généralisée qui invalide les modèles connus de développement, d'autre part ils expérimentent un *soft power* résolument moderne dans sa façon de privilégier la confiance et l'humilité plutôt que le combat et l'idéologie.

Nous avons plaidé l'urgence qu'il y avait à préparer (et à se préparer à) l'âge 2 des SCoT en suggérant trois axes d'apparence technique mais fondamentalement politiques : travailler au-delà de la responsabilité réglementaire, innover par-delà la contention, et rassembler au-dessus des cohérences souveraines. Sans récit partagé et entendu par le plus grand nombre sur ces trois défis, la mission devient une gageure. Les Rencontres de Nevers pourraient constituer à cet égard un test et un défi pour trouver les mots justes. Pour amorcer l'échange et à titre exploratoire, nous mentionnerons trois « lignes narratives » (comme disent les politistes, mais aussi les romanciers), trois thématiques qui méritent des développements discursifs, qu'il revient aux acteurs des SCoT eux-mêmes de réaliser, là où ils sont.

- La première concerne les empreintes du passé. Les SCoT ont chacun leur histoire territoriale, faite de combats, de blessures, d'enthousiasmes et parfois de héros. La Fédération doit travailler sur ces mémoires vives, les capitaliser et montrer qu'au-delà de la diversité, il y a un socle de convictions partagées. L'imagerie technique ou bureaucratique des SCoT ne colle pas avec les réalités de terrain que nous avons rencontrées. Il faut expliciter la densité émotive de ces élans fondateurs et de ces passions. Les PNR, les intercommunalités, les « pays » : chacune de ces expressions de la Décentralisation (et quelques autres encore) ont leurs grandes figures, leurs moments phares, leurs expériences emblématiques, leurs hauts-lieux et hauts-faits. Les SCoT pas encore. Ils existent sans histoire collective, du moins

sans histoire connue et colportée par d'autres qu'eux-mêmes. C'est cette lacune essentielle qu'il s'agit d'abord de combler et qui constitue **une première ligne narrative, celle de la mémoire**.

- La deuxième ligne concerne l'intensité des transactions locales et le rôle d'interface que les SCoT y jouent au quotidien. On l'a souligné à plusieurs reprises, les SCoT donnent à voir un fonctionnement d'où semblent absents certains acteurs pourtant décisifs (le privé, les lobbies, les voisins, les citoyens). En politique, la confiance est d'abord affaire de consentement partagé et la transparence devient depuis deux décennies un gage incontournable de modernité. La Fédération doit mieux expliciter la fonction innovante de médiation que ses élus jouent dans l'action publique territoriale, au plus près du terrain, parce que sans avoir le monopole de cette fonction, ils ont cependant développé des attitudes qui méritent d'être portées au crédit de la Décentralisation. Autrement dit la planète SCoT fait davantage que produire et porter des documents réglementaires rendus obligatoires par la loi et nécessaire par l'exigence de durabilité dans l'aménagement et le développement : elle fait avancer la Décentralisation à sa manière, et il faut le raconter. C'est **la deuxième ligne narrative, celle de l'innovation politique**.
- La troisième ligne enfin concerne une dimension trop souvent dévoyée de la démocratie représentative : faire de la politique et des politiques publiques, c'est être en capacité de formuler des promesses sur un avenir collectif moins inégalitaire. Il nous semble que cette orientation première redevient, avec le processus de métropolisation, une balise essentielle de la planification territoriale et de la cohésion sociale. Les SCoT doivent aussi montrer par les mots que leur cœur de métier concerne en premier lieu la défense d'un bien commun, ample, multidimensionnel et porteur de solidarités. Et réparer ainsi l'injustice qui leur est trop souvent faite de les considérer comme le dispositif qui empêcherait les collectivités locales de réaliser leurs missions en la matière. Des promesses pour un monde meilleur et plus solidaire, les SCoT en portent aussi, et parfois les tiennent. Elles ne s'inscrivent pas dans un motif électoral puisque – deuxième ligne narrative oblige – ce n'est pas là le registre politique des SCoT. Mais elles existent cependant, et il n'y a pas de raison de les garder dans la poche. C'est **la troisième ligne narrative, celle du bien commun territorial**.

**Il faut raconter les SCoT.** Il faut le faire entre eux, comme moment indispensable de l'affirmation de soi (un soi collectif et moins fasciné par toutes ses différences, comme on l'a dit), mais il faut aussi le faire « dehors », dans une confrontation aux autres qui est au moins aussi constructive.

**Il faut raconter l'histoire des SCoT sans lissage et sans complaisance :** l'histoire des conflits, celle des échecs, celle des incapacités, tout autant que celle des avancées, celle des enthousiasmes, celle des fiertés.

Il faut construire ce récit avec ses étapes, ses moments clés, ses confrontations d'interprétation, et **l'inscrire d'emblée dans une projection, une ou des prospective(s)**, qui achève(nt) de montrer qu'on est en mouvement, qu'on en connaît la source, et qu'on en imagine les futurs possibles.

C'est à cette condition, qui s'ajoute aux précédentes, que les SCoT auront leur place dans la transition territoriale en cours, et qu'ils y joueront un rôle. En tant que démarche d'élaboration puis de suivi et de mise en œuvre d'un exercice de planification territoriale, ils n'ont pas, comme les collectivités locales constitutionnelles, « l'éternité devant eux ». Ils peuvent être remplacés par une autre démarche que souhaiterait le législateur pour suppléer à l'épuisement de l'actuelle.

Nos réflexions et propositions, y compris celle du « grand récit », ne visent pas à sauver coûte que coûte le soldat SCoT, qui n'a d'ailleurs pas besoin de l'être dans l'immédiat. Elles visent à aider les SCoT à s'inscrire dans la transition territoriale, à muter à travers elle, et à relever les défis du changement qui interpelle tout le monde. Dans trente ans, on ne parlera peut-être plus de SCoT. Ce sera sans doute parce qu'ils auront su eux-mêmes inventer la suite de leur histoire... à condition d'avoir pu se la raconter.

## Conclusion : rendez-vous à Nevers

A l'inverse d'un slogan célèbre, la recherche-action ne sert que si l'on en use. Le présent rapport n'est rien sans les usages qu'il doit déclencher. Comment utiliser ce rapport, dans lequel nous avons choisi de rassembler l'ensemble de nos réflexions et de nos productions ?

Un an de travail ne se digère pas en une fois. Il faut prendre le temps de la percolation et en varier les modalités et les supports :

- traduire le présent rapport en **supports de formats différents** (XXS, XS...)
- en donner l'accès par des modalités complémentaires : **édition papier et web, presse, ...**
- **prévoir les moments de mis en débat** pour les mois à venir en multipliant les cadres
- envisager les **supports visuels et communicants** (images, design, ...)

Tout ce travail n'est plus entre nos mains, même si nous sommes prêts à l'accompagner. Il est notamment indispensable **que d'autres que nous-mêmes se saisissent du sens général de ce rapport** de recherche-action pour pouvoir le porter un peu partout dans la « planète SCoT ».

Ce rapport n'est pas une vérité indiscutable, c'est au contraire un propos volontairement tranché, qui n'a d'autres ambitions que d'alimenter la réflexion et le débat, la contestation et les analyses alternatives. Il propose une entrée générale en recherche-action et n'a pas vocation à enfermer quiconque dans une lecture unique. D'autant moins que beaucoup de choses sont encore à travailler sur les SCoT et les territoires, beaucoup de sujets n'ont été qu'effleurés (par exemple celui de l'ingénierie privée au service des SCoT, ou celui des lobbies qu'ils côtoient), beaucoup de questions restent encore sans réponse. En faire la liste à l'issue de la présente lecture est une invitation à de futures étapes de recherche-action, que la Fédération devra activer régulièrement.

En attendant, les Rencontres nationales de Nevers viennent à point nommé pour partager le plus largement possible le présent produit, le « martyriser », « l'essorer », lui faire donner tout son jus. Si, à l'issue des RNS, l'avis général est qu'on est allé plus loin que ce que ce rapport contient, qu'on l'a déjà dépassé, c'est que la recherche-action aura réussi : analyse du changement, elle aura permis à ceux dont elle parle de continuer à en être des acteurs, à la fois conscients et en mouvement.

## Annexes

### Le groupement de recherche-action et les experts sollicités

Le groupement :

- Alain FAURE (PACTE)
- Philippe TEILLET (PACTE)
- Michèle DARAN (PACTE)
- Benoit DUGUA (PACTE)
- Maimouna NDONG ETROIT (PACTE)
- François BONNAZ (PACTE)
- Martin VANIER (ACADIE)
- Manon LOISEL (ACADIE)
- Clémentine MARTIN-GOUSSET (ACADIE)

Les experts sollicités :

- Séverine BONNIN-OLIVIERA, maître de conférences d'aménagement et d'urbanisme, Aix-Marseille
- Michelle CIAVATTI, ex chargée de mission SEPAL
- Dominique DELEAZ, CEREMA, Lyon
- Xavier DESJARDINS, professeur d'aménagement et d'urbanisme, Paris I Sorbonne
- Rémi DORMOIS, Chef du service Habitat, DDTM Loire
- Caroline GALLEZ, Chercheuse, IFSTTAR, Paris.
- Nicole LEROUSSÉAU, professeur émérite de Droit public
- Emmanuelle NEGRIER, directeur de recherches, CEPPEL, Montpellier
- Pierre MIQUEL, METL, DGALN, DPHUC

### Territoires visités et personnes rencontrées

#### *Enquêtes de terrain*

21 janvier 2016 – SCoT Tarentaise Vanoise

- Pierre-Yves GRILLET, Directeur SCoT Tarentaise Vanoise
- Bernard PONCET, Animateur Groupement Intercommunal de Développement Agricole
- Patrice DESCHAMPS, Président Groupement Intercommunal de Développement Agricole
- Agnès GIRARD, Concepteur et exploitant immobilier touristique, élue CCI, élue CC Saint Martin de Belleville
- Alain MACHET, Président Conseil de Développement Local ; Président association Vivre en Tarentaise

03 février 2016 – SCoT du Biterrois

- Gilles D'ETORRE, Président du SCoT / Maire d'Agde
- Stéphane LAURET, Chargé de mission révision du SCOT
- Louis Pierre ANGELOTTI, Aménageur lotisseur privé
- Roch ANGELOTTI, Aménageur lotisseur privé
- Florian JURADO, Bureau d'études
- Sébastien SCHNEIDER, Bureau d'études
- Joël DAURES, Directeur Général des Services du SICTOM Pezenas-Agde.

19 février 2016 – SCoT du Bassin de vie d'Avignon

- Christian RANDOULET, Président du SCoT, 1er Adjoint des Angles dans le Gard et VP du Grand Avignon
- Stéphane GARCIA, 1er Vice-président du Syndicat, 1er Adjoint de la Ville de Sorgues
- Alain FARJON, directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon
- Géraldine SAINT JEAN, Chargée de Mission SCoT BVA

- Christian GROS, Vice-Président du SCoT, Maire de Monteux, Président de la CC Les Sorgues du Comtat,
- Magali CHABRIER, responsable instruction des droits du Sol à la CA du Grand Avignon et à Vedène
- Michel ROS, Opérateur/aménageur privé
- Gilles PERILHOU directeur de l'AURAV
- Ingrid HAUTEFEUILLE Responsable du pôle planification aménagement de l'AURAV

#### 19 janvier 2016 – SCoT des Vosges centrales

- Paul RAFFET, Président de l'Agence Locale de l'Energie et du Climat (ALEC), maire de Chavelot
- Laurence GEORGEON, Directrice de l'ALEC
- Jacques-Alexandre VIGNON, Directeur de la SEM d'Aménagement
- Michel HEINRICH, Député-maire d'Epinal, Président de la CA d'Epinal et Président du SM SCoT
- Laurence BERTRAND, Directrice du SM SCoT
- Françoise FLEURY, Maire de Deyvillers
- Laetitia DROUOT, Chargé de mission pour les SCOT à la DDT des Vosges
- Claude NEDELEC, Directeur de l'OPHAE
- Régis PIERRAT, Directeur d'agence immobilière, ancien Vice-président du SNAL

#### 26 février 2016 – SCoT de la région d'Arras

- David BOURGEOIS, Directeur du SCOTA
- Stéphane POMMERY, Directeur Pas-de-Calais Habitat
- Jean-Marie BAYARD, Président de la Chambre d'agriculture
- Régis JAMEY, Directeur délégué, opérateur privé
- Philippe HURTAUX, Chargé d'opérations, opérateur privé
- Eric BAHEUX, Prospecteur foncier Habitat 62-59
- Jean-Marie PRESTAUX, Président Conseil de Développement
- Jean-François DEPRET, Maire de Farbus et 1<sup>er</sup> Vice-Président du SCOTA

#### 1 mars 2016 – SCoT du Grand Amiénois

- Jérôme GRANGE, Directeur du SM SCoT et Directeur de l'Agence d'urbanisme du Grand Amiénois
- Jean-Michel MAGNIER, VP du pays du Grand Amiénois, VP de la CC du Bernavillois, maire de Beaumetz

### Tables Régionales

#### 7 janvier 2016 – Région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

##### Élus :

- Roland VEAUX, Président SCoT de l'Angoumois
- Michel LABARDIN, Président SCoT de l'Aire métropolitaine bordelaise
- Jean-Guy PERRIERE, Président SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre
- Maïder BEHOTEGUY, Vice-Présidente SCoT de Bayonne et Sud des Landes
- Isabelle AURICOST, Présidente SCoT du Pays du Ruffécois

##### Techniciens SCoT :

- Anthony DOUET, Directeur SCoT de l'Angoumois
- Aurore DUPONT, chargée de mission Agriculture SCoT de l'Angoumois
- Grégory LE POUZARD, chargé de planification SCOT de l'Angoumois
- Martin GROLEE, chargé de mission SCOT du Pays du Ruffécois
- Sylvia LABEQUE, Directrice SCoT de l'Aire métropolitaine bordelaise
- Michel MAYENC, Directeur SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre
- Letizia DELORME, Directrice SCoT de Bayonne et Sud des Landes
- Mélanie MOREAU, Directrice SCoT du Pays du Ruffécois

## 8 janvier 2016 – InterSCoT Lyonnais

### Elus :

- Régis CHAMBE, président du SCoT des Monts du Lyonnais,
- Daniel PACCOUD, président du SCoT Beaujolais
- Jacqueline SELIGNAN, présidente du SCoT BUCOPA
- Charles ZILLIOX, vice président, SCoT Rives du Rhône

### Techniciens SCoT :

- Nadège ABON, chef de projet, SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné
- Valérie DEVRIEUX, chef de projet, SCoT Sud Loire
- Héléne GAUTRON, chef de projet, SCoT des Monts du Lyonnais,
- Emmanuel GIRAUD, chef de projet, SCoT de l'agglomération lyonnaise
- Cédric LE JEUNE, chef de projet, SCoT Rives du Rhône
- Olivier PREMILLIEU, chef de projet, SCoT BUCOPA
- Michel SENETET, chef de projet, SCoT Beaujolais

### Techniciens Agences d'urbanisme et experts :

- Laurence BERNE, Agence d'urbanisme de l'agglomération stéphanoise
- Sébastien ROLLAND, Agence d'urbanisme de l'agglomération stéphanoise
- Ludovic MEYER, Agence d'urbanisme de l'agglomération stéphanoise
- Michelle CIAVATTI, missionnée par la Fédération des SCoT

## 19 janvier – SCoT finistériens

- Sabine BAURAND-CONSTANCE, Sous-Préfecture de Brest
- Thierry CANN, Pôle métropolitain du Pays de Brest
- Christian CALVEZ, Pôle métropolitain du Pays de Brest
- Murielle CORGNE-GLEHEN, CC Pays Châteaulin - Porzay
- Catherine DUMAS, Pôle métropolitain du Pays de Brest
- Clémence GAURIVEAUD, SYMESCOTO
- Benjamin GREBOT, ADEUPa
- Marine GUEGUEN, ADEUPa
- Anne-Claire GUILLOU, Département du Finistère
- Guy JOURDEN, Conseil de développement de Brest et de la métropole
- Camille KEROUEDAN, SIOCA Ouest Cornouaille
- Caroline LE BIHAN, Département du Finistère
- Anne-Hélène LE DU, DDTM
- Yohann NEDELEC, Pôle métropolitain du Pays de Brest

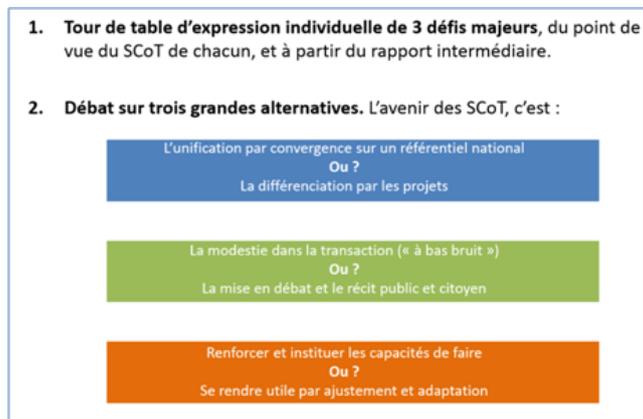
## Entretiens téléphoniques

- Michel MAYENC, Directeur SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre
- Letizia DELORME, Directrice SCoT de Bayonne et Sud des Landes
- Philippe AUGER, Directeur SCoT de la Région Urbaine de Grenoble
- Cyril BLANC, Directeur SCoT Marseille Provence Métropole
- Jessy OKOULOFF, Directrice SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire
- Marc JUILLET, Directeur SCoT Provence verte
- Pierre-Antoine LANDEL, ancien Président SCoT du Rovaltain
- Alain VANNEUFVILLE, Directeur SCoT SMESCOTA
- Valentine RUFF, SCOTERS
- Catherine ADNET-VALERIO, SCOTERS
- Stéphane BOIS, directeur SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire

## Comptes-rendus diffusés

### AG du 25 novembre 2015 (compte-rendu de la séquence consacrée à la recherche-action)

Après présentation du rapport intermédiaire par AF, nous avons travaillé en trois sous-groupes, animés par AF, ML et MV, sur le principe suivant :



#### *Groupe animé par Manon Loisel*

Les défis d'avenir du SCoT :

##### **Le défi n°1, celui de la mise en œuvre...**

« Passer des paroles aux actes, des grandes intentions à la mise en œuvre »

« Impliquer les territoires dans l'après SCoT, pour le mettre en œuvre »

« On cherche à passer du SCoT réglementaire à la question de l'application »

... en passant par « le SCoT projet »

« Pour un SCoT projet, qui corresponde plus au terrain qu'à la loi »

« Le SCoT doit poursuivre l'accompagnement quotidien et le conseil aux élus »

##### **SCoT et reconfigurations territoriales**

Changements de périmètres, débordement nécessaire de/par l'InterSCoT

« Face aux métropoles, le SCoT permet de traiter les complémentarités villes / campagnes »

Le rdv du PLUI pose question : « le futur bras armé du SCoT ? » « Un doublon potentiel sur les SCoT à échelle d'agglomération ? »

SCoT et renforcement progressif des intercos...

Dans tous les cas, entre SRADDET et PLUI, le SCoT va être bousculé.

##### **« Sortir de la confidentialité »**

« Faire savoir ce qu'est le SCoT », « le mettre en scène », « sortir de la confidentialité », « accepter que d'autres que nous en parlent », « trouver notre place dans le jeu »

**Enjeux thématiques** : saisonnalité, étalement, urbanisation, urbanisme commercial, consommation foncière, risques marins, tourisme, ... sur lesquels il s'agit de « porter des valeurs », de « proposer des doctrines », d'être des « gardiens »

→ Des défis du présent plus que du futur

→ De l'exogène autant que de l'endogène

Renforcer les capacités de faire VS Se rendre utile par l'ajustement ?

Question de l'avenir technique et professionnel de l'OPNI.

Le SCoT « **technicien** » VS le SCoT « **dépanneur** ».

Variété des postures au départ, selon la taille et la configuration des SCoT : parfois légers et adossés à des ingénieries extérieures, parfois garant d'une ingénierie forte dans un paysage dépourvu de structure tiers.

Au pot de la technicité :

« Le SCoT s'apprête à devenir l'AOT unique du territoire, la fusion des 9 AOT »

« Le SCoT, en finançant et en portant des études, permet d'agrandir le regard »

« On ne veut plus prescrire aux maires ce qu'ils doivent faire, on veut pouvoir faire nous-même ! »

Au pot de la souplesse :

« Nous sommes 2 techniciens dans le Syndicat Mixte, nous choisissons de faire porter les sujets par d'autres, grâce à des coopérations, des chefs de filât par sujet précis... »

« Le SCoT parlement », lieu de débat et de réflexion

« Nous sommes une main de velours dans un gant de fer... »

Un fil rouge → **Etre lourd en technicité et en contenu... pour être légitimé et donc saisi politiquement...**

« Des élus rusés et des techniciens zélés »

« Un SCoT tampon, qui permette de se débarrasser du trop / tout règlementaire »

### **Groupe animé par Alain Faure**

#### **Modestie dans la transaction VS mise en débat et récit public citoyen?**

Sénart. « Nous avons une grande difficulté à faire comprendre, y compris en interne, ce qu'est un SCoT ». L'idée de « projet de territoire » ne passe pas. Le portage politique est défaillant. « On a des dispositifs lourds de validation, mais tout va trop lentement et on arrive toujours après la bataille sur les questions importantes. »

« Il faut bricoler ET prendre la lumière ! ». La modestie vient de la taille minuscule des équipes SCoT. Le document ne vit que s'il est au bon périmètre.

Troyes. Les SDAU, c'était de la cartographie molle, sans importance réelle. « Les services des agglos nous voient depuis le début d'un très mauvais œil. » Omniprésence sur les dossiers qui ne suffit pas, il faut du portage politique.

Angoulême. « Un « petit élu » mais qui fait consensus et permet la médiation, « parce que tout le monde lui fait confiance ».

Énorme travail d'explication et de pédagogie. Temps infini passé à dissiper des malentendus.

Consternation : la préfète valide un découpage interco totalement incohérent par rapport au découpage SCoT. Projet pourtant validé avec l'agglo (Troyes).

St-Malo exemplaire. D'abord des « pays »; Réflexion structurée en 2007 (travail de qualité mais vœux pieux). Révision actuelle centrée sur le prescriptif. « Des réunions tout le temps, c'est une galère épouvantable! » Mais le VP fait du portage et les choses avancent. Bonne interterritorialité avec le Mont St Michel.

Les élus ont les clefs mais ça ne les intéresse pas (ce n'est pas de la modestie). Problème de prise de conscience sur les enjeux.

A côté de Rennes. « Je suis un « maire moyen », comme vous dites, pas super chef mais écouté ». La consultation des citoyens donne des résultats très décevants. « Côté élus, on découvre peu à peu que c'est un outil hyper important ».

On a beaucoup de données et une hyper technicité pour leur traitement, mais c'est parfaitement inutilisable! On a besoin d'outils, il faudrait passer par un observatoire ou une agence, la situation est très inégale selon le territoire.

Dordogne. « On passe par des cabinets d'études parce qu'il n'y a rien d'autre chez nous ».

Charleville. « Un SCoT, ça n'excite pas les élus, ça les contraint, ça coûte cher et ça prend du temps. » « on n'a même pas été fichu de faire un DAC ». Les nouveaux élus découvrent, le préfet essaie de reprendre la main, la question du PLUI rend tout le monde nerveux...

Bergerac. SCoT exemplaire pour structure l'interco politique (une communauté d'agglo et 2 EPCI). « il ne faut pas de superposition agglo/SCoT! »

L'exemplaire impossible chez (?) : les étiquettes politiques opposées interdisent tout dialogue.

La Rochelle exemplaire. Longue histoire. Dynamique centrée sur un « bassin de vie » reconnu comme tel. Bon équilibre droite/gauche. Débats constructifs sur le PLUI.

Bugey. Zone blanche (non couverte) avec 6 interco et une identité commune. « On avance à partir des liens de fonctionnalité et ça marche. On ira sur le PLUI quand le SCoT sera validé ».

Metz. « Oui à la modestie et au travail de fourmi, ça a payé. On a aussi accompagné les bureaux d'étude pour qu'ils soient dans la démarche, pas que dans la technique ».

« Chez nous, ça a marché parce que le projet « Territoire à énergie positive » a reçu un bon accueil. »

« Le SCoT est au service des élus, pas le contraire! »

Angoulême. « On nous a répété en boucle : si vous n'écrivez pas la règle, d'autres s'en chargeront, voire vous l'imposeront. Comme l'Etat en ce moment. »

Le budget, c'est selon. Les communes se donnent le budget qu'elles veulent pour les SCoT, et il y a de grosses disparités.

« Je souhaite qu'il soit écrit dans le rapport que nous demandions à ce que les SCOT soient membres de la CDCI! »

Danger actuel : mettre les SCoT au placard.

### Synthèse en tribune

Modestie ou grand récit? Stratégie! (travail de fourni dans tous les cas mais médiatisation nécessaire)

Liste à la Prévert...

3 énigmes :

- Le poids du passé (s'adapter aux cultures de territoires);
- L'intensité des émotions (un SCoT qui excite devient un acteur de la transition territoriale);
- La force des mots (les SCoT sont actuellement souvent inaudibles - story telling nécessaire sur l'identité des territoires et sur les « évidences » à défendre au niveau des SCoT).

### Groupe Martin Vanier

#### Temps d'échange sur les défis (tour de table)

Metz (président). « J'ai trouvé la présentation (du rapport intermédiaire) assez loin de nos réalités. Les SCoT sont dans une injonction paradoxale : faire changer les habitudes, mais sans bousculer; travailler ensemble, mais sans toucher aux prérogatives de chacun... ».

Metz (directrice). « On travaille dans l'ombre, par petites mesures, au quotidien, pour faire accepter, faire s'approprier, ça fonctionne comme ça ».

Baie St-Michel (président). Proteste contre l'avis selon lequel « la mise en œuvre ronronne »? Reprend le thème de « lobby » (prononcé par Alain pour interroger le rôle des lobbies dans l'élaboration), mais le renverse : « être un lobby, c'est notre défi collectif ».

Baie St-Michel (directrice). Défi 1 : transformer le SCoT en EPCI. Défi 2 : passer à l'interSCoT à l'échelle de toute la Baie (« gouvernance de la Baie »). Défi 3 : avancer sur nos 4 PLUI

Arcachon (directeur). Un même défi : la transmission, le passage de main = « faire passer nos priorités au bon niveau » (d'action), « impliquer vraiment les EPCI en leur faisant prendre en charge les actes du SCoT ». Grosse inquiétude à l'égard de la Région (absente, mais...).

Côte Sud Gard (président). Défi 1 : conserver le périmètre actuel, malgré les fusions d'EPCI. Défi 2 : faire partager le SCoT par tous les élus, malgré leur grande diversité de situations. Défi 3 : celui de l'aménagement d'un territoire sous haute pression.

Sud 54 (président). Réagit positivement à l'exposé du rapport intermédiaire, « qui a dit beaucoup de choses justes ». « Oui, nous sommes un OPNI, mais c'est dans nos gènes, c'est un choix, on est constitué au 3<sup>ème</sup> degré » (ndlr : élus par des élus d'élus). Défi 1 : réussir à rester fédérateur au-delà de la recomposition (passage de 30 à 15 EPCI) et « ça interroge le politique » (ndlr : la façon d'en faire), et « l'ingénierie pour aller chercher la confiance ». Défi 2 : celui de la métropole souveraine (Nancy) et de la multiplication des dispositifs d'intercession, autour d'elle. Défi 3 : faire vivre la mise en œuvre, « rester fort sur notre cœur de métier ». « Le SDCI est trop autiste à l'égard des SCoT ».

Nevers (directeur). Défi 1 : maintenir la dynamique malgré l'annulation. Défi 2 : au-delà de la fatigue de l'élaboration, le passage à la mise en œuvre. Défi 3 : un périmètre bousculé, « haché » par le SDCI.

Sud Pays Basque (VP). Défi 1 : faire partager le projet dans la réorganisation territoriale qui s'annonce (ndlr : le SCoT pourrait passer de 60 à 153 communes...). Défi 2 et suivants : l'économie, la maîtrise de l'attractivité, la solidarité (ndlr : qq élus ont compris la question relativement aux défis d'aménagement et développement de leur territoire).

Bordeaux (directrice). Défi global : « SCoT et métropolisation ». 1 : Mieux associer le cœur (la métropole et ses 28 communes) et la périphérie (le reste des 70 communes du SCoT). 2 : Se faire entendre de la grande Région, qui doit passer du silence radio à l'écoute. 3 : Imaginer les nouvelles formes de contractualisation pour structurer tout ça.

Brocéliande (président). Réponse sur les contenus du SCoT (densité, centralité, commerce...). Intérêt pour un « interSCoT breton »!

Epinal (président). Défi 1 (en voie d'être relevé) : le SCoT comme fabrique de l'intercommunalité. Défi 2 (à relever) : la cohérence SCoT-Département-Région. Défi 3 : la mise en compatibilité SCoT-PLU, beaucoup trop longue pour être efficace. Défi 4 : un interSCoT certes, mais un chantier de plus...

Pays de Vitré (président). Défi 1 : Se faire accepter par tous les élus « qu'est-ce que tu vas nous imposer... ton « grand machin »... ». Parvenir à partager un projet politique. Défi 2 : la réorientation agricole (il est contre) en contrepartie de la maîtrise foncière (il est pour), le SCoT pris entre la profession et l'Etat. Une bonne pratique : notre syndicat d'urbanisme, qui rend service avec ses 4 personnes aux communes adhérentes pour leurs projets.

Narbonne (VP CA). Défi 1 : renégocier le périmètre, car le SCoT est actuellement à l'échelle de la seule CA et n'est tout au plus qu'un outil parmi d'autres (pas de directeur). Aller chercher les périphéries... qui craignent l'absorption. Défi 2 : Réviser, mais sur une vision, et ses « focales », pas sur des objectifs estimés techniques (le % de logements sociaux, le nombre d'éoliennes...). Défi 3 : Elever la culture générale de l'aménagement et de l'urbanisme...

Flandres intérieures (présidente). Défi 1 : « Exister! Entre Lille et Dunkerque, passer d'une logique défensive à une logique offensive. Défi 2 : de 8 à 2 EPCI et leur PLU + le renouvellement des élus à 70 % + le SRADDET à venir... Défi 3 : S'inscrire dans la TRI.

### Renforcement VS Souplesse?

(Ndlr : on devait traiter le débat 1, mais les élus ont préféré le 3).

Autant d'arguments d'un côté (se renforcer en se combinant avec... le Pays, le GAL-LEADER...), que de l'autre (« *le séisme financier va nous bouleverser, nous remettre devant notre stricte responsabilité... « Efficacité, rentabilité, moindre coût ! »... « A nous de bosser... On n'achète pas un SCoT... Un boulot politique d'intercession plutôt que le renforcement de la structure... »*).

Puis finalement motion de synthèse : à chaque territoire sa réponse, sur le modèle du « porte-avion » (le SCoT qui intègre, qui déploie, qui se renforce grâce à...), ou au contraire sur le modèle du « commando » (la très petite équipe, surtout politique, qui convainc).

### Quelques réflexions après cette journée...

1. La montée des tensions va orienter notre posture de recherche-action, la nature et la forme de son résultat.

Les problèmes talonnent la problématique :

- **déstabilisation générale du paysage intercommunal** à partir duquel les SCoT se composent : grandir à nouveau? Surtout pas? Ajuster? Amortir? Le statut du SCoT comme « pièce de fatigue » se confirme...
- **mise en concurrence du document** par les PLU d'un côté, les SRADDET prescriptifs de l'autre : le SCoT, maillon parmi d'autres dans une chaîne qui se complique? Grosse crainte côté pouvoir régional, jusqu'ici plutôt discret, mais demain?
- **crise générale des moyens financiers**, avec des syndicats mixtes particulièrement peu prioritaires...
- **sentiment général de la difficulté de passer aux preuves, aux actes**, ceux de la fameuse « mise en œuvre »... surtout quand elle est rattrapée par la « révision » (nouvelle étape d'épuisement par le travail réglementaire)...

- **montée de la diversité**, qui rend de plus en plus difficile des éléments de doctrine commune (donc de lobby parlementaire) : des SCoT « de gouvernement » ou de « gouvernance »? Avec un pôle moteur ou dans le rural aussi avec leurs spécificités? Pour rassembler le maximum de levier (contrats, compétences, le SCoT accueillant le Pays, le Gal, le pôle métropolitain, etc.) ou surtout pas?

Il est vraisemblable que cette mise en tension nous conduisent à :

- **apporter des « réponses »** à ces problèmes (reste à définir sous quelles formes concrètes et lesquelles!), *a minima* pour rendre plus audible nos réflexions plus distanciées, notre invitation légitime à la réflexivité;
- **proposer des types de** (situations, problèmes, processus; trajectoires...), pour aider à ordonner la diversité qui s'accroît et à la transformer en « fédéralisme différencié »...

2. Nos hypothèses et questionnements de départ sont les bons mais leur charme s'épuise et il nous faudra élargir notre champ d'enquêtes pour le renouveler (le charme).

L'interpellation du SCoT en tant qu'objet politique (insatisfaisant, illisible, inassumé, etc., mais politique) passe bien et fait un bon fil rouge. Sur la « condition politique » du SCoT (récit, langage, controverse, tournoi, émotion) on sera écouté et utile pour « détechniciser » un monde professionnel qui y aspire.

Pour l'instant, on reste dans le microcosme du SCoT, ses élus, ses techniciens, son premier cercle (élus EPCI), éventuellement son deuxième cercle (communes). Nos enquêtes de terrain et nos tables-rondes ne vont pas permettre de nous en extraire significativement. Veillons à nous nourrir aussi de ceux dont le SCoT n'est pas le sujet quotidien et qui font de la stratégie d'aménagement et de développement (cohérente à leurs yeux) ailleurs...

**Il est vraisemblable qu'après 4 ou 5 visites de terrain, et compte tenu de nos 3 tables régionales, nous ayons à envisager une réorientation de la fin du travail, pour ne pas se contenter d'accumuler les observations sur les SCoT, en allant voir un peu ailleurs (autres entretiens)...** (la bonne recherche étant aussi celle qui cherche son chemin...).

A l'initiative de la fédération des SCoT, la recherche action « SCoT et territoires » menée par l'équipe PACTE-Acadie, vise à aider ces derniers à mieux cerner et mettre en œuvre les conditions de leur efficacité réciproque. Dans ce cadre, et dans le contexte de recomposition territoriale à l'œuvre, les SCoT de la nouvelle Grande Région ALPC ont souhaité se saisir collectivement des enjeux, afin notamment de peser dans les politiques d'aménagement de la nouvelle Région et d'être reconnus comme des acteurs pro actif et leviers quant à l'émergence de politiques publiques innovantes et de nouvelles formes de gouvernance territoriale.

La table ronde régionale du 7 janvier 2016 a réuni 5 SCoT des anciennes régions Poitou-Charentes et Aquitaine (Région Poitou-Charentes : SCoT de l'Angoumois, SCoT du Ruffequois ; Région Aquitaine : SCoT de l'Agglomération de Bayonne et du Sud des Landes, SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre ; SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise). Les 3 SCoT que compte la Région Limousin, prévus au programme, n'ont pu se libérer. Chaque SCoT présent était représenté par son président ou vice-président et son directeur.

Les échanges, animés par Martin VANIER et Clémentine MARTIN-GOUSSET de l'équipe Acadie, se sont déroulés en deux temps :

**1<sup>er</sup> temps : Bilan.** Quel bilan tirent les SCoT de ces 10 dernières années de relation et d'ajustement/confrontation de leurs stratégies territoriales aux politiques d'aménagement de leur Région?

**2<sup>ème</sup> temps : Perspectives.** Quelles perspectives veulent/peuvent se donner les SCoT dans le contexte d'une nouvelle Région aux outils prescriptifs renforcés, en particulier par le SRADDET ? Comment l'élaboration puis l'application de ce nouveau schéma viendront réinterroger, réorienter les SCoT dans leur substance comme dans leur positionnement ?

La richesse des échanges traduit la volonté manifeste des SCoT de la nouvelle Région de se parler, de se fédérer, de coopérer, d'agencer les temps de leur coordination (faire club ?), de faire voix commune. Avec 52 SCoT à l'échelle de la Région ALPC, ils entendent **porter à la connaissance de celle-ci leur expérience d'une forme de prescriptivité négociée et leur positionnement réel et effectif sur des objets de politiques publiques** : les SCoT ne peuvent être les ectoplasmes de l'aménagement et du développement régional. En effet, l'ensemble des participants présents dresse **le bilan d'un rendez-vous manqué avec la Région**, et cette demi-journée a notamment permis de faire le point sur **les pistes d'amélioration de la visibilité et de la légitimité des SCoT dans le nouvel échiquier territorial**.

### *1. La Région cette grande inconnue – Chronique d'un rendez-vous manqué*

*« Que dois-je faire avec la Région, comment dois-je l'appréhender ? »*

---

Un problème se pose, à l'unanimité : l'absence de SCoT dans l'univers des Régions, en Poitou-Charentes et en Aquitaine (la situation est sans doute meilleure en Limousin). Absence d'implication lors de l'élaboration des SCoT ; absence de sollicitation directe lors de l'élaboration de la Trame Verte et Bleue (TVB) ; non prise en compte des avis des SCoT sur le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) ; inexistence d'interlocuteurs au quotidien, notamment pour la transmission de données nécessaires à la mission des SCoT, etc.

A l'égard de ces rendez-vous manqués, il s'agit moins aujourd'hui de dresser une liste de doléances, que de réussir à identifier (1) les raisons qui relèvent de la Région, et (2) celles qui relèvent des SCoT, sur lesquelles peuvent réellement intervenir ces derniers.

#### 1. Les limites d'une Région « Etat »

- **Une région « trop filière »**, quand les SCoT, pour leur part, travaillent sur des objets transversaux localisés. Les projets du SCoT peuvent difficilement approcher le principe d'action et de financement des Régions, en silos.
- **Une région « souverainiste »**, qui peine à aller au delà de son rôle de Personne Publique Associée. De même, les SCoT se sentent exclus de l'élaboration et de la traduction concrètes de la politique régionale en matière d'aménagement. TVB, SRCE, SRCAE, sont autant de schémas qui impactent la portée des SCoT et dont ces deniers peuvent être des contributeurs locaux éclairés. De manière générale, les SCoT partagent le sentiment aigu d'une Région qui a ignoré les territoires et est passée à côté de la capitalisation de ce qu'ils ont produit. « Le

SRCAE a témoigné d'un symptôme : une posture souveraine de la Région et l'absence totale de percolation entre les travaux du SCoT et le SRCAE.»

- **Une méconnaissance par « l'indifférence aux SCoT ».** L'ignorance de la Région sur le contenu des SCoT semble manifeste, alors même que certains d'entre eux sont plus protecteurs que le SRCAE. « *Ce n'est pas de l'incompétence, mais c'est un manque d'intérêt pour notre démarche.* » Les SCoT contournés ? Dès lors qu'un syndicat mixte comporte une Communauté d'agglomération (alors même que cette dernière délègue son pouvoir d'avis au SCoT) ou qu'il est adossé à une structure Pays, la Région privilégie ces interlocuteurs, historiquement, techniquement et politiquement plus identifiables.

## 2. Des SCoT en quête de légitimité

- Se pose alors la question des conditions de leur pérennité : se repenser pour continuer à exister passe-t-il par une ré-évaluation de leur périmètre, par leur diversification, une reconversion ? Ou encore par leur volonté collective de devenir un lobby territorial prescripteur de politiques publiques en matière d'aménagement régional ? « *Il faut que l'on soit plus proposant si l'on veut exister.* »
- **SCoT opérateur ou SCoT rassembleur ? Etre audible par et dans l'action.** Dans ces conditions, la question de la fonction du SCoT fait débat entre les partisans d'un SCoT « faisant », qui se positionne en tant qu'opérateur de l'ingénierie territoriale (« *nous ne sommes pas audibles tant que nous ne faisons pas, tant que nous ne sommes pas dans l'action* »), et ceux qui donnent autant d'importance à un SCoT accordeur, rassembleur de forces vives, ailleurs, en dehors de lui.

Une piste d'évolution est certainement à trouver entre les deux : le SCoT est bon quand il met en cohérence, mais il est faible lorsqu'il n'est qu'un outil généraliste, systémique. « *La question essentielle que nous devons nous poser est celle de notre portage politique et de notre visibilité.* » Alors que les SCoT, pour beaucoup, s'attèlent aujourd'hui à leur mise en œuvre, le principal défi de celle-ci réside dans leur capacité à asseoir une légitimité politique encore timide, qu'ils trouveront nécessairement en développant une forme de contractualisation par l'action. Autrement dit, les SCoT doivent aujourd'hui trouver les moyens de leur épaisseur politique, en privilégiant les objets « attrapables » de politiques publiques. « *C'est très vexant de penser que nous sommes vu comme simple outil technique alors qu'on fait tout pour définir et mettre en œuvre une politique publique d'aménagement.* »

## II – Repenser la prescriptivité, valeur ajoutée de l'expérience SCoT

*« Il y a des formes nouvelles et innovantes à inventer pour aller vers le faire et l'action »*

---

Que peuvent apporter les SCoT à la Région comme nouvelle expérience de la construction territoriale? En quoi cette démarche amène nécessairement les SCoT à se repenser eux-mêmes, collectivement ? La table régionale a permis de mettre en exergue 3 propositions de positionnement des SCoT vis à vis de la nouvelle grande Région, qui sont autant de pistes d'approfondissement pour une démarche InterSCoT à mettre en œuvre. Forts de plus de 10 ans d'expérimentation de l'exercice prescriptif souple, flexible et co-construit, les SCoT ont sans aucun doute un rôle d'éclaireur à jouer dans le renouvellement des politiques régionales.

- **Apporter à la Région une expérience de « l'auto-prescription » qui pourrait l'aider à penser la prescriptivité** (progression par étapes ; élaboration dans la proximité) : la prescriptivité dans l'esprit plutôt que dans la lettre (co-élaboration et négociation). « *On doit leur expliquer qu'on peut les aider à réussir leur schéma.* »
- **Développer et renforcer la démarche de réflexion InterSCoT**, à l'échelle de toute la Région, mais ne pas « l'endurcir » ni l'institutionnaliser : se mobiliser sur des enjeux concrets, faire des moments d'InterSCoT à la demande, éphémères et thématiques.
- **Lister les enjeux et se forger des éléments de doctrine** que les SCoT veulent voir saisis par la Région, pas uniquement à travers le SRADDET, et sur lesquels ils sont prêts à porter une parole commune : « *listons les sujets sur lesquels on veut que la Région soit au rendez-vous* ».

Dans cette perspective, les SCoT présents ont décidé de s'adresser à l'ensemble des 52 SCoT d'ALPC pour une première rencontre structurante à l'échelle régionale, proposée le 22 mars 2016.

## Preuves et épreuves de la mise en œuvre (Lyon, le 8 janvier 2016).

La recherché-action diligentée par la FNS s'est appuyé notamment sur 3 tables rondes régionales (Angoulême le 7 janvier, Lyon le 8 janvier, Brest le 19 janvier). En amont de ces rendez-vous de terrain, les premiers résultats de l'enquête menée par PACTE/ACADIE montrent bien la relative faiblesse politique des SCoT (objet politique non identifié !). Pour cette raison, leur avenir n'est pas garanti et leur installation dans le paysage institutionnel reste fragile. Il y a un risque réel que les SCoT n'embranchent pas politiquement et stagnent dans l'arsenal des dispositifs techniques banaux. Les enjeux politiques du moment (le « chamboulement » de la carte intercommunale, la montée des grandes régions) dominent l'étude et l'interpellent. **L'objectif de cette table-ronde est d'échanger sur la crédibilité des SCoT à travers leur « métier » et les actes qu'ils produisent, sur les preuves qu'ils font de leur capacité à peser et à agir, sur le bilan qu'on peut faire de leur utilité.** Les SCoT lyonnais ont été choisis pour cette approche parce qu'ils sont quasiment tous bien avancés dans la mise en œuvre.

### 1. Les conditions territoriales et politiques de l'utilité

D'abord : une certaine stabilité territoriale

La question de la recomposition territoriale n'était pas notre sujet mais impossible d'y échapper. Les **effets de fragilisation par les réformes de périmètres** sont inégaux mais parfois inquiétants, surtout pour les SCoT aux marges des départements où la convergence des visions n'est jamais définitivement acquise.

- Dans les Monts du Lyonnais, les SDCI du Rhône et de la Loire donnent des injonctions contradictoires au SCoT à cheval sur les deux départements.
- L'extension du SCoT Rives du Rhône (4 départements !) n'est pas en faveur d'un outil SCoT plus intégrateur et le ramène à des fonctions avant tout réglementaires (« Sur l'ancien périmètre, ça se passe bien »).

Partout, la diminution du nombre d'intercos membres du SCoT, qui pourrait sembler faciliter leur fonctionnement, ouvre en fait la tentation du « cavalier seul ». **Les SCoT ne font pas, ou pas souvent, référence territoriale dans la recomposition.**

Ensuite : la montée en puissance des intercos

Même si la montée en échelle des intercos déstabilise les SCoT, c'est quand même de leur renforcement que vient la mise en œuvre des SCoT. « Les EPCI sont les véritables maîtres d'œuvre des SCoT ». « Avant on regardait les communes, maintenant on regarde les intercos et ça change la vocation des SCoT » (BUCOPA). A l'inverse, les SCoT en difficulté sont ceux où « le niveau EPCI n'a pas joué, c'est encore à l'échelle des communes que ça se passe, au risque du blocage » (Boucles du Rhône).

Mais une interco dominante peut aussi prendre ombrage du SCoT : « le président de l'agglomération n'accepte pas le SCoT en tant que territoire ». « Le SCoT fonctionne grâce à des élus peu visibles... ».

Car au fond, « bien travailler c'est programmer notre propre fin : les EPCI qui comprennent (le SCoT) deviennent nos propres « rivaux ». Faudra-t-il grandir, et jusqu'où ? » (BUCOPA).

Enfin : deux options stratégiques alternatives

On voit bien se dessiner au moins deux modèles, comme partout en France (avec des SCoT qui hésitent entre les deux) :

- Dans les territoires fortement urbanisés avec un ou des EPCI puissant(s), **l'utilité du SCoT est d'être complémentaire des « grosses machines » qu'il rassemble.** Donc : articulation, interterritorialité, décloisonnement, transversalité, dialogue, souplesse, liberté de parole, bonne distance, agilité, transaction, discrétion... « Restons légers ! » (SEPAL).
- Dans les territoires moins puissants en ingénierie et moins intégrés en compétences, c'est l'inverse : l'utilité du SCoT (en tant que syndicat mixte) c'est de **rassembler un « portefeuille » d'outils et de cadres d'action qui s'associent bien** au SCoT proprement dit (en tant que document) : « SCoT + contrat + Leader + chartes et labels divers... » (Beaujolais).

**Une certitude commune :** « *Le SCoT pour le SCoT (i.e l'outil d'urbanisme stricto sensu) c'est voué à disparaître* » (Epures).

## **II. Ce qu'on sait faire, plutôt bien**

Le cœur de métier : réduire la consommation d'espace. Résultats encourageants sur le papier mais non garantis sur le terrain

« *J'ai le sentiment d'être un agent de l'Etat (mais un agent autrement !)* » (BUCOPA). « *On a un résultat sur la consommation foncière, constaté en CDCEA* » (Beaujolais).

- Avis convergents que les SCoT ont pesé sur les PLU, dans le bon sens.
- Sentiment d'y être parvenu plutôt par la conviction, la négociation et la patience que par la règle.
- Mais voix discordantes pour dire le retour en arrière (« *40 % des communes n'ont pas mis leur document en compatibilité, et le SCoT, non révisé, devient peu à peu inapplicable* » (Boucles du Rhône) ou les diverses formes de résistance.
- Accord : pour être crédibles, il faut d'abord « faire le job », celui qui justifie la fonction première du SCoT.

### **Faire bouger les lignes ?**

- Parce qu'on ouvre **un espace neutre de dialogue intra et inter-territorial**. « *Le SCoT a la liberté de dire des choses que personne n'ose dire.* » « *Du soft dans le dur.* » Les transactions portent majoritairement sur l'urbanisme, mais le SCoT peut aussi abriter d'autres chantiers :
  - Les SCoT de l'Ain localisent les équipements financés par le Département ;
  - Dans l'agglomération lyonnaise, le SCoT a su faire travailler ensemble une grande communauté urbaine et deux petites intercommunalités, ce qui constitue au départ une association bancaire...et pourtant ça marche... ;
  - Le SCoT Sud Loire témoigne également d'une avancée positive en accouchant d'un projet et d'une mise en œuvre d'un document d'urbanisme là où les trois Schémas directeurs précédents avaient échoué (« *Cohérence de papier* » ?) ;
  - BUCOPA coordonne les AOT du territoire, mais aussi les EPCU dans leurs compétences économiques, etc ;
  - L'interSCoT a produit une charte commerciale, porte des avis communs (SDAGE, SRADDT, etc.), fait grandir par les diagnostics la vision de la scène métropolitaine élargie (à défaut de faire grandir une gouvernance métropolitaine, NDLR).
- Parce qu'on **fait évoluer les schémas culturels des communes** sur le logement social, la construction de logements, la densité. Pour certains, on peut presque parler ici d'un outil SCoT au service d'une « *progression sociétale* » (Rives du Rhône). Pour d'autres, la portée des SCoT sur ces évolutions de fond reste modeste : « *on a parfois le sentiment de voir passer les trains* », « *on ne passe pas spontanément par nous* ».
- Parce qu'on peut **faire émerger des dossiers orphelins**. Dans l'agglomération lyonnaise, le SCoT a « réveillé » des chantiers endormis et fait émerger de nouvelles questions : le développement portuaire, l'université dans ses territoires, etc. Mais « *il faut 10-15 ans pour qu'une grande intention advienne* » et les sujets de demain mériteraient qu'on s'en saisisse plus résolument.

## **III. Les tournants qui attendent les SCoT**

La nécessité d'un deuxième souffle s'exprime de multiples façons.

Pas qu'avec les élus, pas que le réglementaire

« *Le travail avec tous les acteurs du territoire : une liberté que nous exerçons très insuffisamment.* » « *Il faut s'ouvrir à ceux qui font le territoire et à leurs stratégies.* »

La montée en puissance des PLUI va immanquablement repositionner la fonction de SCoT, même si la situation à cet égard est très inégale d'un SCoT à l'autre. Le principe de scène de médiation est à conserver mais à amplifier, très **au-delà de la sphère politique et technique** qui l'a instauré.

## Des nouveaux mots d'ordre rassembleurs

**.Ressources, énergie, paysage** : quelques sujets à forte portée fédératrice, et qui répondent centralement aux enjeux du temps. Les SCoT vont pouvoir s'y relancer. La pédagogie des bonnes formes urbaines est à maintenir, mais il faut la revisiter à l'aune de ces nouveaux enjeux, qui ont en outre, par leur quotidien, la vertu de « parler au citoyen » (Plan Paysage, label GéoParc et TEPOS dans le Beaujolais). *« Être moins généralistes et moins pensée unique » (Rives du Rhône).*

## Mémoire et prospective

Les SCoT ont 10-15 ans d'existence, et ils portent une vision et un projet à 20 ans : cette « épaisseur historique » est à assumer plus résolument. Les preuves et les épreuves de la mise en œuvre sont là aussi. Les SCoT n'ont pas le monopole de la mémoire et de la prospective territoriale, mais s'ils s'en privent, ils ne peuvent pas compter sur la stabilité institutionnelle, comme on l'a vu. Se raconter, se projeter : les territoires en ont besoin, et ça peut être une des fonctions essentielles des SCoT.

## Entre intégration et articulation (Brest, le 19 janvier 2016).

Le temps d'échanges et de réflexion entre SCoT finistériens et avec leurs partenaires (DDTM & sous-préfecture, Conseil Départemental, Agence d'urbanisme, CCI, Chambre d'agriculture, Conseil de Développement) a retenu deux problématiques :

- **la problématique de l'intégration**, où comment la démarche de SCoT (son élaboration, le cadre de travail qu'elle ouvre, le « territoire » qu'elle produit ou reconnaît) s'intègre dans d'autres démarches (en l'occurrence dans le cas du Pays brestois : une agence d'urbanisme, puis un pays, puis un pôle métropolitain), ou pas. Autrement dit, pourquoi observe-t-on un modèle très intégrateur au nord du département, et très éclaté au sud ?

- **la problématique de l'articulation**, où comment on sort du périmètre du SCoT pour atteindre certains de ses objectifs, et plus généralement ceux des collectivités concernées, par des ententes, des réseaux, ou d'autres stratégies plus grands que le SCoT, et qui le font vivre autrement. Autrement dit, quelles perspectives pour un inter-SCoT, ou tout autre mode de coopération élargie, dans le Finistère, et au-delà ?

La situation au regard des SCoT et des territoires - trois contextes bien différents :

- Un SCoT très intégrateur : en fait un Pays - Pôle Métropolitain avec 20 ans d'antériorité, pour lequel le SCoT est un outil parmi d'autres,
- Deux SCoT en perspective de fusion à l'échelle du pays de Morlaix, tendant à se rapprocher du « modèle » précédent,
- Cinq SCoT qui retranscrivent le fractionnement identitaire et culturel de la Cornouaille.

### *1. Valeur ajoutée de l'intégration et alternative raisonnable*

#### 1. Brest, un modèle de capacité simplificatrice ?

*« On est au bout du monde, il faut parler plus fort pour se faire entendre, donc parler ensemble ! »*

**Toujours un coup d'avance** : au-delà des clivages traditionnels entre ville et campagne, au-delà de la crainte de l'impérialisme de la ville-centre, le modèle brestois est un produit territorial et politique résolument intégré. Du premier POS communautaire en 1975 à la transformation du Syndicat Mixte en Pôle Métropolitain (« on n'avait plus qu'à changer de nom ! ») après la loi MAPTAM, l'action collective territoriale brestoïse est intrinsèquement tournée vers l'intégration.

**Une intégration souple** : le SCoT du Pays de Brest, porté par le Pôle Métropolitain du même nom suit le modèle du « tout sous le même toit », c'est-à-dire d'un cadre intégrateur qui absorbe, change de forme au fur et à mesure des alliances et des complicités, des problématiques et des cadres de contractualisation. Son périmètre est stable mais son contenu évolutif. Ses fonctions, ses missions, ses compétences, et ses moyens évoluent dans le temps.

**Un modèle fédératif** : à l'inverse du modèle rennais, dans lequel intégration rime avec fusion, dans le Pays de Brest l'intégration sous-tend la coordination de plusieurs intercommunalités qui décident de se doter d'outils communs (Agence d'urbanisme, puis SCOT, puis SIG...).

**La centralité discrète de Brest** : depuis le début de l'intégration, la ville-centre multiplie les preuves données à sa périphérie, en sectorisant à la maille, en jouant le jeu du fédéralisme, en ne siégeant pas à la présidence du SCoT, ... L'intégration a pris 20 ans et n'a pas été un long fleuve tranquille.

#### 2. Les valeurs ajoutées de l'intégration

[Faire mieux] **Intégrer, c'est coordonner** : le SCoT est « l'instrument de coordination de ce que chaque intercommunalité entreprend dans son territoire ». En 1999, les élus du Pays de Brest rejettent l'idée d'un PLH commun, perçu comme un instrument « trop intrusif ». Le choix est alors de produire un PLH par intercommunalité, suivi d'un document censé coordonner les programmes. Depuis, la méthode est restée la même, récemment pour le PCAET notamment. Par conséquent, le SCoT est vu comme un document « d'orientation plus que de prescription ».

[Faire plus] **Intégrer, c'est mobiliser** : le SCoT du Pays de Brest est un OPTI, un « Objet Politique Très Identifié », outil d'intégration activé par le Pays et le Pôle Métropolitain. La méthode d'élaboration du SCoT est « le socle de

l'intégration ». Au centre de la mobilisation, les présidents des EPCI forment le bureau du Pays et du Pôle Métropolitain, réuni plusieurs fois par mois pendant les trois ans d'élaboration du SCoT.

[Faire autrement] **Intégrer, c'est transversaliser** : développement économique, gestion du trait de côte et des risques littoraux, fléchage des contractualisations, accès terre-mer,... Le SCoT est vu comme compétent pour parler de tout, même sur des scènes foisonnantes, et même quand ce n'est pas sa compétence directe. Il est le liant entre différentes politiques publiques.

### 3. Sans polarité intégratrice, pas d'intégration ?

Au sud, les 5 SCoT traduisent le fractionnement identitaire et culturel de la Cornouaille. Ils demeurent des « SCoT de communes » plutôt que d'intercommunalités et donnent l'impression d'un patchwork d'initiatives sans articulation. La construction de consensus localisés à partir d'argumentations partagées butte sur des « modes de vie », des « histoires politiques » et des traditions situées.

Ainsi, au titre des raisons de cette fragmentation sont citées :

- le collier de perles des petites villes qui ne se parlent pas (Quimper, Quimperlé, Concarneau, Douarnenez,...) et l'incapacité de Quimper, coincée entre Brest et Lorient, à rayonner sur un territoire élargi,
- des pays institutionnels qui prennent les formes des pays historiques (pays bigouden, pays glazic, ...), des « guerres de clochers »...
- le manque de volonté des élus, ... et là, les explications deviennent vite personnelles.

Il est donc malaisé de trouver la réponse à la difficulté de ce territoire de jouer des alliances originales. Les acteurs semblent avoir renoncé à la perspective de toute forme d'intégration, sans avoir développé leurs propres configurations (hormis une ébauche d'inter-SCoT avortée et un Axe Sud esquissé en direction de Vannes qui n'a pas de prise sur les SCoT).

Des pistes de questions à creuser ?

- . Pour qu'un SCoT fonctionne, doit-il s'appuyer sur une ville centre forte et/ou une intégration intercommunale structurée ? La CDCI qui pousse à la fusion de territoires en peine de SCoT sur ce territoire semble partir de ce constat.
- . Quelles sont les conséquences de ces forces centrifuges / centripètes ?

## II. Articulation de proximité, articulation en réseaux

On l'a vu, l'intégration portée par une partie des SCoT Finistériens est un modèle souple, fédéral, coopératif. « Le salut ne passera pas uniquement par une intégration de plus en plus large ! » Comment le SCoT interagit, joue, négocie, s'adosse à ceux (territoires ou dispositifs) qu'il n'a pas vocation à intégrer ?

### 1. Des articulations de proximité

PNR d'Armorique, CCI, voisins proches, opérateurs privés, commerciaux, bailleurs, associations, universités, réseaux technologiques territorialisés, les Pôles de Compétitivité,... le SCoT du Pays de Brest dialogue avec tous les acteurs de proximité dont il juge que les champs d'actions font partie de ses « champs de cohérence ».

- . Un Club des PLUI s'amorce au sein du Pays pour mettre en place des bonnes pratiques.
- . La CCI, gestionnaire du port, de l'aéroport, des centres de formation, est pleinement associée aux groupes de travail du SCoT. Elle lui commande une réflexion sur la difficulté d'accès à la mer des entreprises du territoire.
- . Des observatoires partenariaux sont montés avec les universités, les acteurs de l'habitat et du foncier, etc.

Au-delà des échanges de bonnes pratiques, les SCoT sortent de leur périmètre pour atteindre leurs objectifs : le Document d'Aménagement Commercial (DAC) est partagé et coproduit par le SCoT et la CCI, voté à l'unanimité, et porté conjointement par les deux institutions. Le portage fort a permis aux acteurs de grandes surfaces de se saisir des enjeux. Les recours diminuent rapidement.

### 2. Des articulations en réseaux

Deux réseaux se superposent et ciblent des sujets différenciés :

- . Le Pôle Métropolitain Loire Bretagne (Angers, Brest, Nantes, Rennes, et Saint-Nazaire) se regroupe autour des questions liées aux grandes infrastructures (sur le sujet de la Grande Vitesse notamment) et aux grands équipements (en lien avec les stratégies des universités par exemple).
- . La collaboration avec les territoires du Finistère et de l'Ouest Breton (Brest/Quimper/Morlaix/Carhaix/Lannion/Saint-Brieuc/Concarneau/Lorient/Vannes). se concentre sur le développement de l'Université Bretagne Ouest, les questions liées aux aéroports ou les enjeux d'accès aux soins. Brest, Morlaix et Lannion ont d'ailleurs créé une structure commune pour aborder la rénovation de la RN12, le rayonnement du CHU, etc.

Ici encore, les pratiques brestoises ont servi de cas d'école : le Breizh 16, dit « B16 », qui réunit 11 agglomérations, la région Bretagne et les 4 conseils régionaux, servant en partie à préfigurer la CTAP dans la loi NOTRe. Autres exemples d'interterritorialité en marche : la conférence régionale mer littoral et la gestion intégrée des zones côtières ; la SPLA « Eau du Ponant », ...

CQFD : l'intégration favorise l'articulation. Plus le territoire est intégré (comme le pays / pôle métropolitain de Brest), plus il est en capacité de se projeter dans des réseaux interterritoriaux. Mais s'agit-il d'une des vertus, ou des valeurs ajoutées, du SCoT, ou bien le SCoT n'est-il qu'un outil parmi d'autres, d'une gouvernance qui se construit sur des cadres plus politiquement identifiés que lui (pays, pôle métropolitain) ?

# SCoT et territoires

## Quels acquis ? Quelles perspectives ?

Rapport intermédiaire – 28/09/2015

### Table des matières du rapport intermédiaire

1. Intercommunalités : les SCoT déclencheurs ou amortisseurs ? .....	67
L'enjeu de la généralisation d'un modèle .....	67
Une mise en œuvre différenciée .....	67
2. Les SCoT, doctrines aménagistes ou lieux neutres ? .....	68
Une saturation normative .....	68
De la connaissance à l'action .....	68
3. Prospective : les SCoT acteurs de la « transition territoriale » ? .....	69
Un objet politique non identifié .....	69
Des espaces de transaction .....	70
Annexes .....	72
Annexe 1 – Équipes mobilisées .....	72
Annexe 2 – 13 fiches de synthèse .....	72
Annexe 3 – Tableau récapitulatif .....	111

Le présent rapport constitue un document d'étape réalisé dans le cadre de la recherche-action commanditée par la Fédération nationale des SCoT au laboratoire PACTE et au bureau d'étude ACADIE en mai 2015. Il a pour objectif de préparer une enquête de terrain qui sera réalisée d'octobre à décembre 2015. Il a été convenu d'engager la réflexion en trois temps.

- d'abord un cadrage des enjeux de l'étude dans ses dimensions scientifiques et opérationnels avec l'organisation d'une journée de travail en juin à Grenoble mobilisant les équipes d'Acadie et de Pacte,
- ensuite un travail d'analyse et de synthèse sur des documents de références (articles, rapports, thèses...) qui traitent du fonctionnement des SCoT en France,
- enfin un séminaire de recherche en septembre présentant les grandes lignes sur ces connaissances et sollicitant l'avis de 7 experts reconnus sur ces enjeux afin d'établir un cahier des charges des questions importantes, controversées, oubliées ou restées en suspens.

Comme nous l'annoncions dans la réponse à l'appel à projet, ces trois temps de travail nous semblaient indispensables pour esquisser une première vue d'ensemble sur la façon dont les universitaires se saisissent de l'objet « SCoT ». Cette étape permet de formuler d'emblée un étonnement et une question. L'étonnement concerne la rareté des travaux d'étude, leur fort degré de spécialisation sur l'aménagement et l'urbanisme, leur orientation souvent opérationnelle, et en corollaire, la quasi-absence des analyses et recherches dans les champs de la science politique, de la sociologie politique et du droit. La question concerne les raisons de cet apparent désintérêt. On pourrait avancer en première lecture les arguments de l'hyper technicité du sujet ou encore d'une certaine confidentialité des enjeux en présence. Mais est-ce suffisant pour comprendre cet angle mort académique dans ses ressorts politiques ? Il nous semble que ce sont surtout les facettes hybrides, masquées et d'une certaine façon inclassables des SCoT qui découragent les travaux empiriques et les montées en généralités. Tout se passe comme si ces syndicats mixtes étaient trop singuliers, trop français, trop souterrains, trop transversaux ou encore trop territoriaux pour permettre des débats sur la politique et l'action publique et pour être saisis dans une optique comparatiste internationale.

Cet impensé de départ constitue assurément un défi central dans notre enquête en préparation : le fait de circonscrire les SCoT à un champ de savoir spécialisé sur l'urbanisme et l'aménagement orienté, *de facto*, la nature des questions mises au débat. Ces dernières décennies, d'autres objets tout autant *technico-polymorphes* ont acquis une visibilité importante dans le champ des sciences sociales et auprès des médias. On pense par exemple à la politique de la ville et aux parcs naturels régionaux, deux *inventions* juridico-administratives bien françaises et tellement singulières. On pense aussi aux dispositifs européens du type *Leader*, aux mécanismes de soutien à la production agricole ou encore aux postures NIMBY (« *not in my backyard* ») concernant la place des individus dans les décisions sur les usages publics du sol. Par rapport à ces objets souvent étudiés mais qui impactent parfois beaucoup moins l'action publique que les SCoT, pourquoi ces derniers restent-ils confidentiels ou dans l'ombre dans les travaux universitaires ? Dans les années 70, les travaux académiques sur les « Schémas directeurs » ont connu une certaine reconnaissance sans doute liée aux grands financements ministériels et au succès des recherches sur la planification *à la française*. Pourquoi le terme même de « SCoT » reste-t-il confiné à des usages experts ? Et dans quelle mesure cette forme de discrétion constitue-t-elle une donnée centrale de nos réflexions prospectives sur leur devenir ?

Voilà un premier résultat paradoxal : les SCoT « ne font pas problème » sur la scène scientifique, politique et médiatique alors qu'il nous semble que ces dispositifs (que l'on pourrait aussi qualifier comme des instruments, des para-institutions, des coalitions d'acteurs, des doctrines normatives...) s'invitent potentiellement au cœur de la réforme territoriale et du processus de décentralisation.

Le rapport est organisé en trois temps qui correspondent aux axes de réflexion initialement discutés à l'issue de la rencontre du 29 juin 2015 à Grenoble. Le premier concerne les réorganisations territoriales liées à la mise en chantier ou en révision des SCoT. Le second porte sur les doctrines d'aménagement discutées et diffusées à cette occasion dans chaque contexte local. Le troisième enfin concerne les enjeux politiques régionaux et nationaux en présence. Nous avons retenu pour principe d'alimenter ces trois axes à partir des éléments saillants tirés d'une recherche bibliographique assez poussée qui a été commentée lors du séminaire du 7 septembre 2015 organisé au siège de la Fédération nationale des SCoT. En annexe, nous listons les personnes impliquées dans ce rapport (annexe 1), nous reproduisons *in extenso* (mais sans les tableaux et ni les schémas) les fiches de synthèse décrivant 13 travaux de référence (annexe 2) et nous proposons un tableau récapitulatif reprenant la façon dont les trois axes sont traités dans ces documents.

# 1. Intercommunalités : les SCoT déclencheurs ou amortisseurs ?

Notre premier questionnement s'est focalisé sur le rôle concret des SCoT dans le processus actuel de recomposition territoriale et tout particulièrement en matière intercommunale. Le bilan implique de revenir d'abord sur les projets qui ont été qualifiés de « SCoT modèles » dans les années 2000 et 2010. Il faut aussi se demander dans quelle mesure ces derniers peuvent encore faire référence en 2015. A cet égard, on voit bien que chaque SCoT est fortement conditionné par la contextualisation historique de sa création. Peut-on par exemple considérer que les SCoT déjà réalisés illustrent un élan volontariste dorénavant révolu? Et quels enseignements tirer de la place congrue donnée jusqu'à présent aux dispositifs de concertation et de participation?

## L'enjeu de la généralisation d'un modèle

La couverture SCoT du territoire national continue et continuera de progresser, ce que peu de cadres d'action territoriale (ou « territoires de projet ») peuvent se prévaloir en France (on pense ici à l'échec des « pays » par exemple). Les SCoT auront bientôt un poids collectif comparable à celui que les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre ont acquis dans les années 1990-2000. Cette montée en puissance a un corollaire : plus le nombre de SCoT grandit, plus l'hétérogénéité augmente, révélant des écarts croissants de « culture SCoT » selon les contextes et selon les générations. D'où un premier enjeu presque mécanique à relever sur cette séquence de montée en puissance et en variété : la capacité à tenir un discours unificateur, globalement compréhensif, sur ce que deviennent les SCoT et leur monde de travail.

Si l'on fait un retour sur la *littérature grise* dans ce domaine (rapports, articles, études), trois enseignements semblent se détacher. Le premier concerne le consensus progressivement établi sur l'importance du centre de gravité intercommunal dans les régulations publiques en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Si l'on se réfère aux prévisions formulées dans les travaux de prospective des années 80, ce consensus a été beaucoup plus lent que prévu à se construire. Longtemps, ses motifs techniques (d'économie, de rationalité, de cohérence, de stratégie) ont été perçus comme secondaires par rapport à d'autres critères plus symboliques (l'identité communale, les fiefs électoraux, les traditions administratives). Le deuxième enseignement concerne les *explorations interterritoriales* favorisées par les SCoT, importantes par leur nombre et dans leur diversité. Les études menées dans les années 2000 montrent que de nombreux SCoT ont fait office de *tremplin* et de *déclencheur* pour aborder des enjeux territoriaux qui débordaient largement le strict périmètre d'application SCoT. On retiendra ici l'idée que souvent, « *pour réussir son SCoT, il faut savoir en sortir* ». Le troisième enseignement enfin concerne le constat partagé que le SCoT n'est qu'une première étape intercommunale et que le *passage à l'acte* constitue une étape pour le moins incertaine. Le SCoT est bien un *déclencheur*, mais à condition que s'engage ensuite un travail de traduction sur le terrain, ce qui repose la question du *modèle initial* (le volontarisme intercommunal) et de sa généralisation.

## Une mise en œuvre différenciée

Sur le défi de la généralisation précisément, le séminaire du 7 septembre 2015 a permis à plusieurs intervenants de souligner les enjeux de différenciation territoriale en présence. À écouter les acteurs de terrain par exemple, les SCoT sont systématiquement vécus comme atypiques et comme « des laboratoires à ciel ouvert » liés à une série de critères hyper locaux. Ce sentiment est pour partie contredit par le mouvement de standardisation que produit la démarche SCoT au fil des multiples normes contraignantes à intégrer dans les schémas. Le modèle de la « ville durable » a produit, au moins au niveau des discours, un effet d'homogénéisation perceptible dans toutes institutions métropolitaines.

Finalement, passée la première génération des SCoT clairement engagés comme *déclencheurs* d'intercommunalité, on peut se demander si les nouveaux SCoT et les SCoT en révision ne procèdent pas dorénavant plutôt comme des *amortisseurs* d'intercommunalités. Pour le cas des révisions à territoire stable, c'est le *statu quo* qui s'impose. Pour les autres, la question de la cohésion spatiale devient centrale. Et dans la mesure où la tendance est à l'augmentation (des périmètres comme des compétences), les SCoT deviennent des outils où la prudence est de mise et où le volume gestionnaire (en questions techniques à traiter) prend le pas sur les enjeux interterritoriaux plus stratégiques.

On retiendra de ce bref focus sur l'impact des SCoT dans le mouvement intercommunal que l'équation déclencheur/amortisseur devrait être particulièrement lisible dans les schémas départementaux de coopération intercommunale que les préfets dévoileront début 2016. Dans l'optique de l'enquête à venir, il pourrait être intéressant de questionner les acteurs des sites étudiés sur deux points en particulier : la formation (ou pas) d'un « esprit SCoT » sur les enjeux intercommunaux dans chaque territoire étudié et l'influence souterraine (ou pas) des SCoT dans les redécoupages débattus pour l'élaboration des SDCI.

## 2. Les SCoT, doctrines aménagistes ou lieux neutres ?

Le deuxième questionnement concerne l'influence des SCoT et des inter-SCoT dans la production des priorités d'action publique, que ce soit dans le champ de l'aménagement, de l'environnement, du logement, de la cohésion sociale ou encore des transports. On sait peu de choses sur la circulation des idées, des recettes et des *bonnes pratiques* spécifiquement impulsées par le monde professionnalisé des SCoT. En termes de politiques publiques, on pourrait parler de référentiels, c'est à dire de représentations des problèmes et des solutions qui sont énoncés dans des forums professionnel sur des bases sectorielles puis qui sont débattues et légitimées dans des arènes politiques. Le SCoT n'est-il qu'un « lieu neutre » (comme il est trop souvent répété pour que le soupçon ne vienne) qui met en scène le produit de conflits et d'orientations élaboré sur d'autres scènes collectives ? Quid des enjeux touchant aux régulations publiques dans les champs de la solidarité et de l'action sociales ? Dans le même temps, peut-on dire que les SCoT restent actuellement les vecteurs d'une théorie de la planification ou au contraire qu'ils fonctionnent comme le réceptacle passif d'une multitude de discours experts antagonistes ?

### Une saturation normative

Avant d'ouvrir ce débat, il faut avoir à l'esprit qu'en quinze ans (depuis la loi SRU), la « barque » réglementaire et normative des SCoT n'a cessé de s'alourdir. En tant qu'exercice de mise en cohérence par le territoire, le SCoT tend à accueillir une liste d'objectifs et d'obligations qui s'allonge d'année en année, avec pour conséquence première la standardisation de l'exercice par ses contraintes. C'est un classique de l'action administrative et de ses procédures. Mais cette tendance est en contradiction avec la précédente, celle de la montée en variété des demandes et des objectifs. Est-on en train d'aller vers le même SCoT partout (cf. la « grenellisation »), ou au contraire à une territorialisation de l'exercice qui autoriserait (voire qui exigerait) une digestion des contraintes dans le but de les rendre spécifique à chaque territoire (ou au moins type de situation territoriale) ?

Pour le monde des SCoT, cette mise en tension est difficile à appréhender parce que ce qui les unit (le cadre réglementaire et normatif qu'ils portent comme une « bonne parole ») est aussi ce qui les sature et les épuise. D'où l'enjeu de se donner un peu d'air vis-à-vis de la dimension réglementaire et normative au nom du territoire, c'est-à-dire de cette construction à laquelle contribue le SCoT mais qui est « plus grande » que lui.

### De la connaissance à l'action

Les 13 documents mis à l'étude donnent des indices sur les facettes d'une dynamique SCoT qui ne se limiterait pas à de la production réglementaire et normative. On peut pointer trois résultats saillants dans ce sens. Il faut d'abord reconnaître que les SCoT commanditent et analysent une masse impressionnante de données, que ce soit via les agences d'urbanisme, des bureaux d'études ou des services d'ingénierie des collectivités locales et des ministères. Cette activité de production de connaissances est inégale selon les territoires. Surtout, il ne semble pas qu'elle débouche sur des récits d'ensemble (on cherche en vain la trace d'un *grand récit métropolitain* par exemple). Il apparaît même que le foisonnement des données expose leur publicisation au risque de l'illisibilité. Le deuxième résultat concerne l'absence d'innovation dans les schémas et la tendance à réactualiser des principes anciens ou à reproduire des référentiels stabilisés. Une étude mentionne cependant l'exemple de SCoT qui devançant la loi, qui anticipent certains problèmes et qui s'émancipent du cadre trop figé de la pensée aménagiste des années 90.

Le troisième résultat est un constat maintes fois souligné : les SCoT font abstraction des enjeux de mise en œuvre de leurs préconisations. Le diagnostic est énoncé comme une critique portant à la fois sur des éléments de faisabilité technique, sur des incapacités opérationnelles à agir et sur des impensés juridiques. La charge mérite débat et le séminaire du 7

septembre 2015 a été particulièrement animé sur cette séquence. Comment passer à l'action ? Certains experts soulignent d'abord que nous sommes en présence « d'incohérences calmes », au sens où la mise en application des orientations n'a pour l'instant d'autre urgence que le volontarisme des collectivités locales. Il en sera peut-être différemment dans quelques années quand certains « périls » mettront explicitement les SCoT en première ligne (un débordement démographique, une catastrophe environnementale, une crise écologique, une explosion sociale...). Les experts soulignent aussi que « les SCoT n'ont pas de main » et qu'ils ont souvent peu de moyens, que l'ingénierie est dérisoire comparée à celle des Parcs Naturels Régionaux par exemple, et que la marche pour passer de la connaissance à l'action s'avère dans ces conditions particulièrement haute à gravir. Les experts soulignent encore que les « grands élus » n'ont pas forcément intérêt à investir des dossiers où l'innovation entraîne une mise en danger politique immédiate. Les groupes d'intérêts occupent d'ailleurs une position stratégique souvent autobloquante : peu consultés en amont, ils n'investissent les documents que sur des cas particuliers et à partir de stratégies défensives (pour ne pas dire conservatoires). Enfin, vue sous l'angle juridique, la question de la mise en œuvre met en scène un « droit souple » où figure simplement une « obligation de compatibilité » qui ne questionne pas les enjeux de conformité.

Dans la perspective de l'enquête de terrain, on retiendra volontiers que pour éclairer l'équation du *lieu neutre* comme de la *doctrine aménagiste*, on peut explorer deux pistes pour lesquelles les diagnostics restent controversés. La première piste concerne l'utilité (ou pas) d'initiatives de type « atelier » visant à animer des espaces locaux de débat sur les finalités des SCoT, sur le sens qu'ils produisent, sur les promesses qu'ils suggèrent. La seconde concerne la nécessité (ou pas) d'engager les SCoT dans des démarches de contractualisation. Le cas des PNR a souvent été pris en exemple pour rappeler la configuration « chevaux légers » des SCoT, tout en soulignant le danger qu'il y aurait, pour rester sur des métaphores animalières, à se satisfaire de documents « tigres de papiers » dès que les SCoT touchent à des enjeux conflictuels ou non balisés.

### **3. Prospective : les SCoT acteurs de la « transition territoriale » ?**

Notre troisième questionnement enfin s'est orienté sur le rôle politique des responsables des SCoT (élus et salariés) et de la Fédération nationale des SCoT comme « acteurs collectifs » situés au cœur des défis posés en région et au niveau national concernant le devenir de la décentralisation. Ce questionnement ne fait pas explicitement parti de la commande mais il nous semble indispensable d'établir des connexions entre l'activité de la Fédération, l'implication de ses membres sur le terrain et les controverses nationales concernant des transformations majeures (la métropolisation, la transition énergétique, la solidarité sociale...).

#### **Un objet politique non identifié**

Si l'on se place sur un plan purement technique, le mécano actuel des instruments de planification territoriale place les SCoT au cœur des ambitions et défis de la loi NOTRe sur les PLU(i) et du SRADDET. Dans les années qui viennent, on peut même se demander si les SCoT ne pourraient pas devenir des « ombrelles » permettant d'expérimenter de nouveaux modes de gouvernance en région et en département. Dans cette hypothèse, la Fédération n'aurait-elle pas intérêt à lancer une initiative de « SCoT témoins » visant à tester des dépassements de frontières (entre intercommunalités, entre départements, entre le rural et le métropolitain, entre l'aménagement et le développement...) ? Pouvons le scénario jusqu'au bout : toujours dans cette perspective, l'État, dont les positions normatives et coercitives vont nécessairement conditionner les futures créations de SCoT, n'aurait-il pas tout intérêt à promouvoir des mécanismes incitatifs plaçant les SCoT au cœur de la Réforme Territoriale ?

Il nous semble que la Fédération, en tant qu'instance de représentation, doit réfléchir aux façons de répondre à la double question de l'utilité et de la visibilité des SCoT. La première preuve de l'existence d'un SCoT, c'est la portée de ses orientations pour les partenaires qui l'entourent : les collectivités, les opérateurs, les institutions, les acteurs les plus variés (peut-être même les habitants...). Dans quelle mesure les animateurs du SCoT infiltreront-ils ces divers mondes d'action pour qu'ils fassent leurs choix du SCoT, ou qu'ils agissent en congruence avec eux ? La preuve de l'existence des SCoT, c'est aussi une reconnaissance dans les rouages de la démocratie tant territoriale que nationale. Pourquoi les dispositifs participatifs et consultatifs, qui s'invitent dans toutes les micro-décisions comme dans les plus grands débats de société,

sont-ils à ce point déconnectés des processus d'élaboration et de révision des SCoT ? Comment les intercommunalités racontent-elles leur implication dans les SCoT ? On touche là à une véritable zone d'ombre narrative qui rejoint l'étonnement évoqué en ouverture de ce rapport : sur la scène publique et démocratique, les SCoT s'apparentent en quelque sorte à une variété d'OVNI, les OPNI (Objets Politiques Non Identifiés). Non seulement leur statut juridique et leurs compétences échappent à toute catégorisation classique mais en plus, même s'ils sont censés être partout sur le territoire, personne ne les a jamais vus « concrètement » et ils ne font quasiment jamais l'objet d'un *récit* dans les médias ou dans la société civile. Ses promoteurs les définissent volontiers comme de simples outils techniques alors que l'on sait que les préconisations des SCoT touchent directement à tous les aspects de la vie quotidienne des individus.

## Des espaces de transaction

Ce que cet étonnement révèle d'abord sur le plan politique, c'est la nature ambiguë du pouvoir exercé par les SCoT dans les systèmes politiques locaux et au sein des *tournois* nationaux qui débattent d'enjeux de planification territoriale (qu'ils soient catégoriels, partisans ou thématiques). Les SCoT ne sont pas seulement des « outils » (même si cette rhétorique revient en boucle dans tous les discours), ce sont aussi des espaces de mise en tension entre différentes conceptions de l'intérêt général et du service public. Et de notre point de vue, ce qui fait l'originalité de leur intervention tient dans la nature (et presque dans la qualité) de ces tensions. Au modèle classique de la domination qui consiste à imposer un point de vue à partir d'une position légitime (ce que les arènes communales et intercommunales pratiquent quotidiennement), les SCoT optent pour des espaces souples de transaction visant à construire des consensus localisés et à partir d'argumentations partagées. D'une certaine façon, les SCoT sont des OPNI modernes, au sens où ils illustrent les doutes, les incertitudes et les promesses de la Réforme Territoriale en gestation. On pourrait presque dire que les SCoT sont des leviers potentiels de la « transition territoriale » : par cette formule hybride, nous voulons insister sur la nécessité de mieux formuler en quoi les SCoT éclairent la période contemporaine de *flottement territorial* et le rôle des collectivités locales dorénavant attendu sur les grandes orientations de politiques publiques.

Revenons pour conclure aux questions qu'il faudra poser dans l'enquête de terrain en octobre et en novembre. Nos lectures et débats sur les réorganisations territoriales suggèrent que les SCoT, malgré leur jeune âge, s'éloignent déjà de leur premier objectif (déclencheurs d'intercommunalités) pour expérimenter une fonction plus pédagogique (amortisseurs d'enjeux locaux et de normes multiples). Nos lectures et débats sur les orientations sectorielles suggèrent qu'au temps des doctrines aménagistes de départ (la densification, le Grenelle) succède des missions moins visionnaires qui privilégient surtout la construction de *lieux neutres*. La 10<sup>ème</sup> rencontre nationale des SCoT qui s'est tenue à Rouen les 24 et 25 septembre montre que ce double virage se fait de façon assez dynamique et volontaire. Le *monde des SCoT* est majoritairement composé d'élus décidés et de techniciens jeunes et qualifiés. La période semble en même temps se caractériser par une puissante logique de différenciation territoriale : à chaque contexte correspond une kyrielle d'acteurs et d'institutions qui bricolent spécifiquement leur conception du rôle des SCoT. La plupart des intervenants affirment d'ailleurs leur volonté que la co-construction des objectifs et des orientations pour « faire projet » soit réalisée à l'échelle du territoire. Le SCoT s'impose comme espace de transaction plutôt que de prescription. Chaque élan collectif apparaît puissamment situé territorialement, donnant l'impression, si l'on éloigne un peu la focale, d'un *patchwork* d'initiatives, de savoir faire, de doctrines (quand il y en a) et même de discours d'intégration.

Dans ces conditions, la Fédération des SCoT a-t-elle la possibilité et la capacité de rassembler ses adhérents sur une vision partagée et sur des valeurs communes ? Il nous semble que le récit fédérateur restera inachevé tant qu'il n'y aura pas de volonté politique à sortir explicitement du premier cercle des initiés et à « raconter » les vertus des SCoT dans un langage non spécialisé. Ce constat questionne, en creux, trois enjeux curieusement restés dans l'ombre durant ces 10<sup>èmes</sup> rencontres :

- Dans les phases de création et de révision, les diagnostics commandités à des partenaires extérieurs (cabinets, agences, collectivités) occupent une place centrale ; mais a-t-on des données sur le profil de ces experts, leurs réseaux, leur culture technique, leur vision aménagiste et donc leur influence sur la nature des enjeux de planification ?
- La question de la place des habitants constitue un sujet sensible, non résolu via les conseils de développement et souvent vecteur d'insatisfactions appelant des stratégies de contournement ; mais peut-on durablement revendiquer des *projets de territoire* (le terme reste visiblement à la mode en France) qui seraient conçu hors de vue des habitants ?
- Dans un registre voisin, la place des groupes d'intérêts reste une énigme pour l'observateur extérieur, que ce soit dans des secteurs classiques (l'agriculture, les entreprises, les autorités organisatrices de transports...) ou sur des dossiers plus transversaux (le logement social, le risque écologique, les nouvelles mobilités...) ; mais cette conception

souterraine du dialogue social ne constitue-t-elle pas un handicap qui se révélera rédhibitoire lors de la phase de mise en œuvre des préconisations ?

Ces trois questions restées en suspens questionnent la modernité de la démarche SCoT. Si l'on retient l'hypothèse d'une période de *transition territoriale* pavée d'incertitudes et de doutes, une période où la gouvernance se nourrit de décroissements et d'émancipations, on imagine mal que la place des experts, des habitants et des lobbies ne soit pas débattue publiquement et exposée médiatiquement. L'enjeu n'est pas seulement politique mais aussi pragmatique : le défi d'un langage commun SCoT qui ferait la fierté d'une communauté d'acteurs tout en étant audible sur l'extérieur implique un travail d'affichage qui va bien au-delà de ressources de communication ou de marketing. Enfin, puisqu'il est question de modernité, on ne peut pas passer sous silence le sentiment de malaise ressenti au fil des tables rondes de la rencontre de Rouen en découvrant des tribunes typées (surtout des hommes de plus de cinquante ans) alors même que les organisateurs ont vanté auprès du ministre l'originalité d'une rencontre associant aux élus locaux une communauté de techniciens jeune et composée à parts égales d'hommes et de femmes.

# Annexes du rapport intermédiaire

## Annexe 1 – Équipes mobilisées

### Equipe Pacte-Acadie

François Bonnaz, Michelle Daran, Benoit Dugua, Alain Faure, Manon Loisel, Clémentine Martin-Gousset, Maimouna Ndong Etroit, Philippe Teillet, Martin Vanier

### Liste des « grands témoins » invités le 7 septembre 2015

Séverine Bonnin-Oliveira, Dominique Déléaz, Xavier Desjardins, Rémi Dormois, Caroline Gallez, Nicole Lerousseau, Pierre Miquel, Emmanuel Négrier

Participants Féd. SCoT : Michelle Ciavatti, Jean-François Husson, Romain Prax,

## Annexe 2 – 13 fiches de synthèse

### Liste des documents étudiés

BONNIN-OLIVEIRA S., 2012, *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, JAILLET M-C. (Dir.), Thèse de doctorat, Université Toulouse 2 Le Mirail, 604 p.

BORDERE F. (Dir.), 2006, *Analyse des quatorze SCoT approuvés au 01-06-2006*, DGUHC, Ministère de l'équipement, 59 p.

CONSTANTY V., 2010a, *Les démarches inter-SCoT en France. Etat des lieux en 2009 et perspectives*, IAURIF, 121 p.

CONSTANTY V., 2010b, *Les démarches inter-SCoT : des expériences qui se multiplient*, Notes rapides, Territoires, n°524, 6 p.

DELEAZ D. (Dir.), 2015, *Améliorer la lisibilité du projet des SCoT, Analyse de 10 SCoT « Grenelle »*, Cerema, 8 p.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, BEAUCIRE F. (Dir.), Thèse de doctorat, Ecole doctorale de Géographie de Paris, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 526 p.

DESJARDINS X. LEROUX B., 2007, *Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial*, In : *Flux*, n°69, pp. 6-20.

DUGUA B., 2015, *Entre mise en œuvre et mise en œuvre de la planification territoriale : dynamique des lieux de projet dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise*, VANIER M. (Dir.), Thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Grenoble, 851 p.

LABAT D., 2011, *Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux*, DONADIEU P. (Dir.), DAVODEAU (Co-encadrement), Thèse de doctorat, AgroParis Tech, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement, 443 p.

LEROUSSEAU N. MANSSON C., 2009, *L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial*, In : LEBRETON J-P. (Dir.), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 215-243

LEROUX E., 2012, *Le SCoT : un outil de management public territorial au service du développement durable des territoires ?*, In : *Gestion et management public*, Vol. 1, n°1, pp. 38-52

LOUDIYI S., 2008, *Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont*, In : *Norais*, vol. 4, n°209, pp. 37-56

MOSCARELLI F., 2013, *Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et développement durable en France : Enseignements à partir des cas Grenoblois et Montpelliérain*, MIOSSÉC J-M. (Dir.), Thèse de doctorat, Université Paul-Valéry - Montpellier III, 493p.

## L'exemple toulousain

<b>Type</b>	Thèse de doctorat
<b>Titre</b>	<b>Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain</b>
<b>Auteur</b>	<b>Séverine BONNIN-OLIVIERA</b>
<b>Année</b>	2012
<b>Pages</b>	604 p.
<b>Discipline</b>	Géographie, Aménagement
<b>Sujet</b>	Analyse des conditions d'intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et des recompositions territoriales associées à partir de l'exemple de l'interSCoT toulousain
<b>Mots clefs</b>	Périurbanisation, planification métropolitaine, recomposition territoriale, figures périurbaines, intercommunalité, aire urbaine, Toulouse, interSCoT, SCoT
<b>Problématiques traitées</b>	Quelle place la gestion métropolitaine fait-elle aux espaces périurbains ? Quel rôle les espaces périurbains jouent-ils dans les recompositions territoriales et les mutations de l'action publique en cours à l'échelle métropolitaine ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	1. Les SCoT sont un paradoxe et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCoT sont le cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
<b>Organisation/ plan</b>	<b>Introduction générale : Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains</b> <b>Partie 1. Quels territoires pour quel périurbain ?</b> Chapitre 1 : Splendeur et misère du périurbain Chapitre 2 : Le périurbain, « à l'écart des grandes manœuvres territoriales » (Estebe, 2003) ? Chapitre 3 : Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain <b>Partie 2. Nouvelles dynamiques et Intégration métropolitaine des espaces périurbains toulousains</b> Chapitre 4 : Le modèle périurbain toulousain, entre réplique et bifurcation ? Chapitre 5 : La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée Chapitre 6 : Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines <b>Partie 3. Des recompositions territoriales à l'origine de l'émergence de modèles de gouvernance territoriale périurbains ?</b> Chapitre 7 : Des recompositions à toutes les échelles Chapitre 8 : De l'hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains Chapitre 9 : Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés <b>Conclusion générale : Le tournant périurbain ?</b>

Cette thèse en Géographie-Aménagement de Séverine Bonnin-Oliveira a été soutenue en 2012 à l'Université de Toulouse 2 le Mirail, sous la direction de Francis Beaucire. L'auteur analyse les dynamiques de périurbanisation et leur prise en compte historique dans les évolutions institutionnelles à partir du constat de la permanence d'un discours stigmatisant appelant à lutter contre ce phénomène. Quelle place la nouvelle planification métropolitaine fait-elle aux espaces périurbains ? Quel rôle les espaces périurbains jouent-ils dans les recompositions territoriales et les mutations de l'action publique en cours à l'échelle métropolitaine ? Voilà les principales problématiques autour desquelles l'auteur construit son travail de recherche à partir de l'analyse du cas toulousain dont l'aire urbaine est décrite comme « *archétype de la périurbanisation* » (Bonnin-Oliveira, 2012, p.9). Elle mobilise notamment les travaux de recherche et publications issues du Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines (CIEU), « *l'un des moteurs de la recherche française sur la périurbanisation depuis les années 1970* » (2012, p.12). Séverine Bonnin-Oliveira propose une analyse croisée réalisée à partir d'une approche statistique et cartographique des dynamiques périurbaines, une analyse de la documentation programmatique et stratégique (une vingtaine de documents dépouillés) et d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs institutionnels. L'auteur s'appuie tout d'abord sur les débats et travaux issus du dispositif interSCoT de l'aire urbaine de Toulouse qui associe trois SCoT périphériques (Sud Toulousain, Lauragais et Nord Toulousain) organisés en pétale autour d'un SCoT central (Grande Agglomération Toulousaine). L'auteur zoom par ailleurs sur trois intercommunalités au sein de l'aire urbaine toulousaine qui présentent des trajectoires périurbaines différentes : la Communauté d'Agglomération du Muretain, la Communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et le Canton de Fronton.

### Permanence d'un discours stigmatisant

La périurbanisation s'inscrit en rupture avec l'opposition classique ville-campagne. Elle est ainsi décrite depuis les années 1960 par les urbanistes et les ruralistes mais aucune politique publique n'est jamais parvenue à enrayer le phénomène malgré une volonté nationale régulièrement affichée. L'analyse de l'évolution des zonages statistiques proposés par l'INSEE, des Zones de peuplement

industriel ou urbain (ZPIU) aux aires urbaines, montre toute la difficulté à quantifier et cartographier les dynamiques territoriales à l'oeuvre. L'espace périurbain se caractérise principalement par une identité sociale et sociétale fondée sur une prééminence de familles avec enfants ainsi qu'une mobilité quotidienne importante associée à un usage prépondérant de l'automobile. La périurbanisation se traduit également par un développement urbain diffus sous forme essentiellement pavillonnaire. La périurbanisation est régulièrement tenue responsable des maux de la ville : consommation d'espace, banalisation du paysage, pollution atmosphérique, saturation des voiries, etc. Le mode de vie périurbain est par ailleurs souvent associé à un entre-soi, voulu ou subit, renforcé par les politiques communales pouvant s'apparenter à une clubbisation de l'espace selon le terme employé par Eric Charmes.

### **Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains**

Entre les coûts pour la collectivité et pour les ménages, la durabilité de ces espaces demeurent en question. Néanmoins, les évolutions résidentielles, sociales et économiques en cours sont plus complexes et semblent dessiner une situation moins anti-urbaine qu'alter-urbaine. On assiste à une évolution fonctionnelle avec le développement de centres d'activités et de polarités secondaires structurant progressivement une ville émergente ou tiers espaces pour reprendre les termes empruntés par Séverine Bonnin-Oliveira à Yves Chalas et Martin Vanier. Les évolutions institutionnelles successives, trop urbano-centrées et donc inscrites dans une vision centre-périphérie, ne permettent pas de saisir les dynamiques de périurbanisation qui restent « à l'écart des grandes manœuvres territoriales » (Estèbe, 2003) et « pièce manquante du mécano territorial » (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009). Les lois Chevènement, Voynet et Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) consacrent à nouveau la dichotomie entre espaces urbains et territoires ruraux. Dans les faits, les territoires périurbains se sont saisis des outils mis à disposition (Pays, SCoT, intercommunalité) pour intégrer le mécano territorial progressivement constitué. L'auteur décrit ainsi une véritable « ingéniosité périurbaine » (Bonnin-Oliveira, 2012, p.144). A travers la mise en oeuvre de SCOT périurbains, parfois fédérés au sein de démarches interSCOT, les espaces périurbains sont de plus en plus soucieux de faire entendre leurs voix et leurs problématiques au chapitre métropolitain. La thèse est construite autour de trois hypothèses centrales.

### **Trois hypothèses de recherche**

Première hypothèse, nous assistons aujourd'hui à un changement d'échelle de la gestion des systèmes métropolitains. La recherche d'un optimum territorial qui verrait un territoire institutionnel épouser les contours d'un territoire vécu n'est plus d'actualité. Le renouveau de la planification urbaine, stimulé par la rationalisation des coopérations locales (réduites à trois types, les communautés de communes, d'agglomération et urbaine) par l'affirmation du développement durable et par l'adaptation de la boîte à outils (création des PLU et des SCoT), offre des opportunités nouvelles au dialogue entre la ville-centre et ses périphéries urbaines. Les ingrédients sont ainsi réunis pour que s'opère l'intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine.

Deuxième hypothèse, cette intégration ne peut plus se faire sur le mode de la domination d'une ville-centre imposant ses schémas de pensée à une périphérie sous contrôle dans la mesure où ces espaces périurbains se sont complexifiés et aspirent à une place et un rôle nouveau dans cette gestion métropolitaine. L'auteur entend dépasser une vision archétypale d'un espace périurbain socialement homogène (terre d'accueil des couples biactifs avec enfant de la classe moyenne), résidentiellement uniformisé (par le modèle de l'accession à la propriété d'une maison individuelle) et fonctionnellement dépendant de la ville centre. « Plus diversifiés sur le plan sociétal (d'un point de vue démographique autant que socioprofessionnel), résidentiel et fonctionnel, ces espaces se sont peu à peu structurés autour de centralités secondaires rayonnant sur des bassins de vie sur lesquels ont pu s'appuyer des regroupements intercommunaux. Ainsi pour partie autonomisée de la ville-centre, ces espaces entendent dès lors négocier leur inscription métropolitaine et leur place dans le projet d'aménagement de la métropole » (2012, p.11).

Troisième hypothèse, l'inscription des espaces périurbains dans la gestion métropolitaine a en retour un effet sur leur recomposition territoriale. La réflexion métropolitaine apparaît comme un déclencheur ou un catalyseur en acculturant les élus à de nouvelles échelles et en véhiculant ainsi une nouvelle vision du territoire. Les conditions d'une diversification des trajectoires périurbaines sont ainsi réunies au sein d'un contexte métropolitain donné. L'auteur s'interroge finalement sur l'identité territoriale résultant de ces différentes trajectoires en positionnant les intercommunalités comme pièce centrale du nouveau mécano territorial en charge de la mise en oeuvre des SCoT.

### **Le nouveau visage des espaces périurbains toulousains**

L'aire urbaine de Toulouse est en extension forte et constante depuis plusieurs décennies. L'amélioration continue du réseau routier, l'aide à l'accession à la propriété et la quête de faibles coûts fonciers entretiennent le phénomène. D'un point de vue institutionnel, la construction d'un pouvoir d'agglomération est tardive à Toulouse. Un District est créé en 1992 progressivement étendu et transformé en Communauté urbaine en 2009. Parallèlement, le Syndicat intercommunal des Coteaux et Vallée de l'Hers (Sycoval) rassemble dès 1975 une trentaine de communes du sud-est toulousain et la Communauté d'agglomération du Muretain (CAM) s'est constituée depuis les années 1990 comme contrepoids à l'Agglomération toulousaine. Le paysage intercommunal apparaît très morcelé sous l'influence notamment des politiques départementales qui ont structuré les franges métropolitaines en opposition à la ville centre. Malgré les différentes tentatives de planification incarnées par les schémas directeurs successifs, les politiques urbaines ont été conduites sous la houlette des communes au dépend de la cohérence d'ensemble. Depuis le début des années 2000, l'agencement urbain se complexifie avec un développement de l'emploi plus diffus, des mobilités plus complexes et l'apparition de nouvelles centralités de commerces et de services. Des centralités historiques prennent désormais le relais de l'agglomération toulousaine pour structurer localement l'espace en proposant emplois, commerces et services à la population. L'auteur décrit ainsi « le nouveau visage des espaces périurbains toulousains » (Bonnin-Oliveira, 2012, p.217).

### **De l'agglomération à l'aire urbaine : le changement d'échelle par la planification**

En réponse aux dispositions de la loi SRU et à l'initiative de l'Etat, les collectivités locales se réunissent pour réfléchir conjointement à la bonne échelle d'approche des problématiques impactant l'aire urbaine toulousaine. L'étroitesse du périmètre du schéma directeur et la nécessité de partager une vision commune engendrent la réalisation d'une charte InterSCOT validée en janvier 2005. Même si les anciens schémas de pensée persistent, les espaces périurbains occupent pour la première fois une place à part entière au sein du modèle de développement proposé par l'interSCOT toulousain. Suite à un référendum qui sollicite l'ensemble des communes de l'aire urbaine, l'option d'un grand SCoT unique est écartée. Trois SCoT en pétale sont ainsi créés autour du SCoT de l'agglomération centrale. Pour pallier à la fragmentation des périmètres de SCoT au regard des dynamiques territoriales à l'œuvre au sein de l'aire urbaine, les quatre SCoT se fédèrent au sein d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) interSCOT créé en 2006 par arrêté préfectoral. Cette structure de concertation à laquelle adhèrent les syndicats mixtes de SCoT a pour mission de conduire les études mutualisées, d'harmoniser les procédures, de suivre la charte InterSCOT et la mise en œuvre des SCoT.

### **Une diversification des trajectoires périurbaines**

L'autre démarche interSCOT, née au même moment dans la région urbaine lyonnaise, a cherché à instaurer après coup une cohérence entre une dizaine de SCoT en cours d'élaboration. L'interSCOT toulousain - considéré comme avant-gardiste par l'auteur - à l'inverse a privilégié en amont l'élaboration de principes-cadres traduits sous la forme d'une charte avant la délimitation des périmètres et l'élaboration des quatre SCoT. A partir de l'expertise technique proposée par l'agence d'urbanisme pour le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine et par le Conseil général pour les SCoT périurbains, chaque territoire s'approprie alors localement le contenu de la charte InterSCOT pour bâtir un projet adapté à son contexte. L'auteur décrit ainsi une redéfinition des rapports centre/périphérie de la charte aux pré-projets d'aménagement et de développement durable. L'appropriation de l'élaboration des PADD par les élus permet ensuite une inflexion des objectifs métropolitains permettant un passage du projet standardisé aux projets de territoire adaptés aux différents contextes périurbains. L'auteur parle ainsi d'« *une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines* » (2012, p.321). L'opérationnalisation et la concrétisation des SCoT restent néanmoins en suspens au niveau des documents sectoriels et des politiques de programmation à mettre en œuvre par les intercommunalités mais aussi le Département et la Région.

### **Les ingrédients du virage métropolitain**

Dans l'aire urbaine toulousaine, plusieurs démarches de Pays ont constitué progressivement le ciment d'une coopération accrue entre les communes périurbaines. Dans les franges, les périmètres de SCoT et de Pays se sont progressivement rapprochés en faveur d'une convergence de leur action. Parallèlement, les discussions engagées autour des bassins de vie identifiés dans chacun des SCOT ont stimulé l'intercommunalité qui s'est largement étoffée depuis le lancement de la réflexion InterSCOT. L'auteur constate ainsi une montée en puissance intercommunale et une responsabilisation des communes dans la gestion des sols notamment du fait de l'apport pédagogique et technique mené au niveau métropolitain dans le cadre de l'inter-SCoT. L'auteur analyse dans sa dernière partie de thèse les trajectoires périurbaines des trois intercommunalités sélectionnées au sein de l'aire urbaine. La Communauté d'Agglomération du Muretain, constitué à l'origine en intercommunalité défensive et consensuelle, cherche aujourd'hui à fonder un projet politique à même de faire contrepoids à la communauté urbaine du Grand Toulouse. La Communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud renvoie l'image d'une intercommunalité plus offensive dont le projet politique marie ancrage métropolitain et autonomie locale. Au niveau du Canton de Fronton, l'ajournement du passage à l'intercommunalité désormais débattu sur fond d'injonction nationale et de réflexion interSCOT risquent de désincarner ce territoire pourtant a priori porteur d'une identité viticole forte. A partir de ces trois études de cas, l'auteur met en évidence les ingrédients à la base des différentes trajectoires périurbaines : le projet qui donne un horizon à des espaces jusqu'alors enfermés dans des logiques routinières reproduisant des schémas dichotomiques datés (centre/périphérie, pôle urbain productif/espaces périurbains d'ortois, etc.) ; une intercommunalité apte à donner un sens et les moyens de la réalisation du projet de territoire supra-communal ; et enfin, le travail d'un leader assurant le lien entre les préoccupations les plus locales et les enjeux les plus métropolitains. « *Si ces trois ingrédients semblent conditionner la capacité des espaces périurbains à se saisir de la démarche InterSCOT pour transformer leur statut de périphérie sous influence en territoire partie prenante de l'avenir métropolitain, la diversité de leur dosage explique la multiplicité des figures périurbaines émergentes dans le contexte toulousain* » (2012, p. 544).

### **Les SCoT au cœur de la recomposition territoriale**

La thèse de Séverine Bonnin-Oliveira s'inscrit résolument dans la première hypothèse considérant les SCoT comme un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale. Séverine Bonnin-Oliveira montre que les outils de la planification territoriale et notamment les SCoT permettent un changement d'échelle de l'agglomération à l'aire urbaine en offrant aux intercommunalités constitutives des espaces périurbains l'opportunité de négocier leur inscription dans la gestion métropolitaine. La thèse insiste sur l'imbrication des différentes échelles d'approche du territoire à l'origine des multiples recompositions. « *En cela on peut parler d'interaction positive entre InterSCOT et intercommunalité : la démarche SCOT apparaît comme un déclencheur de la coopération intercommunale mais en même temps celle-ci est une étape nécessaire, une phase d'acculturation par laquelle il faut en passer pour pouvoir ensuite penser et agir à une échelle plus englobante* » (2012, p.410). Dans le sens de la première hypothèse, la thèse défend finalement l'idée qu'au-delà du contenu du projet d'aménagement porté par les SCoT, le premier effet des nouveaux outils de planification instaurés par la loi SRU est une acculturation territoriale permettant de dépasser les logiques strictement communales : « *ce qui se joue dans un premier temps de la démarche de planification n'est peut-être pas tant la consistance du projet que la prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble, l'acculturation au dialogue, au partage des problèmes et des solutions* » (2012, p.410). L'auteur insiste malgré tout sur l'importance du contenu du projet, des outils de sa mise en œuvre et sur le rôle des leaders permettant aux espaces périurbains de prendre le virage métropolitain. On rejoint là la seconde hypothèse du SCoT comme lieu d'innovation et de mise en œuvre de nouvelles

politiques publiques par les territoires. Les SCoT servent effectivement de front avancé d'une mise à jour des politiques publiques des collectivités membres. Les différents niveaux d'ingénierie entre le SCoT central et les SCoT périphériques engendrent néanmoins des déséquilibres dans le contenu formel des PADD. La capacité des intercommunalités à se saisir des réflexions métropolitaines dans le sens de la mise en œuvre des dispositions des différents SCoT constitue une piste de recherche importante ouverte par la thèse.

## Quatorze SCoT en 2006

Type	Rapport d'étude
Titre	<b>Analyse des contenus des 14 SCoT approuvés au 01/06/2016</b>
Auteur	<b>Florence BORDERE</b>
Année	2006
Pages	60 p.
Disciplines	Aménagement et urbanisme
Sujet	Analyse des dispositions orientant l'urbanisation des 14 premiers SCoT approuvés
Mots clefs	SCoT, décryptage, disposition, contenu, analyse, radiographie
Problématique traitée	Comment connaître la « réalité » des contenus des 14 premiers documents approuvés ? Comment prendre connaissance de ces nombreux (14) gros documents touffus et comment restituer leur contenu ? Comment le SCoT oriente-t-il l'urbanisation ? Que fait le document SCoT ? Que change le SCoT par rapport aux tendances ?
Liens avec les hypothèses	2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	Introduction Légende et mode de lecture des radiographies Radiographie des SCoT Assemblage des dispositions des 14 SCoT Typologie d'orientations Analyse du volontarisme des SCoT Dispositions réglementaires, précises et amples Analyse de la volonté des SCoT Conclusions Annexes

En 2006, plus de 250 territoires se sont lancés dans l'élaboration d'un SCoT dont 14 ont été approuvés. Il s'agit de : l'agglomération d'Aurillac, l'agglomération Chartraine, l'agglomération d'Evreux, l'Agglomération de Montpellier, l'Albanais, entre Saône et Grosne, Epernay et sa région, Loches Développement, le Pays de Marennes Oléron, Manosque et sa région, Métropole Savoie, le Pays de Lapalisse, la région de Strasbourg, le Sud pays basque. Les SCoT dans leur ensemble font déjà l'objet d'opinions contrastées et contradictoires. Comment connaître la réalité des contenus des 14 premiers documents approuvés ? C'est pour répondre à cette question que la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement a missionné le Centre d'Études Techniques et de l'Équipement (Cete) de Lyon, sous la direction de Florence Bordere, ainsi que les Cete de l'Ouest, de Normandie-Centre et du Sud-Ouest pour lire, décrypter et analyser ces 14 documents. Ce rapport d'étude d'une soixantaine de pages constitue la synthèse des principaux enseignements issus du décryptage des premiers SCoT approuvés.

### Une méthode de décryptage du contenu des SCoT

« Fruits de plusieurs années de mobilisation, d'études, de débats, les documents SCoT peuvent être épais (entre 80 et 500 pages) : comment prendre connaissance de ces nombreux (14) documents touffus et comment restituer leur contenu ? » (Bordere, 2006, p.5). Afin de répondre à cette question, fin 2005, le Cete de Lyon a développé pour la DDE de Savoie et le syndicat mixte du SCoT de Métropole Savoie une méthode de décryptage du contenu des SCoT. Elle a été utilisée et approfondie pour répondre à trois questions : (1) Comment le SCoT oriente-t-il l'urbanisation ? Il s'agit de repérer les « dispositions » du SCoT, c'est-à-dire les éléments de projet du SCoT qui ont des effets significatifs sur l'urbanisation ; (2) Que fait le document SCoT ? Il s'agit de relever les moyens que prend le SCoT pour mettre en œuvre les intentions énoncées ; (3) Que change le SCoT par rapport aux tendances ? Il s'agit de référer les dispositions du SCoT aux tendances exprimées dans le diagnostic pour mesurer l'inflexion qu'introduit le SCoT, en particulier à travers une dimension chiffrée. L'analyse se restreint aux documents constitutifs du SCoT (DOG, PADD, rapport de présentation) mais ne rend pas compte de la variété des autres modes d'actions (dialogue, gouvernance, appels à projets, accompagnements opérationnels, etc.).

### Un fascicule par SCoT et un rapport de synthèse

Le rapport d'étude livre une lecture des 14 premiers SCoT approuvés à travers un fascicule par SCoT et un rapport de synthèse. Chaque fascicule énumère l'ensemble des dispositions du SCoT, accompagnés d'extraits et d'une représentation graphique simplifiée. Le rapport de synthèse livre d'une part une lecture synthétique de chacun des SCoT à travers une fiche par SCoT : « Chaque SCoT fait l'objet d'une synthèse en une page de son contenu, appelée radiographie, sur la base des dispositions qui ont été conçues dans chaque fascicule de SCoT à partir des extraits du DOG et du PADD » (Bordere, 2006, p.8). Le rapport de synthèse comprend par ailleurs une lecture comparative des intentions et des moyens mis en œuvre par les 14 SCoT, à travers plusieurs fiches de synthèse. « Cette lecture est un matériau de travail pour des analyses et évaluations à venir et aussi une base comparative pour d'autres SCoT qui peut être utilisée par tous les acteurs des SCoT, en particuliers les maîtres d'ouvrage, les personnes publiques associées dont l'Équipement et les bureaux d'études maîtres d'œuvre ou contributeurs des SCoT » (Bordere, 2006, p.6).

### Des utilisations pour l'action publique des acteurs des SCoT

L'analyse du contenu des 14 premiers SCoT approuvés offre une lecture synthétique et comparative de ces documents de planification. Elle montre surtout la grande diversité de situations territoriales et de contenus. La méthode de décryptage offre une clef de lecture des SCoT souvent considérés comme « boîtes noires » : Elle donne « accès aux contenus des 14 SCoT, à travers une bibliothèque de 197 dispositions organisées en plusieurs classements, donnant accès à des extraits des SCoT (cf. les fascicules) ; cette bibliothèque est un matériau qui peut être interrogé sur certaines questions (comment sont rédigées les dispositions de préservation des espaces naturels dans les agglomérations ? Comment les PADD orientent-ils l'urbanisation en lien avec les transports collectifs ?...) ; les avancées réalisées par certains territoires sur tel ou tel sujet pourront être montrées pédagogiquement ; il s'agit ainsi de bénéficier de l'expérience de conception et de rédaction de ces 14 documents de planification » (Bordere, 2006, p.51). Sur un SCoT approuvé, la méthode de décryptage mise au point par le Cete de Lyon peut être utilisée pour la mise en œuvre et le suivi des dispositions du SCoT. La méthode a ainsi notamment été appliquée à la mise en œuvre du SCoT du bassin d'Aurillac en lien avec la DDE du Cantal.

## Les inter-SCoT en 2009

<b>Type</b>	Rapport d'étude
<b>Titre</b>	<b>Les démarches inter-SCoT en France : Etat des lieux en 2009 et perspectives</b>
<b>Auteur</b>	<b>Valérie CONSTANTY, Stéphanie VALLEE</b>
<b>Année</b>	2010
<b>Pages</b>	116 p.
<b>Source</b>	<a href="http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/les-demarches-inter-SCoT-en-france.html">www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/les-demarches-inter-SCoT-en-france.html</a>
<b>Disciplines</b>	Aménagement et urbanisme
<b>Sujet</b>	Analyse des démarches inter-SCoT en France en 2009
<b>Mots clefs</b>	Inter-SCoT, SCoT, France, planification territoriale, aire métropolitaine, charte, coopération
<b>Problématique traitée</b>	Quelles sont les attentes, les modalités de fonctionnement, les résultats, les limites des différentes démarches inter-SCoT ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	1. Les SCoT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires

R

réalisé par Valérie Constanty et Stéphanie Vallée de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île de France (IAURIF), ce rapport d'étude publié en 2010 dresse un état des lieux et une mise en perspective des démarches inter-SCoT en France. Le conseil régional d'Île de France a adopté le Schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) en 2008. La prise en compte des grands objectifs du Sdrif nécessite un effort d'articulation entre les SCoT contigus, existants ou en projet. C'est dans ce contexte que le conseil régional a fait inscrire, au programme d'étude 2009 de l'IAU Île-de-France, la réalisation d'une étude sur les démarches inter-SCoT conduites en France. Quelles sont les attentes, les modalités de fonctionnement, les résultats, les limites ? Voilà la principale problématique qui guide la rédaction de ce rapport d'étude basé notamment sur la réalisation d'une cinquantaine d'entretiens auprès des parties prenantes<sup>10</sup> des seize démarches inter-SCoT recensées en 2009. Le rapport se structure en trois parties : la première présente de manière générale les inter-SCoT en France et propose une synthèse des principales démarches ; la deuxième est conçue comme une « boîte à outils » où les aspects les plus intéressants et innovants des différentes démarches sont présentés ; Enfin, la troisième partie fait le point sur les étapes franchies, les difficultés rencontrées, et envisage les perspectives de ces démarches dans le contexte des réformes en cours (réforme des collectivités locales et Grenelle II).

### Démarches interterritoriales de coordination de SCoT

Valéry Constanty et Stéphanie Vallée définissent les inter-SCoT comme « *des démarches interterritoriales dont le principal but est d'apporter de la cohérence à des SCoT contigus au moment de leur élaboration ou de leur mise en œuvre. Les documents éventuellement produits dans le cadre de ces démarches n'ont pas de valeur juridique : ils peuvent en acquérir une si les élus responsables des SCoT décident de les intégrer dans les SCoT* » (2010, p.3). L'état des lieux montre qu'il s'agit de démarches très différentes les unes des autres, répondant de façon originale à des objectifs particuliers, en fonction des habitudes de travail et d'une répartition des rôles propre à chaque territoire. Dans le cadre de l'étude, compte tenu de la diversité et de l'aspect évolutif des démarches, sont considérées comme inter-SCoT :

- les démarches qui offrent un appui aux SCoT en phase d'élaboration ou en phase de mise en œuvre ;
- les démarches qui constituent le lieu de prise en compte des dynamiques métropolitaines, rendues intelligibles par des diagnostics territoriaux ou des travaux prospectifs ;
- les démarches qui mobilisent les élus, même de façon épisodique, sans quoi le travail de coordination des SCoT relèvera d'avantage d'un club de SCoT local que d'un inter-SCoT.

### Des inter-SCoT sur la plupart des métropoles françaises

Les premières démarches inter-SCoT sont nées à Lyon et Toulouse, peu après la loi SRU. « *Très rapidement, force est de constater que les SCoT en projet ne permettent pas de répondre à l'exigence de cohérence : de façon générale, les périmètres sont petits et l'échelle métropolitaine est insuffisamment prise en compte. Les principaux acteurs de la planification locale, en particuliers l'Etat, les Présidents des SCoT centraux et les acteurs techniques – en l'occurrence les agences d'urbanisme – jugent alors nécessaire de coordonner l'élaboration des SCoT* » (Constanty, Vallée, 2010, p.3). En 2009, le territoire national est couvert par 417 SCoT et Schémas directeurs en cours d'élaboration, en révision ou approuvés. Les seize démarches inter-SCoT recensées, en cours ou en projet, regroupent au total une centaine de SCoT, soit environ un quart des SCoT du territoire national. Elles concernent la plupart des principales agglomérations françaises : Lyon-Saint Etienne, Nice-Cannes, Montpellier-Béziers, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg-Colmar, Rennes et prochainement Nancy-Metz et probablement Lille. De nouvelles expériences d'inter-SCoT s'engagent presque chaque année depuis une décennie, signe qu'il existe un réel besoin de coordination à l'échelle métropolitaine.

### Une typologie des dispositifs inter-SCoT

<sup>10</sup> Des entretiens avec plusieurs types d'acteurs ont été réalisés : des acteurs techniques en charge de la réalisation d'études ou ayant un rôle d'animation de l'inter-SCoT, des directeurs de SCoT, des représentants des différentes administrations impliquées (DDE, Conseil régional, Conseil général, EPCI).

Les travaux réalisés ou commencés dans les différentes démarches étudiées ont des thèmes assez proches puisqu'ils visent à répondre à des questions similaires, que les deux auteurs proposent de résumer ainsi : Quels sont les enjeux et défis communs aux SCoT ? Comment fonctionne le territoire métropolitain ? Quel est le « destin commun » ? (1) ; Comment suivre et accompagner la mise en œuvre des SCoT ? Quels indicateurs mettre en place ? (2) ; Que proposer pour les espaces limitrophes, les marges, des SCoT ? (3) ; Quel type d'animation mettre en œuvre pour assurer la bonne marche de cette entreprise interterritoriale ? Une structure porteuse spécifique de l'inter-SCoT est-elle nécessaire ? (4) ; Quel peut être le rôle des différents services administratifs éventuellement impliqués ? (5) ; Quelles modalités de financement mettre en place ? (6). Une typologie des dispositifs inter-SCoT a été proposée par Alice Dupont, animatrice de l'inter-SCoT Scarpe-Artois. Elle distingue différents degrés d'intégration et d'animation des inter-SCoT selon que la démarche relève d'un simple échange d'expérience jusqu'à l'émergence d'une planification commune.

### **Les inter-SCoT toulousain et lyonnais en référence**

Premiers dispositifs de ce type créés en France au début des années 2000, les inter-SCoT de l'aire urbaine de Toulouse et de l'aire métropolitaine lyonnaise font figures de référence. L'inter-SCoT toulousain est « *fortement soutenu politiquement par un élu, Claude Raynal, maire, conseiller général, Vice-Président de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse, vice-Président du SCoT central, Président de l'inter-SCoT et Président de l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Toulouse (AUAT). Le Groupement d'Intérêt Public d'aménagement et de développement du territoire de l'aire urbaine de Toulouse est créé en 2006. Il a pour objet l'animation des réflexions prospectives, le suivi des études mutualisés et la cohérence des SCoT. Il s'agit du seul inter-SCoT à comporter une structure dédiée* » (2010, p.22). L'inter-SCoT toulousain est ainsi présenté comme celui qui pousse le plus loin l'exercice de coordination des SCoT. L'inter-SCoT lyonnais a quant à lui fait l'objet d'une production riche d'études et de rapports depuis sa création mais souffre d'un déficit de gouvernance : « *Malgré ses huit ans d'existence et l'importance du travail accompli, cet inter-SCoT n'est toujours pas doté d'un président ayant la capacité de parler au nom de l'inter-SCoT, pour les présidents des autres SCoT. L'enjeu est désormais de savoir où se situe la future gouvernance métropolitaine et comment l'inter-SCoT s'articulera avec elle* » (2010, p.24).

### **L'interterritorialité à l'épreuve de la mise en œuvre**

Les deux auteurs font état des nombreux apports liés à ces dispositifs originaux (entraide entre les techniciens, mutualisation de moyens, nouvelle échelle de réflexion, réflexion sur les outils de mise en œuvre, outil de mobilisation et de négociation efficace, etc.) dont la dynamique de création devrait encore se poursuivre dans les années à venir. Ces dispositifs de coordination interterritoriaux sont néanmoins soumis à plusieurs difficultés que le rapport d'étude s'efforce de relater. La principale d'entre elle porte sur le faible pilotage politique de ces démarches où l'attentisme est souvent de mise : « *Les reproches faits à ces démarches informelles sont nombreux : discours trop consensuels et arbitrages impossibles, insuffisance du portage politique, incapacité à faire du projet, risques d'enlisement récurrent, mobilisation technique importante pour des résultats pas toujours tangibles... Il est vrai que les démarches qui s'inscrivent clairement dans l'optique de pallier le refus d'un SCoT unique sont rapidement confrontées à la difficulté de trouver un portage politique adéquat* » (2010, p.107). Depuis la loi SRU, l'évolution progressive de ces dispositifs s'inscrit dans le temps long de la planification territoriale. « *L'existence d'une démarche inter-SCoT n'est pas un processus linéaire. Aux étapes marquantes (premières réunions d'élus, approbation d'une charte ou de divers documents) succèdent des phases plus ou moins longues de maturation ou de stagnation* » (2010, p.107). Il convient de ne pas ignorer la multiplication de ces démarches - contributrice du renouveau de la planification territoriale en France - afin d'alimenter les réflexions dont elles sont porteuses. Ce rapport d'étude de l'IAURIF y contribue à sa manière.

## Les démarches inter-SCoT

Type	Note
Titre	<b>Les démarches inter-SCoT : des expériences qui se multiplient</b>
Auteur	<b>Valérie Constanty</b>
Année	2010
Edition	IAU Île de France
Revue	Notes rapides, Territoires
Vol.n°/mois	n°524
Pages	6
Source	<a href="http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_759/NR_524_web.pdf">http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_759/NR_524_web.pdf</a>
Discipline	Urbanisme
Sujet	Rôle et devenir des démarches en inter-SCoT en France
Mots clefs	Planification, métropole, gouvernance, coopération, négociation, discours métropolitain, pilotage
Problématiques traitées	Comment expliquer la multiplication des démarches inter-SCoT en France ? Quels sont les apports et les limites de ces dispositifs de coopération ? Quelles perspectives dans la construction des grands territoires métropolitains ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires 3. Les rapports SCOT/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les SCOT s'affirment comme un acteur territoriale collectif
Organisation/plan	Des inter-SCoT sur la plupart des métropoles françaises Travailler ensemble sur des thèmes communs Difficultés et limites <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un positionnement des acteurs à stabiliser</li> <li>- Quel portage politique ?</li> </ul> Apports des inter-SCoT <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entraide, mutualisation... et cohérence</li> <li>- Une nouvelle échelle de réflexion</li> <li>- Un lieu de l'élaboration du discours métropolitain</li> <li>- Vers une planification en commun</li> <li>- Une mise en œuvre des SCoT plus effective</li> <li>- Un outil de mobilisation, de négociation</li> <li>- Perspectives</li> </ul> Les six points clés d'une démarche inter-SCoT

Cette note de Valérie Constanty, chargée d'étude à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAU) est parue suite à la publication du rapport sur les démarches inter-SCoT en France (Constanty, 2010a) dont l'auteur a assuré la direction. En quelques pages, cette « note rapide » offre des éléments de réponses à des problématiques importantes concernant la multiplication de ces dispositifs collaboratifs : comment expliquer leur multiplication ? Quels sont leurs apports et limites dans le sens de la construction des grands territoires métropolitains ?

### Des démarches interterritoriales de coordination entre SCoT

Les inter-SCoT sont définis par l'auteur comme « des démarches interterritoriales qui visent la coordination de SCoT dans leur phase d'élaboration comme de mise en œuvre. La plupart des inter-SCoT concerne de grandes agglomérations et permettent de mettre de la cohérence dans le pilotage complexe des métropoles » (Constanty, 2010b, p.1). Initiés à Lyon et Toulouse, les dispositifs inter-SCoT se sont depuis multipliés<sup>11</sup> afin de répondre aux dynamiques de métropolisation débordant leurs périmètres de compétence. Les démarches inter-SCoT fédèrent les SCoT autour de thèmes d'intérêt commun afin d'identifier des enjeux partagés, de mutualiser des outils d'évaluation ou de dépasser les effets de frontières. La multiplication des démarches inter-SCoT depuis une décennie montre qu'il existe un véritable besoin de coordination de la part des acteurs locaux.

### Quel portage politique ?

Valéry Constanty insiste sur les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les parties prenantes de ces dispositifs informels, protéiformes et associant des partenaires institutionnels variables (Agence, d'urbanisme, Etat, Région, Départements, etc.) : « discours trop consensuels et arbitrages impossibles, insuffisance du portage politique, incapacité de faire du projet, risques d'enlisement récurrents, mobilisation technique importante pour des résultats pas toujours tangibles... » (2010b, p.2). Approches expérimentales,

<sup>11</sup> Douze dispositifs inter-SCoT sont recensés en 2009, quatre dispositifs sont en projet. Au total, une centaine de SCoT sont engagés dans ces démarches, soit environ ¼ de l'ensemble des SCoT approuvés ou en cours d'élaboration.

volontaires et par définition partenariales, les inter-SCoT nécessitent une définition des rôles de chacun qui se stabilisent dans le temps et selon les jeux politiques et techniques locaux. Les Agences d'urbanisme endossent souvent un rôle prépondérant dans la production des études et dans l'animation. L'auteur insiste sur le caractère non linéaire de ces dispositifs et sur la succession de phases plus ou moins longues de maturation ou de stagnation. La faiblesse du pilotage politique et son incapacité d'adaptation continue semble constituer une des principales limites de ces dispositifs lorsque des arbitrages sont nécessaires ou qu'une ambition nouvelle devrait être donnée à la démarche.

### **Emergence d'un discours métropolitain**

Malgré ces difficultés, les démarches conduites ont produit des effets en termes de connaissances et de diagnostics partagés à des échelles plus vastes que les SCoT ou sur des problématiques potentiellement conflictuelles à l'image de l'aménagement commercial. Les inter-SCoT « permettent à chaque SCoT d'acquérir un niveau d'information auquel il n'aurait pas eu accès seul, grâce à la réalisation d'études mutualisées ou l'acquisition et le traitement en commun de données » (2010b, p.5). Autre apport fondamental, les inter-SCoT permettent de construire des visions partagées à l'échelle métropolitaine, pouvant alimenter les démarches d'élaboration de chacun des SCoT autour d'un langage commun. Des documents de référence sur le fonctionnement du territoire métropolitain, les enjeux et les grands objectifs communs sont produits et signés par les élus (« charte inter-SCoT »). Ces moments forts des dispositifs impliquent les acteurs dans « un destin commun », les inter-SCoT deviennent alors le lieu de fabrication « d'un discours métropolitain ». Les inter-SCoT permettent également de réagir collectivement aux éventuels projets structurants portés par d'autres acteurs à des échelles plus larges (SAGE, plans départementaux ou régionaux, projets portés par l'Etat, etc.). Les démarches inter-SCoT constituent alors « un outil de mobilisation et de négociation efficace pour les élus locaux » (2010b, p.6).

### **Les dispositifs inter-SCoT au prisme des hypothèses**

Au prisme des enjeux liés à la multiplication des démarches inter-SCoT depuis une décennie, cette note apporte des éléments de réponse aux trois hypothèses du projet de recherche-action. Les nombreux dispositifs inter-SCoT, nés de la fragmentation des périmètres de SCoT notamment au niveau des aires métropolitaines, constituent effectivement un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale (*hypothèse 1*). Valéry Constanty souligne ainsi une avancée notoire concernant la progression de la réflexion sur l'intercommunalité. Les SCoT autorisent des explorations interterritoriales (ici les inter-SCoT) à partir d'une scène planificatrice (les SCoT) dont la construction collective de son contenu n'est finalement plus l'enjeu principal. Paradoxalement, la plupart des directeurs de SCoT interrogés explique que l'élaboration en commun des SCoT (la planification en commun) est rarement le but poursuivi.

Les dispositifs inter-SCoT participent également à la stabilisation de chantiers expérimentaux dans le sens de la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle des systèmes métropolitains (*hypothèses 2*). Ces démarches innovantes cherchent leur mode de coordination et les conditions de leur pilotage au gré de leur maturation. Associant élus et techniciens, les scènes inter-SCoT constituent des lieux de partage, de mutualisation de données, de diagnostics et de représentations partagés, de fabrication d'un discours métropolitain à partir de la confrontation de différents référentiels et de la définition d'un destin ou récit métropolitain commun. Les rapports SCoT et territoires se construisent ainsi à des échelles plus globales du grand territoire métropolitain où les syndicats mixtes de SCoT tendent à s'affirmer progressivement comme un acteur territorial collectif (*hypothèse 3*). La question reste néanmoins ouverte concernant le devenir des dispositifs inter-SCoT entre le simple lieu d'échange et de recueil d'informations, et leur affirmation en tant que véritables acteurs collectifs métropolitains aptent à alimenter et transformer les dispositifs d'action locaux par nature trop fragmentés.

## La lisibilité du projet

Type	Fiche
Titre	Améliorer la lisibilité du projet des SCoT
Auteur	<b>Dominique DELEAZ</b>
Année	2015
Edition	Cerema
Revue	-
Vol.n°/mois	-
Pages	8 p.
Source	-
Disciplines	Aménagement et urbanisme
Sujet	La lisibilité du projet des SCoT
Mots clés	SCoT Grenelle, projet de territoire, lisibilité, décryptage, rédaction, mise en œuvre
Problématique traitée	Quelles pistes rédactionnelles concrètes des SCoT afin de produire des documents courts, précis, centrés sur le projet, qui faciliteront sa compréhension et sa mise en œuvre sur le territoire ?
Liens avec les hypothèses	2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	<p><b>1. La lisibilité, une question...</b>            ...une question posée dès l'approbation des premiers SCoT            ...une question résolue dans un premier temps avec la méthode de décryptage            ...une question qui concerne de nombreux autres types de documents énonçant des orientations</p> <p><b>2. La lisibilité, un objectif...</b>            ... un objectif à l'actualité renouvelée            ... un objectif indispensable à la mise en œuvre du projet            La lisibilité, un objectif rendu difficile par la taille croissante des documents</p> <p><b>3. La lisibilité, un résultat...</b>            ... d'une modification importante de la rédaction des DOO et des PADD            ... d'un mode de lecture qui s'intéresse aux effets du projet sur le territoire            ... des actions coordonnées des acteurs du SCoT durant toute son élaboration</p>

Cette fiche a été rédigée par Dominique Déléaz (Cerema, direction territoriale Centre-Est) dans le cadre d'un travail collectif rassemblant une quinzaine de collaborateur du Cerema. Elle a été rédigée pour la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages en partenariat avec la Fédération Nationale des SCoT. Cette fiche sur l'amélioration de la lisibilité du projet est accompagnée de six autres fiches en lien avec des thèmes aux exigences renforcées par le Grenelle : la consommation d'espace, l'énergie-climat, le commerce, la mobilité, la biodiversité et les continuités écologiques, l'aménagement. L'ensemble de ces fiches ont été réalisées à partir de l'analyse de dix SCoT Grenelle présélectionnés. Les sept fiches « Analyse de 10 SCoT Grenelle » commandées par le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité montrent comment ces dix schémas ont intégré les nombreuses évolutions introduites par les lois Grenelle dans leur projet et dans leurs documents. Alors que les SCoT deviennent des documents de plus en plus volumineux, complexes et dont les projets sont difficilement déchiffrables, Dominique Déléaz montre « *l'importance grandissante et l'actualité de la question de la lisibilité des documents* » (2015, p.1). Pourquoi les SCoT constitue-t-il des documents de moins en moins lisibles ? Pourquoi la lisibilité des SCoT constitue un enjeu majeur de mise en œuvre ? Comment révéler le projet du SCoT ? Quelles pistes rédactionnelles concrètes afin de produire des documents courts, précis, centrés sur le projet, qui faciliteront sa compréhension et sa mise en œuvre sur le territoire ? Voilà les principales problématiques qui guident la rédaction de cette note de travail publiée lors des RNS à Rouen.

### Une méthode comme réponse au manque de lisibilité

En 2005, le Cete de Lyon a mis au point une méthode de décryptage<sup>12</sup> du contenu des SCoT en assistant le SCoT Métropole Savoie dans la création d'un observatoire de la mise en œuvre en lien avec les partenaires locaux. Cette méthode pallie le manque de lisibilité en extrayant des documents les éléments de projet qui vont orienter l'urbanisation du territoire. « *Dans le cas du SCoT Métropole Savoie, la méthode a mis en évidence 13 orientations, qui ont permis de concevoir l'observatoire. La mise en œuvre du SCoT et son suivi sont basés sur ces 13 orientations du décryptage* » (Déléaz, 2015, p.2). La méthode de décryptage a ensuite été appliquée aux quatorze premiers SCoT approuvés pour répondre aux questions posées par la direction générale de l'urbanisme sur le contenu de ces documents aux rédactions déjà volumineuses. Ce travail a montré que ces premiers documents comportaient bien de nombreux éléments de projets orientant significativement le développement des territoires. Mais ces éléments étaient difficiles à déceler compte tenu de la complexité et de la longueur des rédactions. De nombreux SCoT ont été décryptés puis la méthode a été appliquée sur les DTA, sur des chartes de PNR ou PNN, sur des SDAGE et SRCAE. Tous ces documents énoncent des orientations pour le devenir des territoires dans des documents souvent volumineux et difficiles à lire. « *Les phrases qui orientent les développements à venir ne représentent qu'un faible*

<sup>12</sup> Voir les travaux de Florence Bordere sur l'analyse des 14 premiers SCoT approuvés (Bordere, 2006).

pourcentage des rédactions, et il n'est pas possible d'y avoir accès de manière simple, rapide et exhaustive. Ce que permet la méthode de décryptage. » (2015, p.3).

#### **La lisibilité comme vecteur de mise en œuvre**

La loi SRU a donné aux SCoT une place centrale dans l'ensemble des documents de planification. Les lois Grenelle de 2009 et 2010 confortent encore la place du SCoT. « *Le SCoT apparaît ainsi comme le document pivot pour le développement et l'aménagement durables de l'ensemble du territoire. Cette importance croissante du SCoT rend chaque jour plus indispensable la lisibilité du projet qu'il énonce pour son territoire* » (2015, p.3). L'opposabilité du SCoT demeure limitée aux documents de rang inférieur (PLH, PDU, SDC, PLU, etc.) et aux opérations de grandes envergures qui ne représentent qu'une faible part du développement de nombreux territoires tels que les territoires périurbains et ruraux dont le développement est basé essentiellement sur la maison individuelle. « *Pour ces territoires, qui accueillent ces dernières années l'essentiel de la croissance résidentielle, l'efficacité du SCoT et la mise en œuvre de son projet passent nécessairement par l'élaboration de documents d'urbanisme (PLU et PLUi). [...] Ce qui impose que ce document expose le projet de manière lisible et opérationnelle pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre des PLU et PLUi* » (2015, p.4).

#### **Améliorer la lisibilité de documents de plus en plus volumineux**

La lisibilité est un objectif difficile à atteindre compte tenu de la taille croissante des documents. « *L'analyse de la taille des PADD et DOO (ou DOG avant les lois Grenelle) d'une centaine de SCoT approuvés depuis 2005 montre que le nombre de pages de l'ensemble PADD+DOO augmente de manière notable depuis 2012 avec un nombre moyen de pages qui approche 220. Avec cette taille de document, le contrôle précis de ce qui est écrit et l'accès au projet du SCoT pour sa mise en œuvre dans les PLU ou PLUi des communes sont rendus très difficiles* » (2015, p.4). La taille trop importante des SCoT récemment approuvés n'a pas permis d'appliquer la méthode de décryptage à plus de la moitié des dix SCoT Grenelle. « *Les décryptages de SCoT réalisés depuis 2005 montrent une augmentation continue du nombre d'orientations mis en évidence dans les PADD et DOO : environ une douzaine pour les premiers SCoT, puis entre 20 et 30 pour les documents décryptés entre 2009 et 2011, et couramment plus de 50 orientations à partir de 2012. Au-delà de cinquante ou soixante orientations, il n'est plus possible de se repérer facilement parmi ces éléments et la méthode n'est plus applicable* » (2015, p.4). La dernière partie de la note propose alors une série de pistes concrètes pour améliorer en amont, au moment de la rédaction, la lisibilité des documents qui énoncent le projet du SCoT. Les règles présentées combinent les nombreux conseils formulés lors des séminaires d'écriture des SCoT organisés par le Gridauh.

#### **La lisibilité au prisme des hypothèses de recherche**

Cette note du Cerema alimente la seconde hypothèse de recherche. Les SCoT constituent effectivement le cadre d'émergence de politiques publiques innovantes mises en œuvre par les territoires. Document pivot de l'organisation du système de planification, les SCoT sont porteurs de nombreux éléments de projet orientant potentiellement le développement. Néanmoins, l'accumulation des réformes successives multiplie les objectifs assignés aux SCoT. Ils sont de plus en plus volumineux et perdent alors en lisibilité. Il devient ainsi de plus en plus complexe à déchiffrer les dispositions du projet traduit dans le PADD et le DOO. Leur effectivité se révèle ainsi limitée notamment au niveau des territoires périurbains et ruraux dont la mise en œuvre dépend de la capacité des acteurs locaux à se saisir du projet de territoire et à le traduire dans les documents d'urbanisme locaux. Dominique Déléaz souligne ainsi les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la formulation des projets de SCoT inscrit dans une spirale de complexité croissante. Au-delà du caractère normatif de ces documents dont la loi dicte des impératifs toujours plus nombreux, l'auteur interroge finalement la capacité de ces documents à faire projet à l'échelle du grand territoire et surtout les manques méthodologiques et conceptuels auxquelles sont confrontés les syndicats mixtes porteurs de SCoT. Cette note propose dans ce sens quelques pistes afin de favoriser la lisibilité des SCoT comme condition nécessaire à leur mise en œuvre. Dans un moment qui voit se multiplier spectaculairement l'énonciation mal maîtrisée et peu spatialisée d'orientations ou d'objectifs pour les territoires (PCET, SRCE, SRCAE, SDAGE, etc.), l'auteur formule finalement l'hypothèse que les SCoT - pivots de la cohérence territoriale - peuvent constituer des lieux de lisibilité et de spatialité en faveur de la mise en œuvre de l'ensemble du processus de planification territoriale.

## Améliorer la lisibilité

Type	Fiche
Titre	Améliorer la lisibilité du projet des SCoT
Auteur	<b>Dominique DELEAZ</b>
Année	2015
Edition	Cerema
Revue	-
Vol.n°/mois	-
Pages	8 p.
Source	-
Disciplines	Aménagement et urbanisme
Sujet	La lisibilité du projet des SCoT
Mots clés	SCoT Grenelle, projet de territoire, lisibilité, décryptage, rédaction, mise en œuvre
Problématique traitée	Quelles pistes rédactionnelles concrètes des SCoT afin de produire des documents courts, précis, centrés sur le projet, qui faciliteront sa compréhension et sa mise en œuvre sur le territoire ?
Liens avec les hypothèses	2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	<p><b>4. La lisibilité, une question...</b>            ...une question posée dès l'approbation des premiers SCoT            ...une question résolue dans un premier temps avec la méthode de décryptage            ...une question qui concerne de nombreux autres types de documents énonçant des orientations</p> <p><b>5. La lisibilité, un objectif...</b>            ... un objectif à l'actualité renouvelée            ... un objectif indispensable à la mise en œuvre du projet            La lisibilité, un objectif rendu difficile par la taille croissante des documents</p> <p><b>6. La lisibilité, un résultat...</b>            ... d'une modification importante de la rédaction des DOO et des PADD            ... d'un mode de lecture qui s'intéresse aux effets du projet sur le territoire            ... des actions coordonnées des acteurs du SCoT durant toute son élaboration</p>

Cette fiche a été rédigée par Dominique Déléaz (Cerema, direction territoriale Centre-Est) dans le cadre d'un travail collectif rassemblant une quinzaine de collaborateurs du Cerema. Elle a été rédigée pour la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages en partenariat avec la Fédération Nationale des SCoT. Cette fiche sur l'amélioration de la lisibilité du projet est accompagnée de six autres fiches en lien avec des thèmes aux exigences renforcées par le Grenelle : la consommation d'espace, l'énergie-climat, le commerce, la mobilité, la biodiversité et les continuités écologiques, l'aménagement. L'ensemble de ces fiches ont été réalisées à partir de l'analyse de dix SCoT Grenelle présélectionnés. Les sept fiches « Analyse de 10 SCoT Grenelle » commandées par le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité montrent comment ces dix schémas ont intégré les nombreuses évolutions introduites par les lois Grenelle dans leur projet et dans leurs documents. Alors que les SCoT deviennent des documents de plus en plus volumineux, complexes et dont les projets sont difficilement déchiffrables, Dominique Déléaz montre « *l'importance grandissante et l'actualité de la question de la lisibilité des documents* » (2015, p.1). Pourquoi les SCoT constitue-t-il des documents de moins en moins lisibles ? Pourquoi la lisibilité des SCoT constitue un enjeu majeur de mise en œuvre ? Comment révéler le projet du SCoT ? Quelles pistes rédactionnelles concrètes afin de produire des documents courts, précis, centrés sur le projet, qui faciliteront sa compréhension et sa mise en œuvre sur le territoire ? Voilà les principales problématiques qui guident la rédaction de cette note de travail publiée lors des RNS à Rouen.

### Une méthode comme réponse au manque de lisibilité

En 2005, le Cete de Lyon a mis au point une méthode de décryptage<sup>13</sup> du contenu des SCoT en assistant le SCoT Métropole Savoie dans la création d'un observatoire de la mise en œuvre en lien avec les partenaires locaux. Cette méthode pallie le manque de lisibilité en extrayant des documents les éléments de projet qui vont orienter l'urbanisation du territoire. « *Dans le cas du SCoT Métropole Savoie, la méthode a mis en évidence 13 orientations, qui ont permis de concevoir l'observatoire. La mise en œuvre du SCoT et son suivi sont basés sur ces 13 orientations du décryptage* » (Déléaz, 2015, p.2). La méthode de décryptage a ensuite été appliquée aux quatorze premiers SCoT approuvés pour répondre aux questions posées par la direction générale de l'urbanisme sur le contenu de ces documents aux rédactions déjà volumineuses. Ce travail a montré que ces premiers documents comportaient bien de nombreux éléments de projets orientant significativement le développement des territoires. Mais ces éléments étaient difficiles à déceler compte tenu de la complexité et de la longueur des rédactions. De nombreux SCoT ont été décryptés puis la méthode a été appliquée sur les DTA, sur des chartes de PNR ou PNN, sur des SDAGE et SRCAE. Tous ces documents énoncent des orientations pour le devenir des territoires dans des documents souvent volumineux et difficiles à lire. « *Les phrases qui orientent les développements à venir ne représentent qu'un faible*

<sup>13</sup> Voir les travaux de Florence Bordere sur l'analyse des 14 premiers SCoT approuvés (Bordere, 2006).

*pourcentage des rédactions, et il n'est pas possible d'y avoir accès de manière simple, rapide et exhaustive. Ce que permet la méthode de décryptage.* » (2015, p.3).

#### **La lisibilité comme vecteur de mise en œuvre**

La loi SRU a donné aux SCoT une place centrale dans l'ensemble des documents de planification. Les lois Grenelle de 2009 et 2010 confortent encore la place du SCoT. « *Le SCoT apparaît ainsi comme le document pivot pour le développement et l'aménagement durables de l'ensemble du territoire. Cette importance croissante du SCoT rend chaque jour plus indispensable la lisibilité du projet qu'il énonce pour son territoire* » (2015, p.3). L'opposabilité du SCoT demeure limitée aux documents de rang inférieur (PLH, PDU, SDC, PLU, etc.) et aux opérations de grandes envergures qui ne représentent qu'une faible part du développement de nombreux territoires tels que les territoires périurbains et ruraux dont le développement est basé essentiellement sur la maison individuelle. « *Pour ces territoires, qui accueillent ces dernières années l'essentiel de la croissance résidentielle, l'efficacité du SCoT et la mise en œuvre de son projet passent nécessairement par l'élaboration de documents d'urbanisme (PLU et PLUi). [...] Ce qui impose que ce document expose le projet de manière lisible et opérationnelle pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre des PLU et PLUi* » (2015, p.4).

#### **Améliorer la lisibilité de documents de plus en plus volumineux**

La lisibilité est un objectif difficile à atteindre compte tenu de la taille croissante des documents. « *L'analyse de la taille des PADD et DOO (ou DOG avant les lois Grenelle) d'une centaine de SCoT approuvés depuis 2005 montre que le nombre de pages de l'ensemble PADD+DOO augmente de manière notable depuis 2012 avec un nombre moyen de pages qui approche 220. Avec cette taille de document, le contrôle précis de ce qui est écrit et l'accès au projet du SCoT pour sa mise en œuvre dans les PLU ou PLUi des communes sont rendus très difficiles* » (2015, p.4). La taille trop importante des SCoT récemment approuvés n'a pas permis d'appliquer la méthode de décryptage à plus de la moitié des dix SCoT Grenelle. « *Les décryptages de SCoT réalisés depuis 2005 montrent une augmentation continue du nombre d'orientations mis en évidence dans les PADD et DOO : environ une douzaine pour les premiers SCoT, puis entre 20 et 30 pour les documents décryptés entre 2009 et 2011, et couramment plus de 50 orientations à partir de 2012. Au-delà de cinquante ou soixante orientations, il n'est plus possible de se repérer facilement parmi ces éléments et la méthode n'est plus applicable* » (2015, p.4). La dernière partie de la note propose alors une série de pistes concrètes pour améliorer en amont, au moment de la rédaction, la lisibilité des documents qui énoncent le projet du SCoT. Les règles présentées combinent les nombreux conseils formulés lors des séminaires d'écriture des SCoT organisés par le Gridauh.

#### **La lisibilité au prisme des hypothèses de recherche**

Cette note du Cerema alimente la seconde hypothèse de recherche. Les SCoT constituent effectivement le cadre d'émergence de politiques publiques innovantes mises en œuvre par les territoires. Document pivot de l'organisation du système de planification, les SCoT sont porteurs de nombreux éléments de projet orientant potentiellement le développement. Néanmoins, l'accumulation des réformes successives multiplie les objectifs assignés aux SCoT. Ils sont de plus en plus volumineux et perdent alors en lisibilité. Il devient ainsi de plus en plus complexe à déchiffrer les dispositions du projet traduit dans le PADD et le DOO. Leur effectivité se révèle ainsi limitée notamment au niveau des territoires périurbains et ruraux dont la mise en œuvre dépend de la capacité des acteurs locaux à se saisir du projet de territoire et à le traduire dans les documents d'urbanisme locaux. Dominique Déléaz souligne ainsi les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la formulation des projets de SCoT inscrit dans une spirale de complexité croissante. Au-delà du caractère normatif de ces documents dont la loi dicte des impératifs toujours plus nombreux, l'auteur interroge finalement la capacité de ces documents à faire projet à l'échelle du grand territoire et surtout les manques méthodologiques et conceptuels auxquelles sont confrontés les syndicats mixtes porteurs de SCoT. Cette note propose dans ce sens quelques pistes afin de favoriser la lisibilité des SCoT comme condition nécessaire à leur mise en œuvre. Dans un moment qui voit se multiplier spectaculairement l'énonciation mal maîtrisée et peu spatialisée d'orientations ou d'objectifs pour les territoires (PCET, SRCE, SRCAE, SDAGE, etc.), l'auteur formule finalement l'hypothèse que les SCoT - pivots de la cohérence territoriale - peuvent constituer des lieux de lisibilité et de spatialité en faveur de la mise en œuvre de l'ensemble du processus de planification territoriale.

## Des recettes au bricolage

Type	Article
Titre	<b>Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial</b>
Auteur(s)	<b>Xavier DESJARDINS, Bertrand LEROUX</b>
Année	2007
Revue	<i>Flux</i>
Vol.n°/mois	n°69
Pages	pp. 6-20
Source	<a href="http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=FLUX&amp;ID_NUMPUBLIE=FLUX_069&amp;ID_ARTICLE=FLUX_069_0006">http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=FLUX&amp;ID_NUMPUBLIE=FLUX_069&amp;ID_ARTICLE=FLUX_069_0006</a>
Discipline	Sciences politiques
Sujet	Analyse du rôle des SCoT dans l'articulation entre politique de déplacements et démarche de planification
Mots clefs	SCoT, urbanisme, transport, articulation, ville durable, « boîte à outils », espace de dialogue « neutre », médiateur, transaction
Problématiques traitées	Comment les SCoT peuvent proposer une articulation renouvelée entre politique de déplacements et démarche de planification ? Quels sont les outils (« recettes ») proposés par le législateur aux territoires pour construire la ville durable ? Comment les acteurs locaux se saisissent des nouveaux outils de planification ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	Articuler déplacement et urbanisme : les instruments de cette ambition - Trente ans de schémas directeurs - Le SCOT : renaissance de la planification - Un périmètre large en référence aux déplacements quotidiens Du modèle à l'action : « la ville durable » à l'épreuve de l'élaboration d'un schéma - La ville durable, une idée qui fait son chemin - Mais de nombreuses faiblesses et contradictions - La ville durable, simple mythe mobilisateur ? Les effets du SCoT à la marge - Articuler urbanisme et déplacement malgré tout : les vertus du bric-à-brac institutionnel - Le SCOT, plus qu'un document, une étape Conclusion

L'article est co-rédigé en 2007 par Xavier Desjardins alors doctorant au Centre de recherches sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement (CRIA) de l'Université Paris 1, et Bertrand Leroux alors doctorant au Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés (LATTS) de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC). Leur activité de recherche respective porte sur les SCoT. Cette publication résulte de la lecture d'une douzaine de documents alors approuvés. Les quatre SCoT traités dans le cadre de l'article sont Montpellier, Dijon, Strasbourg et enfin, Chambéry. Les deux auteurs exposent leur analyse des apports des SCoT concernant l'articulation entre politiques d'urbanisme et de déplacements. L'article est construit autour deux problématiques qui organisent le développement : Quels sont les outils (« recettes ») proposés par le législateur aux territoires pour construire la ville durable ? Comment les acteurs se saisissent localement de ces nouveaux outils de planification ?

### **Des nouvelles ressources en faveur de l'articulation urbanisme/transport**

Les auteurs dressent tout d'abord l'histoire croisée des schémas de planification et de déplacements jusqu'à la création des SCoT et le renforcement réglementaire des liens entre les deux via le principe de compatibilité. La forte incitation faite aux communes périurbaines de réaliser des SCoT (à moins de 15 km d'une agglomération) et la possibilité offerte de conditionner l'urbanisation à une bonne desserte en transport en commun constituent également des avancées importantes. Enfin, l'obligation de pérenniser l'établissement public portant le SCoT, afin de garantir la mise en œuvre et l'évaluation du schéma, garantit une meilleure prise en compte des préconisations édictées dans les différentes politiques publiques conduites localement. Selon les deux auteurs, la « boîte à outils » de la ville durable proposée par le législateur repose ainsi sur trois outils principaux : la définition d'un périmètre de SCoT adapté aux aires urbaines, une urbanisation guidée par des transports collectifs renforcés et une limitation du développement des communes périurbaines.

### **Une boîte à outil utilisée partiellement, inadaptée et incomplète**

Hormis pour les plus grandes agglomérations, la concomitance des lois sur le renforcement de l'intercommunalité (loi Chevènement) et Solidarité et Renouvellement Urbains (créant les SCoT) a permis l'élaboration de nombreux SCoT à des échelles plus proches de l'aire urbaine. « Les trois outils identifiés par le législateur ont été saisis par les collectivités locales : l'injonction au

*développement durable a incontestablement facilité une certaine agitation territoriale* » (Desjardins, Leroux, 2007, p.9). Au travers des exemples de Dijon, Strasbourg et Montpellier, il apparaît que les préconisations concernant la priorisation de l'urbanisation dans les secteurs les mieux desservis en transports en commun (et sa limitation ailleurs) ont largement été utilisées.

Néanmoins, et selon les territoires, la mise en œuvre de ces préconisations peut se heurter d'un côté à un périmètre d'action trop « étroit », ou de l'autre aux difficultés d'arbitrage dans des espaces plus étendus et moins intégrés institutionnellement. De la même manière, l'objectif de modération du développement urbain dans l'ensemble des communes périurbaines ne fait qu'accompagner le phénomène de périurbanisation. Enfin, l'absence de prise en compte réglementaire dans les SCoT de l'automobile, et des projets d'infrastructures liés, conduit à une impasse sur la prise en compte globale des questions de déplacements. Dans le cas de Strasbourg, les préconisations du SCoT concernant l'articulation entre urbanisme et transports ont permis d'engager des négociations innovantes entre acteurs des déplacements et de la planification. En revanche, l'élaboration du SCoT ne semble pas permettre de débats productifs sur les grands projets d'infrastructures routières (en l'occurrence le contournement de Strasbourg), dont la procédure d'étude s'imposera de toute façon au schéma.

Les porteurs de SCoT ont incontestablement pris en compte plusieurs principes de la ville durable. Néanmoins les collectivités locales ne se sont pas toujours saisies de l'ensemble des outils à leur disposition et la boîte à outils apparaît également inadaptée et incomplète. La rhétorique de la ville durable a constitué un puissant moteur pour inciter les acteurs locaux à articuler les politiques de déplacement et d'urbanisme. Néanmoins, selon les deux auteurs, cette recherche de la ville durable relève du mythe. « *Les ressources prévues par la loi, utilisées en partie ou en totalité, ne semble pas pouvoir tenir toute leur promesse. L'objectif fixé se révèle en décalage croissant avec les réalités observées [...]* » (2007, p.15).

### **Emergence d'un espace de dialogue jugé « neutre »**

Les deux auteurs ne dressent pas un portrait totalement négatif de la capacité d'action des SCoT dans l'articulation urbanisme-transport. Ces derniers peuvent effectivement avoir des effets « à la marge ».

Au travers de l'exemple de Chambéry (SCoT Métropole Savoie), les deux auteurs montrent comment une apparente complexité dans la gouvernance locale et l'articulation des différents schémas (Dossier Voirie Agglomération, SCoT, Plan de Déplacement Urbain) a finalement permis la construction d'une culture partagée dans le sens d'une plus grande cohérence urbanisme-transport. « *Le bric-à-brac institutionnel renforcé par les lois récentes (Desjardins, 2006) permet à certains acteurs de faire émerger de nouvelles capacités d'action. [...]. L'existence d'un établissement public pérenne reconnu comme médiateur peut produire une plus-value appréciable en jouant de l'écart de périmètre entre la scène de la programmation des investissements d'infrastructures et celles de la stratégie de développement du territoire* » (2007, p.15). Le syndicat mixte du SCoT Métropole Savoie est ainsi devenu un espace de dialogue jugé « neutre » entre les différentes collectivités publiques et un animateur local pour la coordination et l'évolution des politiques de déplacements. Par ailleurs, l'écriture et la négociation de la règle peut contraindre les différents acteurs à travailler ensemble : « *Il est ainsi intéressant de constater que si les effets juridiques d'un SCOT sur les droits des sols et la programmation des infrastructures sont aléatoires, la prise au sérieux anticipée de ses effets, dans le temps de l'élaboration, peut engendrer des mécanismes de transaction qui dépassent la simple logique de l'arrangement* » (2007, p.18). Le SCoT constitue un exercice de planification parmi beaucoup d'autres menés parallèlement. Malgré ses insuffisances, en réunissant des acteurs qui auparavant s'ignoraient, il constitue potentiellement une scène de discussion organisée et pérenne au sein de laquelle des innovations peuvent voir le jour.

### **L'articulation urbanisme-transport au prisme des hypothèses**

Cet article alimente les deux premières hypothèses. Au sein du « *bric-à-brac institutionnel* », Xavier Desjardins et Brunon Leroux présentent les SCoT comme une pièce potentiellement importante de recomposition territoriale (hypothèse 1) en constituant un « lieu neutre » permettant d'engager le dialogue entre différents niveaux de collectivités et plusieurs autorités organisatrices des transports, à l'image du SCoT Métropole Savoie. Le SCoT peut constituer un outil charnière ou un médiateur opportun dans des contextes de gouvernance particulièrement complexe. En revanche, contrairement à la première hypothèse formulée, ce sont bien les actes d'aménagement et ici la recherche des conditions de leur coordination avec les politiques de transport qui donne sa légitimité au SCoT, là où les autres dispositifs d'action se révèlent impuissants de par leur périmètre, leur approche sectoriel, etc. Les SCoT peuvent ainsi constituer des chantiers expérimentaux dans le sens de la mise en œuvre de politiques publiques innovantes (hypothèse 2). Néanmoins, l'article montre que si le SCoT Métropole Savoie constitue un exemple de bonne pratique, dans la grande majorité des cas, la mobilisation de la boîte à outil est partielle et inadaptée. L'inscription du SCoT dans le bric à brac local est étroitement liée aux conditions de son pilotage en relation avec les autres niveaux de collectivité.

## Gouverner la ville diffuse

<b>Type</b>	Thèse de doctorat
<b>Titre</b>	<b>Gouverner la ville diffuse : la planification territoriale à l'épreuve</b>
<b>Auteur(s)</b>	<b>Xavier DESJARDINS</b>
<b>Année</b>	2007
<b>Pages</b>	526 p.
<b>Disciplines</b>	Science politique, sociologie, géographie
<b>Sujet</b>	Analyse croisée des transformations du système territorial introduites par les trois lois (Voynet, Chevènement, SRU) et de la capacité des SCoT à maîtriser l'étalement urbain en faveur d'une ville compacte
<b>Mots clefs</b>	Lois SRU, Voynet et Chevènement, ville compacte, SCoT, intercommunalité, Etat, action publique, planification territoriale, Dijon, Caen, Montpellier
<b>Problématiques traitées</b>	Quelles sont les transformations du système territorial introduites par les trois lois (Voynet, Chevènement, SRU) ? Quelles traductions locales au regard de l'analyse des agglomérations de Dijon, Caen, Montpellier ? Les SCoT sont-ils des outils adaptés pour répondre aux enjeux de la ville compacte ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
<b>Organisation/plan</b>	Introduction I. La règle du jeu A. Des « trois lois » à « l'acte II » B. Le SCoT ou le renouveau de la planification C. Un SCoT pour la ville compacte ? II. Le jeu et les joueurs A. Une révolution territoriale B. Trois villes moyennes C. Les coopérations intercommunales à Caen, Dijon et Montpellier D. La planification territoriale en pratique Conclusion générale - «Les infortunes de la vertu» - Du développement durable à l'incohérence territoriale A. Cette ville que l'on souhaite planifier B. Le SCoT, prisonnier des contradictions de l'action publique C. Un nouveau système territorial D - De la fabrique de l'incohérence territoriale ... au prochain renouveau de la planification territoriale

Cette thèse rédigée par Xavier Desjardins a été soutenue en novembre 2007 à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne sous la direction de Francis Beaucire. L'auteur analyse la manière dont l'évolution concomitante des démarches de planification et de recomposition territoriale ont influé sur la constitution de scènes de gouvernance locale renouvelées. L'auteur propose une analyse croisée des transformations du système territorial introduites par les trois lois Voynet (1999), Chevènement (1999) et SRU (2000). Parmi les nombreux objectifs assignés à la nouvelle planification territoriale, Xavier Desjardins s'interroge plus particulièrement sur la capacité SCoT à maîtriser l'étalement urbain en faveur de la ville compacte. Trois aires urbaines d'environ 300 000 habitants constituent les terrains d'études de la thèse : Caen, Dijon et Montpellier. L'auteur analyse conjointement les dynamiques de développement urbain, la constitution des intercommunalités et le processus d'élaboration des SCoT.

### Une renaissance de la planification grâce à un nouveau gouvernement de la ville

Les tendances actuelles du développement urbain semblent aller à l'encontre des vœux de tous les planificateurs, que ce soit à travers l'étalement urbain ou bien la périurbanisation. Cet essor de la ville diffuse met à rude épreuve les tenants de la planification. Au tournant des années 2000, la loi SRU opère une relance de la planification territoriale prenant en compte la nécessité de coordonner le jeu des acteurs et facilitant la constitution de scènes de débat supra-communal. Elle tend donc à devenir plus collective et stratégique. « *La relance de la planification s'appuie sur l'idée que pour bien planifier, il faut, au préalable, favoriser l'émergence d'un réel gouvernement urbain* » (Desjardins, 2007, p.11). Le législateur a ainsi préalablement transformé les règles et les échelles du gouvernement local en incitant à la constitution des regroupements intercommunaux avec la loi Chevènement de 1999. Il a également affirmé de nouveaux objectifs pour l'aménagement urbain. La loi SRU, comme la loi Voynet, inscrit notamment pour la première fois l'objectif de développement durable au cœur des politiques publiques. Enfin, les trois lois ont également transformé les instruments de l'action publique à l'image des SCoT et des PLU, instaurés par la loi SRU. La loi Voynet a par ailleurs introduit une évolution importante dans la définition des projets d'agglomération ou de pays constituant la base d'un contrat entre l'Etat et les collectivités locales. Ces trois lois ont profondément transformé les collectivités locales par une multiplication des intercommunalités, des SCoT, des contrats de pays et des contrats d'agglomération à l'échelle nationale. Comment expliquer ce succès si rapide et si profond, dans un système territorial souvent jugé archaïque et conservateur?

### **Mobilisation du « Garbage can model »**

Afin d'étudier les mutations territoriales à l'œuvre, l'auteur s'appuie sur les sciences de gestion et les sciences politiques en remettant en cause l'analyse courant du processus de la décision. Il mobilise les avancées théoriques liées au Garbage can model - littéralement le modèle de la poubelle - selon lequel quatre éléments expliquent le passage à l'action : la présence de problèmes, de solutions, de participants et d'occasions de choix. « *Les décisions seraient-elles le résultat produit, selon un mélange assez aléatoire, par les quatre courants que sont les problèmes, les solutions, l'implication des décideurs et la nécessité de produire des décisions* » (Desjardins, 2007, p.13). La création de nouvelles instances de décision (les groupements de communes), la mise à l'agenda politique et médiatique de nouveaux problèmes (ou de problèmes anciens que la notion de développement durable permet de recycler), l'apparition de nouvelles solutions (la planification à l'échelle des aires urbaines par les SCoT) et les nombreuses occasions de choix qu'offrent les nouvelles institutions (communautés de communes, syndicats mixtes, etc.) ont favorisé le renouveau de la planification. « *S'il y a une indéniable agitation territoriale, celle-ci permet-elle l'émergence d'une planification territoriale apte à lutter contre ce qui, dans la rhétorique politique, semble le problème majeur du moment, l'étalement urbain ? Pour le savoir, reste, en effet à comprendre si l'étalement urbain est un problème, le SCoT une solution, si les participants sont véritablement impliqués et les choix réellement effectués* » (Desjardins, 2007, p.14). Xavier Desjardins propose trois hypothèses de recherche.

#### **Trois hypothèses de recherche**

La première est que la banalisation de l'intercommunalité produit un nouveau système territorial. L'intercommunalité tend à devenir le principal lieu d'énonciation des politiques publiques locales. Elle est l'institution par laquelle peut s'opérer la mise en compatibilité des différents intérêts locaux avec les objectifs nationaux. L'étude de la mise en œuvre des SCoT vise à montrer les contours mais aussi les limites de ce mode de régulation territoriale.

La deuxième hypothèse est que la diffusion des thématiques du développement durable et de la lutte contre l'étalement urbain révèle une mutation culturelle dans l'approche de la ville mais ne s'accompagne pas d'une réelle capacité de la planification territoriale à produire une ville plus compacte. Cette déficience est liée notamment à l'insuffisance du diagnostic sur l'étalement urbain et aux modalités de prise de décision dans les arènes intercommunales. L'absence de prise en compte de l'importance de la vitesse automobile et de l'organisation du réseau routier dans les modalités du développement urbain limite l'impact des préconisations des SCoT. De plus, l'élaboration des SCoT étant conduite sur la base du consensus, clé du fonctionnement intercommunal, les projets d'agglomération constituent bien souvent la somme des projets communaux. Enfin, les SCoT se limitent essentiellement à réglementer l'usage des sols et orientent très rarement les prises de décision concernant les infrastructures de transports, pourtant en première ligne concernant le développement urbain.

La troisième hypothèse cherche à éviter la conclusion trop hâtive qui porterait sur l'inutilité de la planification urbaine et de l'action publique face aux mutations urbaines. Malgré l'incapacité des SCoT à produire une ville compacte, la naissance des intercommunalités et la relance de la planification territoriale modifient l'action publique locale, dans ses modes d'élaboration comme dans ses contenus, ce qui a des conséquences importantes en termes d'aménagement du territoire. « *Nous montrerons en effet comment la réorganisation du système administratif et notamment le renforcement de l'échelle intercommunale modifie les décisions publiques, et donc, l'impact de l'action publique sur le territoire. La nouvelle architecture institutionnelle produit une nouvelle forme d'agencement urbain* » (Desjardins, 2007, p.16).

#### **La fabrique de problèmes et de solutions : la définition de la règle du jeu**

Pour analyser les bouleversements territoriaux et leurs conséquences en termes d'aménagement, dans la première partie de la thèse, Xavier Desjardins analyse l'apparition - ou le retour - de quelques problèmes (la fragmentation territoriale, l'étalement urbain) sur la scène politique et les solutions proposées par le législateur pour remédier à ces problèmes (les regroupements de communes, la planification territoriale). La méthode d'analyse des trois lois - Voynet, Chevènement et SRU - repose sur une présentation factuelle et analytique de l'évolution juridique à partir des textes de lois et des documents préparatoires à leur publication, puis une interprétation des textes dans une optique plus large et théorique à partir de documents d'origine plus variée (rapports publics, recherches universitaires, entretiens). L'analyse révèle notamment un élargissement très net des problématiques à traiter par le SCoT. Les objectifs assignés aux SCoT sont extrêmement vastes et variés. La planification territoriale ne vise plus simplement à régir l'usage des sols, mais à régenter l'ensemble de la vie urbaine. Comparé avec les dispositions de la LOF, le SCoT apparaît comme un outil rénové plus que comme un nouvel outil. « *Les modalités de mise en œuvre sont globalement les mêmes que dans la LOF, et sa capacité à embrayer sur la programmation urbaine reste encore une inconnue non résolue par le législateur puisque les documents de programmation des investissements publics et les documents de planification ne sont pas élaborés conjointement* » (Desjardins, 2007, p.176). Si la loi SRU n'introduit pas de nouveautés majeures dans les techniques de planification des territoires, sa naissance a été accompagnée d'une rhétorique nouvelle sur la ville. Elle est fondée sur le principe de ville durable ou de ville compacte selon le terme préféré par l'auteur.

#### **De nouveaux décideurs et de nouvelles décisions : le jeu territorial**

Les trois lois ont un impact important sur l'organisation des systèmes territoriaux locaux. Comment cette transformation du paysage administratif local s'est-elle opérée ? L'auteur ne cherche pas à relever l'écart entre la loi et son application mais à comprendre comment les acteurs locaux se sont saisis des nouveaux outils et des nouveaux mythes mobilisateurs. L'effectivité des SCoT est analysée au regard de leur capacité à maîtriser l'étalement urbain, question non directement abordée par les autres documents d'urbanisme ou sectoriels (PLH ou PDU). Après un rapide panorama des mutations territoriales à l'œuvre à l'échelle nationale, l'auteur analyse les dynamiques de périurbanisation et les modalités de mise en œuvre des intercommunalités et des SCoT dans les trois agglomérations moyennes de Caen, Dijon et Montpellier. Dans les trois aires urbaines, une même géographie institutionnelle se retrouve : une intercommunalité centrale

historique qui s'est étendue au cours des années 2000, entourée par différentes communautés de communes périurbaines plus jeunes et moins puissantes. Une conjonction de facteurs, fiscaux, politiques ou encore géographiques, expliquent cette similitude dans les trois aires urbaines étudiées.

Chaque territoire révèle néanmoins des contextes politiques et institutionnels différents dans la construction des intercommunalités et la mise en œuvre des SCoT. A Caen, la tiédeur intercommunale des élus se traduit par la volonté de transformer le district en une communauté d'agglomération que l'on souhaite minimale. A Dijon, c'est au contraire d'une manière plus consensuelle que naît la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération de Montpellier résulte au contraire de conflits longs et violents. Les trois terrains d'étude retenus ont pris en compte de manière très différente les nouveaux documents de planification supracommunaux. A Montpellier, un SCoT a été réalisé à l'échelle de la communauté d'agglomération dans des délais très brefs. A Dijon, la mise en œuvre du SCoT est beaucoup plus lente. A Caen, le début de l'étude du SCoT n'est toujours pas lancée en 2006. Sans se focaliser sur les démarches exemplaires ou sur les exercices de planification territoriale liée aux grandes agglomérations, l'auteur analyse un « *ordinaire de la planification urbaine* » en décryptant le jeu d'acteurs et la pratique technicienne et politique de la planification à partir d'entretiens et de lecture des documents produits. Dans une conclusion générale d'une cinquantaine de pages intitulée, « *Les infortunes de la vertu : du développement durable à l'incohérence territoriale* », Xavier Desjardins expose les principaux résultats de sa thèse.

### **Le SCoT, prisonnier des contradictions de l'action publique**

Les SCoT doivent répondre à cinq logiques d'action publique : le renforcement des réseaux de transport en commun, la recherche d'une meilleure articulation entre les transports et l'urbanisme, la définition d'une politique d'infrastructure routière intégrant les dispositifs de sécurité et d'environnement, la reconfiguration des échelles de l'action publique locale, et enfin, les politiques de développement économique et démographique des communes. La combinaison de ces logiques aboutit à de nombreuses contradictions ou, en tout cas, à un résultat très éloigné de l'objectif de ville compacte. « *Il semble que le SCoT soit à un point d'équilibre entre différentes forces institutionnelles, économiques et sociales : les forces en faveur de la ville dense ont un impact notable sur la transformation de l'agglomération centrale, tandis que les forces de l'étalement urbain facilitent puissamment la périurbanisation* » (Desjardins, 2007, p.455). Les préconisations des SCoT se limitent à une réduction des surfaces urbanisables dans les communes périurbaines et à une extension des réseaux de transports collectifs, laissant de côté l'action sur les réseaux automobiles, leurs configurations comme leurs usages, et notamment la vitesse. Le SCoT ne parvient pas à surmonter les contradictions entre deux visions : l'une portée par les intercommunalités centrales qui proposent de lier développement des transports collectifs et densité urbaine et une autre, principalement soutenue par les Conseils Généraux qui visent à articuler amélioration des réseaux routiers et urbanisation lâche. A partir d'un tour d'horizon des différents acteurs impliqués dans l'élaboration des SCoT (agglomération centrale, Etat local, chambres consulaires, associations, communes et communautés de communes périurbaine, département, etc.), l'auteur montre finalement que « *les forces qui s'exercent en faveur de l'étalement urbain et les forces qui s'exercent en faveur de la ville compacte se neutralisent* » (Desjardins, 2007, p.463).

### **Un nouveau système territorial organisé autour des intercommunalités**

Les intercommunalités ont deux rôles en matière d'aménagement du territoire : un rôle ancien, celui d'assurer le fonctionnement des réseaux d'échelle supracommunale (eau, assainissement, transport etc.) et un rôle plus nouveau, celle de produire des projets de territoire. Les intercommunalités se sont vues conférer les pouvoirs de transmetteur et amortisseur des injonctions du pouvoir central auprès des communes. « *L'intercommunalité produit bien plus qu'un changement dans le mode de gestion des affaires communales. Elle induit une transformation en profondeur du système territorial français en créant une nouvelle scène de régulation entre les injonctions du centre et les attentes locales* » (Desjardins, 2007, p.465). Pour jouer ce rôle, les intercommunalités disposent d'un outil, la démarche de projet, d'une entrée directe auprès des administrations centrales grâce au cumul des mandats et d'un accès immédiat au niveau communal grâce au système d'élection au second degré. Elles disposent enfin d'une structure administrative et technique adéquate. Ni trop près du terrain pour favoriser un marchandage interpersonnel, ni trop loin pour en oublier les particularités, les habitudes et les usages, l'intercommunalité constitue le lieu idéal pour les débats relatifs à la transcription des injonctions nationales à l'échelle locale. La création des intercommunalités participe à une reconfiguration de l'Etat. Il ne cherche plus à agir directement sur le territoire, mais à coordonner et à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux. Pour jouer pleinement leur rôle de régulateur dans l'aménagement du territoire, les intercommunalités ont néanmoins besoin d'une légitimité politique renforcée. Elles pourraient alors prendre des décisions dissensuelles sans rompre le lien étroit avec les communes, gage de l'acceptabilité de leurs décisions. Voilà tout le débat sur l'avenir de l'intercommunalité.

### **Presque un problème, presque une solution et presque des décideurs**

En guise de conclusion finale à la thèse, l'auteur revient sur les apports du Garbage can model mobilisé en introduction. Le nouveau paysage administratif local a été rapidement transformé parce que le législateur avait proposé des problèmes (l'étalement urbain a été retenu dans le cadre de la thèse), des solutions (les SCoT notamment), des institutions nouvelles (les intercommunalités et toutes les formes intercommunales) et, par là-même, de très nombreuses occasions de décisions. L'auteur conclue à l'issue de son travail que :

- le problème n'est pas tout à fait celui qui était posé. L'attention presque exclusive à la consommation des sols dans les espaces périurbains a empêché de prendre la pleine mesure des effets de l'automobile et des réseaux routiers sur la réorganisation du territoire.

- la solution n'est pas tout à fait adéquate : la planification locale devrait se doter d'outils autres que la seule réglementation de l'usage des sols par un SCoT encadrant. Des outils fiscaux pourraient être utilisés pour inciter les entreprises comme les ménages à choisir des implantations cohérentes.

- les institutions ne sont pas tout à fait adaptées et les occasions de décisions sont insuffisamment saisies : la démarche de plan a permis de renforcer la constitution d'exécutifs supracommunaux en créant de nouvelles instances de débat, en habituant les acteurs à dialoguer et à dépasser le fameux esprit de clocher. Néanmoins, « *la logique de consensus qui guide les pratiques intercommunales est un frein évident à la prise de décision en aménagement. Ce n'est pas d'un excès, mais d'un manque de politique qui souffrent les scènes délibératives locales* » (Desjardins, 2007, p. 472).

### **La mise en œuvre des SCoT au prisme des hypothèses de recherche**

La thèse de Xavier Desjardins interroge ainsi les conditions de mise en œuvre des SCoT. Elle répond aux deux premières hypothèses retenues pour la démarche. La troisième est plus éloignée de son questionnement. Les SCoT semblent effectivement constituer un cadre pragmatique de la recomposition territoriale (*Hypothèse 1*). Résultant d'un nouveau rapport de l'Etat au territoire, les intercommunalités ont un rôle de transmission et d'amortissement des injonctions du pouvoir central auprès des communes. Les SCoT constituent ainsi essentiellement un outil de projet au service des intercommunalités pour assoir leur légitimité territoriale fondée sur la nouvelle rhétorique de la ville durable et compacte. Ainsi, Xavier Desjardins ne positionne pas les SCoT au centre du renouveau de la gouvernance locale mais plutôt comme un maillon d'un processus continu et aléatoire de débats, de jeux d'acteurs et de prises de décision. L'élaboration des SCoT permet effectivement d'offrir un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires (*Hypothèse 2*). La multiplication des SCoT n'est néanmoins pas le signe du retrait total et progressif de l'Etat au profit des collectivités locales et notamment des intercommunalités mais plutôt la marque d'un nouveau positionnement de l'Etat qui gouverne désormais à distance. En remontant l'ensemble de la chaîne de prise de décision du niveau national au niveau local, la thèse de Xavier Desjardins montre que le SCoT demeure prisonnier des contradictions de l'action publique et se révèle de fait bien incapable de répondre aux enjeux de la ville durable et compacte. L'auteur n'envisage pas pour autant une mort annoncée des démarches de planification : « *La mise à jour des mécanismes de planification ne doit conduire ni à une lucidité désabusée ni à un enthousiasme naïf. On a annoncé trop souvent son décès pour que celui-ci advienne. Nous avons montré que l'action publique, fût-elle incohérente, a un impact puissant sur les transformations territoriales. Il serait donc malvenu de renoncer à mieux aménager l'espace, alors que nous avons vu à quel point celui-ci était organisé par les jeux institutionnels* » (Desjardins, 2007, p.473).

## L'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise

<b>Type</b>	Thèse
<b>Titre</b>	<b>Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise</b>
<b>Auteur</b>	<b>Benoît Dugua</b>
<b>Année</b>	2015
<b>Edition</b>	-
<b>Revue</b>	-
<b>Vol.n°/mois</b>	-
<b>Pages</b>	851 p.
<b>Source</b>	Un ex. à l'IUG et à l'Agence d'urbanisme de Lyon
<b>Discipline</b>	Urbanisme mention aménagement
<b>Sujet</b>	Analyse des conditions d'effectivité du processus de planification territoriale
<b>Mots clefs</b>	Planification territoriale, processus, <i>lieux transactionnels</i> , mise en œuvre, (inter-)SCoT, aire métropolitaine lyonnaise, France, Europe, lieux de projets, éléments de structure
<b>Problématiques traitées</b>	Comme assurer les interactions nécessaires entre plans et projets au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) ? Comment articuler les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales ? Comment assurer la continuité et l'effectivité du processus de planification territoriale en tant qu'épreuve de la mise en œuvre ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	Hypothèse 1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale Hypothèse 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires Hypothèse 3. Les rapports SCOT/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région/Fédération) où les SCOT s'affirment comme un acteur territorial collectif
<b>Organisation/plan</b>	Intro : Contexte et méthodologie de recherche 1. Approche macro. La planification territoriale en France dans un contexte européen : évolution des lieux privilégiés de projet 2. Approche méso. La planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise : dynamique des lieux de projets 3. Approche micro. Les lieux transactionnels de la planification territoriale : exemples des espaces d'interface métropolitaine (EIM) Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 Conclusion : Eléments pour une théorie des lieux transactionnels

Benoît Dugua a réalisé sa thèse dans le cadre d'un Convention Industrielle de Formation par la Recherche (Cifre) sur la période 2009-2012 au sein du pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Au titre de chargé de recherche, l'auteur a suivi *in situ* l'évolution de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise, dispositif de coordination entre les treize syndicats mixtes de SCoT, animé par les Agence d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne. L'inter-SCoT lyonnais est le premier dispositif de ce type créé en France au début des années 2000. A partir du cas lyonnais, reconnu pour faire preuve d'innovation en matière de planification territoriale depuis la fin des années 1980<sup>14</sup>, l'auteur interroge les conditions de structuration et de mise en œuvre du processus de planification territoriale. Dans la continuité des travaux menés par Gilles Novarina (2003), l'auteur s'intéresse plus particulièrement à la dynamique des *lieux de projets* dans la construction de l'articulation entre planification et projet d'urbanisme. Comment assurer les interactions nécessaires entre plans et projets au cours du processus de planification territoriale ? Comment articuler les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales ? Comment assurer la continuité et l'effectivité du processus en tant qu'épreuve de la mise en œuvre ? Voilà les principales problématiques qui guident la réflexion de l'auteur. Le développement est structuré autour de onze chapitres ventilés en trois parties. La première (approche macro) analyse l'évolution de la planification territoriale en France dans un contexte européen. La seconde (approche méso) traite des modalités de structuration du processus dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Enfin, la troisième (approche micro) décrypte deux *lieux identifiés* de projets de l'inter-SCoT, les Espaces d'interface métropolitains (EIM)<sup>15</sup> Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.

### Paradoxes de la planification en France

<sup>14</sup> Réalisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon, le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal Lyon) approuvé en 1992 constitue la première expérience française de planification stratégique et constitue alors également une référence en Europe. La démarche Lyon 2010 a influencé l'évolution du contexte législatif en France quelques années plus tard avec la loi SRU.

<sup>15</sup> Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) sont des espaces de plusieurs milliers d'hectares localisés à la frontière de plusieurs SCoT où les Présidents de SCoT se sont engagés à poursuivre les démarches de coopération en raison du cloisonnement des périmètres institutionnels et des enjeux métropolitains dont ils sont porteurs. Sept EIM ont été identifiés au sein de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Le développement de la thèse trouve son fondement dans cinq constats paradoxaux. Il existe un retour de l'activité de planification à l'échelle du grand territoire en France depuis la loi SRU en 2000 (premier constat). La multiplication des démarches de SCoT s'inscrit dans le même temps dans un contexte de doute croissant quant à leur légitimité et leur efficacité (deuxième constat). La planification territoriale constitue une notion floue et polysémique soumise à de fortes incertitudes concernant la nature des nouveaux exercices (troisième constat). Au début des années 1990, la démarche Lyon 2010 augure un tournant stratégique qui a fortement marqué voir quelque peu étouffé les débats sur l'évolution de la planification en France (quatrième constat). Le foisonnement des exercices de planification impulsé par la loi SRU en 2000 n'a finalement pas été l'occasion de structurer une théorie de la planification (cinquième constat). En réponse à ces cinq constats paradoxaux, l'auteur propose alors d'inscrire et caractériser l'évolution de la planification hexagonale par rapport à une tendance générale européenne. Il mobilise pour cela les travaux comparatifs menés par plusieurs chercheurs, issus principalement de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, qui ont le plus publiés ces dernières années sur les enjeux de la planification territoriale (Motte, 2005 ; Scherrer, 2008 ; Novarina, Zepf, 2009 ; Zepf, Andres, 2011).

### **Les SCoT, temps 3 de l'évolution de la planification territoriale**

Les observateurs inscrivent la multiplication des SCoT en France dans une tendance générale de retour de la planification en Europe. Benoît Dugua propose ainsi une lecture de l'évolution depuis les années 1950 structurée sur la base d'une tripartition qui donne des clefs de lecture pour définir et caractériser les différents types d'exercice. La planification territoriale, ou stratégique spatialisée (Temps 3), succède à la planification traditionnelle (Temps 1), à partir des années 1990, après une période de remise en cause du plan, au profit du projet urbain localisé et du développement de démarches stratégiques (Temps 2), au cours des années 1980. Dans un contexte de montée en puissance des enjeux de durabilité et des dynamiques de métropolisation, le processus de planification territoriale résulte d'une synthèse entre planification stratégique et traditionnelle. Sa construction progressive résulte de démarches de coplanification entre différents niveaux de plans et de projets de territoire. « *Le plan de structure constitue un nouvel outil charnière qui traite de l'organisation physique et au sein duquel, l'identification des éléments de structure (système de mobilité, système du vert, principaux pôles économiques, etc.) participe de la mise en cohérence ou mise à l'équerre du reste du territoire* » (Dugua, 2015, p.771). Les SCoT en France appartiennent ainsi selon l'auteur à la famille des plans de structure.

### **Obstacles et impensés de la planification territoriale en France**

L'auteur procède alors à une analyse détaillée de l'évolution du système de planification en France, en lien avec la tendance générale européenne. L'analyse met en évidence quatre obstacles et impensés liés à l'histoire institutionnelle et à la pratique urbanistique française : la libre administration des collectivités locales et le transfert de compétences par blocs, la double séparation entre aménagement du territoire et urbanisme d'une part, et entre plan et projet d'autre part, et enfin le maintien d'un système hiérarchique et pyramidal. « *Le Code de l'urbanisme en France maintient des relations hiérarchiques entre les différents niveaux de plans, en faisant du principe de compatibilité le principe fondateur de mise en œuvre du processus de planification à travers lequel est censé se produire la mise en cohérence des politiques territoriales. Le principe de compatibilité occulte l'impérieuse nécessité de construction de coopération entre acteurs institutionnels et non institutionnels, permettant d'assurer l'enchaînement des différentes étapes du processus de planification territoriale* » (Dugua, 2015, p.275).

### **Trois modèles-types sélectionnés en Angleterre, Allemagne et Italie**

A travers un travail de *benchmarking*, l'auteur compare alors l'organisation de la planification en France à trois modèles-types sélectionnés en Europe - l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie - qui reposent sur des modèles institutionnels et des cultures de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme très différentes. L'ensemble du système de planification anglais est construit sur le principe d'un urbanisme discrétionnaire. La négociation entre les principaux *stakeholders* régule les relations entre les niveaux de gouvernement du territoire et entre plans et projets, notamment via une utilisation généralisée des masterplans. Le modèle italien converge vers le modèle allemand, tous deux fondés sur un système fédéraliste et l'application du principe européen de subsidiarité. La construction du processus de coplanification est encadrée par des outils juridiques prévus à cet effet (accords de programme en Italie, *gegenstromprinzip* en Allemagne). Au sein des trois pays étudiés et à la différence de la France, la pratique urbanistique tend à partager un cadre conceptuel commun dans les modalités de construction des plans, la mise en œuvre des projets et leurs interactions réciproques.

### **Permanence et évolution des lieux privilégiés de projets**

L'auteur cherche alors à identifier les leviers potentiels de dépassement des obstacles à la construction du processus de planification territoriale en France. Il montre tout d'abord que, quelle que soit la période considérée dans l'histoire de son évolution, différents secteurs géographiques localisés dans le plan engagent sa mise en œuvre opérationnelle. Les *lieux privilégiés* de projets résultent de l'aboutissement d'un processus par étape (logique top down) dans le cadre de la planification traditionnelle (Temps 1). Sites stratégiques de projets urbains, ils sont générateurs de développement (logique bottom up) dans la planification stratégique (Temps 2). A différentes échelles (et non plus uniquement en fin de processus ou sur un périmètre circonscrit), la démarche de projet constitue aujourd'hui un moyen privilégié d'organiser la description du territoire, d'identifier collectivement les problèmes qui s'y posent et d'imaginer les scénarios de sa transformation. « *La thèse s'attache alors à caractériser les nouveaux lieux privilégiés de projets de la planification territoriale (Temps 3), en considérant d'une part que tous les lieux de projets n'offrent pas les mêmes prestations, et en accordant d'autre part un intérêt fort aux conditions de saisissement des éléments de structure dans la construction du processus, dans des contextes métropolitains* » (Dugua, 2015, p.772). L'auteur décrypte ainsi l'organisation du processus de planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise afin de repérer les nouveaux *lieux privilégiés* de projets.

### **Les figures incantatoires de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise**

Le décalage entre les dynamiques de métropolisation et l'étrécissement des périmètres institutionnels engendre l'installation de dispositifs interterritoriaux issus de la coopération entre collectivités (Rul et Pôle métropolitain) ou de la planification (DTA et inter-SCoT).

L'ensemble participe à la construction d'un processus de gouvernance métropolitain à géométrie variable, associant des acteurs essentiellement institutionnels. L'analyse des *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale nécessite une lecture croisée de ce double processus. La politique menée par Gérard Collomb, oscille entre coopération et affirmation d'un leadership sur un territoire de compétences restreint, à l'image de la création de la Métropole de Lyon qu'il préside depuis 2015. Dans ce contexte, les programmes successifs de l'inter-SCoT lyonnais n'ont jamais comporté de réflexions approfondies sur la mise en œuvre des quatre figures constitutives du projet métropolitain - la métropole multipolaire, accessible, attractive et nature - définies notamment à partir du Chapitre commun validé en 2006. « *Entre quête permanente d'une gouvernance métropolitaine salvatrice, stratégie d'évitement, conception linéaire de l'évolution de l'inter-SCoT et surcharge de l'agenda métropolitain, la tendance est à la disjonction entre les figures incantatoires et les réalisations locales. La désynchronisation des calendriers de réalisation, les différentes maîtrises d'œuvre et d'ouvrage, les disparités de ressources ont entraîné un repli des SCoT, au sein de leur territoire de compétences respectifs, dans une logique plutôt intra-SCoT* » (Dugua, 2015, p.773).

#### **Les lieux transactionnels de la planification territoriale**

Les parties prenantes de la démarche inter-SCoT ont néanmoins repéré sept lieux de projets partagés, à la frontière de plusieurs SCoT, les EIM. Ces espaces intermédiaires de coopération sont qualifiés de *lieux identifiés de projets* dans le cadre de la thèse : « *ils émergent autour d'éléments de structure du territoire métropolitain, sous différentes formes et à différentes échelles de territoire, mais sans qu'il n'existe une stratégie partagée concernant les modalités de leurs investissements et leurs prestations potentielles, dans la construction du processus de planification territoriale* » (Dugua, 2015, p.773). Les *lieux identifiés* prennent la forme de territoires de projets au sein du SCoT de l'agglomération lyonnaise, où ils participent de sa mise en œuvre et cohabitent avec les *lieux privilégiés* de projets, lieux d'accueil prioritaire des grandes opérations d'urbanisme, sous pilotage du Grand Lyon et dont la réalisation est déjà inscrite au sein du Sdal, à la fin des années 1980. Au-delà des sites de grands projets urbains, largement traités au sein de la littérature, la thèse propose alors d'ouvrir la réflexion sur les *lieux identifiés* de projets et leurs prestations potentielles, dans la construction du processus de planification territoriale. Benoît Dugua introduit alors le concept de *lieux transactionnels* défini comme « *nouveaux lieux à privilégier de projets du troisième temps d'évolution de la planification en Europe, dans un contexte de montée en puissance des enjeux métropolitains de durabilité. Points de repères dans le pilotage stratégique du parcours de la planification, ils enclenchent l'effectivité du processus à condition qu'ils soient reconnus et investis à ce titre par une démarche globale et continue de grand projet de territoire. Organisés autour d'objets transitionnels, éléments de structure du territoire métropolitain configurant des réseaux d'acteurs, les lieux transactionnels sont des espaces intermédiaires de projets partagés, au sein du tiers espace (ou entre-ville). L'affirmation du lieu transactionnel engage le passage de la forme plate (support lisse, illimité et déterritorialisé) et creuse (dépourvue d'identité socio-spatio-temporelle), à la forme pleine où le lieu acquiert une unité minimum au sein du système métropolitain par un processus de mise à l'équerre* » (Dugua, 2015, p.774).

L'auteur confronte alors le concept de *lieu transactionnel* aux modalités d'investissement des deux *lieux identifiés* de projets sélectionnés au sein du système métropolitain lyonnais : l'EIM Lyon-Saint Exupéry, à l'est de l'agglomération lyonnaise qui accueille une plateforme multimodale (gare TGV et aéroport international), et l'EIM A89-RN82, au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise, qui accueille un nouveau barreau autoroutier, dernier tronçon de la transversale est-ouest entre Bordeaux et Lyon. L'analyse révèle dans les deux cas des éléments de convergence et de divergences par rapport au concept de *lieux transactionnels*. Les éléments de divergences sont principalement liés aux niveaux d'investissement des territoires d'étude qui limitent la formalisation du processus de traduction. Le surinvestissement des lieux de projets au cœur de l'agglomération lyonnaise et les stratégies d'évitement du Grand Lyon nuisent à l'affirmation des *lieux identifiés* en tant que *lieux transactionnels*. La thèse propose finalement une grille de lecture de leur niveau de maturité, construite autour de trois paliers ou temps (identifiés/investis/transactionnels) ainsi qu'une typologie fondée sur trois types (nœuds, axes et réseaux transactionnels) et trois variables (capacité/amplitude, imbrication/résonnance, effectivité/intensité). La thèse interpelle ainsi la capacité des dispositifs de gouvernance, et notamment l'inter-SCoT, à formaliser une stratégie spatialisée d'investissement de ces nouveaux *lieux à privilégier*. Le pilotage stratégique de l'ensemble du processus de planification territoriale (Temps 3) est ainsi mis à l'épreuve.

#### **La mise en œuvre de la planification territoriale au prisme des hypothèses**

Cette thèse sur la mise en œuvre de la planification territoriale traitée à partir de l'étude du cas de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise renseigne les trois hypothèses de recherche. Les SCoT sont effectivement décrits comme un cadre paradoxal de la recomposition territoriale (*hypothèse 1*). L'auteur invite à ce titre à une lecture croisée entre construction du processus de gouvernance et analyse de la mise en œuvre de la planification territoriale au niveau des systèmes métropolitains. L'auteur précise que les deux processus sont de nature différente et évoluent plutôt indépendamment. Les treize SCoT permettent de nouveaux assemblages interterritoriaux notamment par la création d'un dispositif collaboratif, l'inter-SCoT. Au sein de son nouveau périmètre de compétence informel, le dispositif autorise alors de traiter des espaces interstitiels, à l'image des EIM, qui échappent aux périmètres institutionnels traditionnels. A la demande des Présidents de SCoT, le dispositif inter-SCoT replace ainsi au centre des représentations des espaces limitrophes jusqu'alors localisés à la marge bien que concernés par des problématiques métropolitaines. La mise en cohérence du contenu des SCoT et des actes d'aménagement ne constituent effectivement pas une priorité de l'inter-SCoT. Bien que créé à cet effet, au fil des années, le dispositif se transforme rapidement en simple plateforme de débat et d'échange d'informations entre les territoires constitutifs de l'aire métropolitaine lyonnaise<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Benoît Dugua rejoint ainsi les propos de Valéry Constanty (2010b) dans le cadre son état des lieux des démarches inter-SCoT en France.

Les SCoT, l'inter-SCoT ainsi que les EIM constituent autant d'espaces intermédiaires de coopération et de projet constitutifs du processus de planification territoriale présenté comme particulièrement complexe, fragmenté et imbriqué au sein du système métropolitain lyonnais. Ils sont effectivement présentés par l'auteur comme des lieux expérimentaux pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèses 2*). Ce sont des lieux de production de connaissances, de savoirs et d'expertises. L'auteur rejoint à ce titre les propos de Paola Vigano (2014) qui décrit le projet comme producteur de connaissances. Les SCoT constituent des lieux de ressources importants pour les EPCI au même titre que l'inter-SCoT animé par les Agences d'urbanisme constitue un lieu de ressources important pour les SCoT. Les rapports SCoT et territoires se construisent ainsi à des échelles plus globales du territoire métropolitain mais aussi à l'échelle locale des EIM où les syndicats mixtes de SCoT tendent à s'affirmer progressivement comme un acteur territorial collectif (*hypothèse 3*).

L'auteur propose par ailleurs des compléments d'analyse par rapport aux trois hypothèses de recherche. Les SCoT constituent effectivement des chantiers expérimentaux d'innovation (*hypothèse 2*) néanmoins certains sujets clefs tels que la définition de l'outillage conceptuel, de l'ingénierie et du cadre méthodologique nécessaire à la mise en œuvre et au passage à l'acte interterritorial sont encore trop largement ignorés. La problématique centrale de la mise en œuvre apparaît paradoxalement comme la grande absente du dispositif inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Si les dispositifs inter-SCoT sont réduits à la fonction de lieux d'échange et de brassage d'information où la mise en cohérence des actes d'aménagement n'est plus l'objectif premier (*hypothèse 1*), ils sont soumis à un risque important de perte de légitimité à long terme. La thèse propose alors une piste de réponse dans le sens de la définition du cadre méthodologique partenarial nécessaire à la mise en œuvre. L'auteur suggère que les éléments structurants du territoire eux-mêmes sont vecteurs de mise en cohérence des actes d'aménagement. L'identification et l'investissement de lieux métropolitains d'investigation, dits *lieux transactionnels*, constituent alors une condition nécessaire à la mise en œuvre du processus de planification territoriale.

Les SCoT permettent de constituer de nouvelles scènes de débat et d'échange permettant la mise en relation d'acteurs, d'enjeux sectoriels et de multiples échelles d'approche du territoire. Selon les contextes locaux, ils peuvent constituer à ce titre des éléments clefs dans l'organisation du processus de planification territoriale et de gouvernance. Il semble néanmoins difficile de définir leur mission première d'autant plus que le cadre législatif tend à multiplier les objectifs assignés au SCoT. Il manque en France une réflexion globale sur un ensemble de sujets clefs liés à la planification territoriale : quel est le rôle du SCoT dans la construction de ce processus ? Quelles sont les modalités d'élaboration des projets d'aménagement et de développement durable (PADD) ? Au-delà du principe de compatibilité, quels outils partenariaux et protocoles méthodologiques pour assurer la mise en œuvre des SCoT ? La Fédération nationale des SCoT pourrait devenir à ce titre une instance de dialogue et d'échange stratégique pour nourrir la réflexion théorique sur l'évolution de la planification territoriale en France (*hypothèse 3*). Le projet de recherche-action « SCoT et Territoires » va dans ce sens. Il semble opportun à l'image de la thèse de Benoît Dugua d'inscrire l'évolution de la planification territoriale française dans une perspective européenne.

## Le paysage comme levier d'action dans l'aire métropolitaine de Bordeaux

<b>Type</b>	Thèse de doctorat
<b>Titre</b>	<b>Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux</b>
<b>Auteurs</b>	<b>Didier LABAT</b>
<b>Année</b>	2011
<b>Pages</b>	442 p.
<b>Discipline</b>	Sciences et architecture du paysage
<b>Sujet</b>	Evaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux
<b>Mots clefs</b>	Paysage, action publique, instrument, évaluation des politiques publiques, Convention européenne du paysage, document d'urbanisme, PLU, SCOT, Schéma directeur, théories d'action
<b>Problématiques traitées</b>	Quel est le rôle de l'instrument « planification territoriale » dans l'édification des politiques paysagères sur le territoire du schéma directeur (SD 2001) valant SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux ? Quelle est l'efficacité des orientations paysagères et leur limite ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
<b>Organisation/ plan</b>	Introduction Chapitre I. L'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme Chapitre II. Élaboration d'une démarche d'évaluation des politiques paysagères Chapitre III. Héritages et ruptures des politiques paysagères territoriales bordelaises : de l'espace vert au grand paysage Chapitre IV. La politique paysagère explorée par l'identification des théories d'action Chapitre V. Les actions paysagères à l'échelle de trois communes Chapitre VI. Les perceptions locales de l'action publique sur les paysages Conclusion générale

Cette thèse en Sciences et architecture du paysage a été rédigée par Didier Labat et soutenue en novembre 2011 à l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech) sous la direction de Pierre Donadieu et le co-encadrement d'Hervé Davodeau. L'auteur propose une évaluation de la politique paysagère du schéma directeur (SD 2001) valant SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux. Quel est le rôle de l'instrument « planification territoriale » ? Quelle est l'efficacité des orientations paysagères et leur limite ? Quelle traduction dans les documents d'urbanisme locaux ? La conception de politiques paysagères n'est-elle pas confrontée à la contradiction possible des motivations qui régissent l'action publique aux échelles intercommunales et communales ? La structuration réglementaire apparemment contraignante de ces outils d'aménagement du territoire suffit-elle au développement de pratiques et à l'élaboration de politiques paysagères adaptées aux attentes des habitants ? Voilà les principales problématiques qui guident le développement de la thèse de Didier Labat.

### **Méthodologie et hypothèse de recherche**

En adoptant une démarche d'évaluation de la politique paysagère comme outil d'action publique, l'auteur propose d'analyser l'intervention du Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire urbaine bordelaise (Sysdau) dans son schéma directeur de 2001. Cette évaluation suit quatre étapes vouées pour chacune d'elle à un chapitre de la thèse : une analyse historique (Chapitre III), une reconstitution des théories d'action (Chapitre IV), l'analyse de la compatibilité entre le schéma directeur et trois plans locaux d'urbanisme (Chapitre V), et enfin, l'identification de la perception paysagère des populations (Chapitre VI). Les résultats permettent d'identifier l'efficacité des orientations paysagères mais aussi leurs limites. La démarche d'évaluation vise non seulement à traduire l'impact de la politique paysagère du schéma directeur de 2001, mais également à comprendre les mécanismes de réussite ou d'échec des orientations. Didier Labat construit l'ensemble de son raisonnement autour de l'hypothèse suivante : « *la définition et la mise en œuvre des politiques paysagères des documents d'urbanisme sont confrontées à l'incohérence entre les normes de l'action publique et l'hétérogénéité des représentations paysagères locales. Celles-ci traduisent surtout les communautés d'intérêt impliquées dans les processus d'élaboration des documents d'urbanisme. En conséquence, les politiques paysagères des documents de planification territoriale ne sont pas suffisamment définies et cohérentes pour être comprises, validées et appropriées par les acteurs locaux et les habitants. Se pose alors la question de la cohérence des actions choisies vis-à-vis des outils mobilisés* » (Labat, 2011, p.15).

### **Evolution des politiques paysagères conduites à Bordeaux**

Didier Labat montre dans un premier temps comment les politiques paysagères ont pris place dans les politiques de planification territoriale. Dans le cas bordelais, les élus et techniciens se sont saisis des questions paysagères avant tout pour des raisons de gouvernance, de légitimation de l'action et de prise en compte des spécificités locales. L'auteur retrace ainsi l'historique de la planification bordelaise depuis le schéma directeur de 1969, en passant par les coulées vertes et espaces publics urbains identifiés dans le Sdau de 1980, avant d'aboutir au schéma directeur valant SCOT piloté par le Sysdau. Alors que la révision du Sdau s'engageait, la réalisation par l'Etat de l'Atlas des paysages de la Gironde en 1997 a permis aux acteurs locaux de disposer du premier référentiel des grands territoires

à l'échelle de son nouveau périmètre. Le schéma directeur de 2001 fait ainsi du paysage un des piliers du projet de territoire. L'auteur constate un glissement progressif dans les modalités de traitement du paysage dans les documents de planification successifs : « *Le Sdau de 1980 comporte une politique paysagère essentiellement basée sur l'armature des espaces verts. Nous notons à ce niveau le glissement de la culture fonctionnaliste des espaces verts des années 1970, passée d'un traitement de l'offre paysagère de la ville (politique des espaces verts) à une réflexion plus globale sur les grands paysages, et les facteurs de maintien des paysages de qualité que nous qualifions de politique de « l'interface paysagère »* (Labat, 2011, p. 217). L'échelle des grands paysages s'inscrit alors dans une stratégie de différenciation vis-à-vis du périmètre de la CUB et de légitimation de l'espace métropolitain par le Sysdau.

#### **Evaluation du schéma directeur, de trois PLU et de la perception des habitants**

Après avoir exploré les différents types de démarches conduites pour l'évaluation des politiques paysagères, Didier Labat décortique le contenu du schéma directeur valant SCoT, ses limites, ainsi que des pistes d'explication à partir du positionnement de différents acteurs : par exemple, la faible prise en compte des intérêts sylvicoles à mettre en regard avec la forte implication de la profession viticole dans l'élaboration du schéma. Didier Labat décrypte ensuite la mise en œuvre d'actions paysagères dans trois communes concernées par le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (Saint-Médard en Jalles, Léognan, Pompignac). Il constate une prise en compte plutôt restreinte des préconisations du schéma fortement dépendante du contexte géographique et sociale (lieux de conflits d'usage) et/ou politique de la commune (enjeu électoral à Pompignac). Enfin, l'auteur consacre un dernier chapitre aux résultats de l'enquête conduite via internet auprès de plus d'une centaine d'habitants du périmètre du schéma directeur puis des entretiens conduits avec des habitants des trois communes tests. Les préoccupations se révèlent très différentes selon les communes. L'enquête confirme par ailleurs la forte méconnaissance des politiques de planification, liée à une très faible mobilisation du regard des habitants, pourtant potentiellement prêts à apporter leur contribution.

#### **L'évaluation de la politique paysagère au prisme des hypothèses de recherche**

La thèse de Didier Labat répond à la deuxième hypothèse de recherche proposée par le groupement Pacte-Acadie. Les SCoT sont effectivement présentés comme le cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires. Le document analysé reste un schéma directeur valant SCoT dont l'élaboration demeure antérieure à la loi SRU. Le propos de Didier Labat se révèle assez critique concernant l'efficacité des politiques paysagères proposées dans le schéma directeur. Malgré les nombreuses innovations dont ils sont porteurs, les outils de planification ne semblent pas constituer des lieux production d'une intervention paysagère opérante. La politique paysagère peut néanmoins traduire d'autres volontés, d'autres desseins de l'action publique que la simple intervention sur la matérialité des paysages. L'un des enjeux principal dans la définition des politiques paysagères concerne notamment la gouvernance locale. Le paysage offre les fondements d'un discours intégrateur en faveur d'une vision métropolitaine.

## SCOT et pilotage territorial

Type	Chapitre d'ouvrage collectif
Titre	L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial
Auteurs	Nicole LEROUSSEAU, Corinne MANSON
Année	2009
Edition	Les cahiers du GRIDAUH
Revue	-
Vol.n°/mois	-
Pages	pp. 215-243
Source	Documentation Audal

Discipline	Droit de l'urbanisme
Sujet	Place du SCoT dans le système de pilotage territorial
Mots clefs	SCoT, planification, compatibilité, partenariat, pilotage territoriale, charte, contrat, inter-SCoT, mise en œuvre institutionnalisée, évaluation, suivi
Problématique(s) traitée(s)	Comment les SCOT s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes et dans le paysage institutionnel local ? Comment s'articulent juridiquement les SCOT avec les autres plans et schémas ? Au-delà du droit, quelle organisation partenariale se met en place en lien avec la mise en œuvre des SCOT ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/ plan	I. La nécessaire articulation des normes A. Une hiérarchie organisée des normes 1. Une organisation pyramidale des normes 2. Un rapport de compatibilité des normes comme modalité de contrôle de la hiérarchie des normes B. Une démarche partenariale II. Une mise en œuvre « institutionnalisée » A. Les documents de mise en œuvre du SCoT B. L'évaluation du SCoT

Cet article a été rédigé en 2009 par Nicole Lerousseau et Corinne Manson, toutes deux professeurs de droit à l'Université de Tours, dans le cadre d'une mission d'étude confiée au Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), par le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Un peu moins d'une dizaine d'années après la loi SRU, la mission consiste à produire une analyse juridique des premiers SCoT élaborés. Onze SCoT ont ainsi été analysés : Annemasse, Chartres, Loches, Marennes Oléron, Métropole Savoie, Montpellier, Nantes Saint-Nazaire, Orléans, Plaine Commune, Strasbourg et Yon-et-Vie. Les résultats de l'étude sont rassemblés dans un ouvrage collectif sous la direction de Jean-Pierre Lebreton, Professeur de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur scientifique du GRIDAUH. Le SCoT constitue « un document central du projet de planification urbaine » qu'il convient de suivre et mettre en œuvre. Dans le cadre de ce texte d'une vingtaine de pages, les deux auteurs s'interrogent alors « sur sa place dans le système de pilotage territorial qui s'appuie sur cette organisation pyramidale des normes et sur son suivi obligatoire » (Lerousseau, Manson, 2009, p.216). L'article est structuré autour de deux parties : la première, traite de l'articulation des normes à partir d'une approche juridique du contenu des SCoT en relation avec les autres documents de planification de rang inférieur et supérieur. La seconde, complémentaire à l'approche juridique, traite de « la mise en œuvre institutionnalisée » à savoir le rôle du SCoT dans la mise en relation des acteurs et la construction de coopération. L'article offre ainsi une description et une mise en perspective des deux leviers d'action dont dispose le SCoT pour agir : la norme et le partenariat.

### La hiérarchie des normes comme base juridique des SCOT

Le code de l'urbanisme organise une hiérarchie des normes dans laquelle le SCoT occupe une place centrale qui en fait le pivot des documents de planification territoriale. Les deux auteurs détaillent tout d'abord comment chacun des SCoT étudiés intègre les différentes normes d'ordre supérieur (DTA, PEB, PNR, SDAGE, charte de Pays) auxquels ils sont soumis, dans une règle de compatibilité ou de prise en compte. Le principe de compatibilité, qui fait l'objet d'une jurisprudence abondante, impose qu'il n'y ait pas de contrariété entre norme supérieure et inférieure. A travers le principe de prise en compte, l'articulation recherchée est analysée plus en terme de complémentarité que de superposition des composantes visées. Symétriquement, les deux auteurs analysent la manière dont les SCoT s'intéressent aux documents de rang inférieur. Ils se révèlent très souples dans leurs orientations par rapport aux Plans de Déplacement Urbain (PDU) et Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) via une recherche de cohérence plus que de hiérarchie. Ils sont au contraire beaucoup plus précis dans la définition des dispositions qui s'imposent aux Plans locaux d'urbanisme (PLU). La notion de compatibilité entre documents d'urbanisme, bien que préexistante entre POS et SDAU avant la loi SRU, pose de nouvelles difficultés de mise en œuvre dans le cadre des SCoT ayant un rôle de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques territoriales. Jean-Claude Bonichot rappelle ainsi

que « la compatibilité s'appréciait jusqu'alors entre documents de même nature, elle doit aujourd'hui exister entre instruments aux objectifs et au contenu très différents » (Bonichot, 2000 cité par Lerousseau, Manson, 2009, p.231).

#### **Accroître le contenu et la portée juridique des SCoT comme conditions de leur effectivité**

Les deux auteurs constatent une volonté, défendue notamment par l'Etat, d'une part, d'élargir les thématiques traitées par les SCoT en tant que document intégrateur, d'introduire des objectifs précis à réaliser, et d'autre part, de durcir leur rapport avec les documents de planification de rang inférieur afin de renforcer leur effectivité. « Cette position se retrouve dans les premiers résultats du Grenelle de l'environnement concernant les propositions en matière d'environnement. Dans son atelier relatif à 'urbanisme et gouvernance territoriale', le groupe de travail propose, outre la limitation de l'étalement urbain, d'inciter à une planification globale de l'urbanisme intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et de généraliser les SCoT dans les zones sensibles, d'introduire des critères de performance énergétique dans les SCoT et surtout de renforcer leur caractère opposable. Cette idée de faire du SCoT un document pivot a été défendue par la doctrine depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU. Il a été souligné que les SCoT constituaient 'un changement de perspective complet' par rapport aux schémas directeurs qui en fait de véritables 'documents de planification stratégiques' » (Lerousseau, Manson, 2009, p. 233). Ainsi, les SCoT devraient être plus prescriptifs envers les documents de rang inférieur afin de renforcer leur efficacité ou effectivité. Les deux auteurs rappellent néanmoins que l'évolution du principe de compatibilité vers un principe plus strict de conformité n'est pas conciliable avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui proscrie toute tutelle exercée de l'une sur une autre.

#### **Le partenariat territorial comme légitimité des SCoT**

Nicole Lerousseau et Corinne Manson constatent qu'« au-delà de la hiérarchie des normes, les SCoT incitent les élus locaux à engager un dialogue à la fois avec les autres élus et les représentants de l'Etat autour du traitement de problèmes d'action publique et permettant un 'pilote territorial' » (2009, p.235). Les deux auteurs abordent ainsi le second volet de leur argumentaire sur la dimension partenariale de l'effet SCoT. Ce pilotage territorial se traduit notamment dans le cadre de la consultation du syndicat mixte de SCoT sur l'élaboration des PLU avant qu'ils soient arrêtés. Pour mieux assurer cette consultation, certains SCoT esquissent une réponse complémentaire en créant des groupes de suivi, ou des ateliers de projet à l'image des SCoT Plaine Commune et de Strasbourg. Afin d'assurer la mise en œuvre des SCoT, le Code de l'urbanisme prévoit la réalisation possible de schémas de secteur afin de préciser les orientations du SCoT à l'échelle de sous-territoires à enjeux particuliers. Suite à la loi SRU, le législateur prévoit également une obligation de suivi et d'évaluation tous les dix ans. Nicole Lerousseau et Corinne Manson montrent que les SCoT vont dans l'ensemble au-delà des obligations posées par les textes en prévoyant d'autres dispositifs afin d'assurer leur mise en œuvre.

#### **Inscription des SCoT dans le paysage institutionnel local**

Les SCoT de Loches, de Plaine Commune et d'Annemasse s'appuient ainsi sur des chartes, sans portée juridique, pour faciliter la déclinaison de leurs orientations. Le SCoT Plaine Communes prévoit ainsi deux chartes : une pour la qualité architecturale des constructions neuves, une sur les liens « Entreprises - Territoires ». Les SCoT cherchent à nouer un dialogue et à inscrire le syndicat mixte dans le paysage institutionnel local. Ils multiplient ainsi les formes de coopérations : participation des observatoires existants (SCoT de Chartres), participation à l'établissement public foncier local de la région Île de France (SCoT de Plaine Commune), partenariat avec les conseils de développement (SCoT Nantes Saint-Nazaire), pilotage d'un contrat de développement Rhône-Alpes (SCoT Métropole Savoie), etc. D'autres SCoT se fédèrent au sein de démarches inter-SCoT afin de garantir une cohérence d'ensemble à l'échelle métropolitaine. Les deux auteurs citent notamment les cas de Nantes Saint-Nazaire, Strasbourg mais aussi de Lyon et de Toulouse. Au-delà de l'évaluation, quelques SCoT mettent en place des scènes d'animation partenariale pour permettre le suivi des évolutions du territoire afin de réajuster les cas échéant les différentes politiques sectorielles, voire des objectifs du SCoT. Différents outils et scènes de suivi sont ainsi créés par le SCoT : indicateurs de suivi de l'évolution, comité technique de suivi, commissions de travail, lettre du SCoT, grille d'analyse, etc. La pérennité de l'établissement public de SCoT, prévue par la loi afin d'assurer la mise en œuvre du SCoT, engendre la constitution d'un « lieu de débat et d'arbitrage » qui perdure dans le temps. Par ailleurs, les informations et les données de suivi permettent la constitution d'un socle de connaissances partagées à partir duquel se construit une démarche partenariale à condition que des moyens humains, techniques et financiers soient mobilisés et surtout une volonté politique.

#### **La mise en œuvre des SCoT au prisme des hypothèses de recherche**

La première hypothèse de recherche, qui présente le SCoT comme un cadre pragmatique et paradoxal de la recomposition territoriale, est directement interpellée par l'article. Nicole Lerousseau et Corinne Manson présentent à ce titre les SCoT comme « vecteurs du renforcement de la légitimité politique des intercommunalités » (2009, p.235) en tant qu'élément pivot de l'ensemble des documents de planification. Les deux auteurs s'appuient pour cela sur les propos de Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France : « les intercommunalités exercent une fonction de 'porte-parole' des communes auprès des autres échelons institutionnels et ont souvent saisi les instruments législatifs récents (chartes de pays, projets d'agglomération et surtout SCoT) pour élargir leurs missions » (Portier, 2007 cité dans Lerousseau, Manson, 2009, p. 235). En constituant un document central, fédérateur et transversal, les SCoT offrent l'opportunité au couple intercommunalités/communes de faire valoir leur capacité d'action au sein du paysage institutionnel. Le SCoT favorise le dialogue entre communes et EPCI voisines et initie ainsi les assemblages interterritoriaux. Au-delà de son contenu normatif et prescriptif, l'effectivité du SCoT est davantage conditionnée par sa capacité à s'inscrire dans le paysage institutionnel local en collaborant avec d'autres acteurs et nouant des partenariats. Les SCoT permettent des combinaisons institutionnelles multiples. La plupart des porteurs de SCoT vont plus loin que les dispositions imposées par le législateur. Ils font preuve d'innovation dans la mise en œuvre et le suivi en proposant des dispositifs collaboratifs innovants permettant d'organiser le pilotage territorial (charte, contrat, groupe de suivi, etc.). Les deux auteurs rejoignent ainsi la deuxième hypothèse : les SCoT constituent des chantiers expérimentaux de mise en œuvre des politiques publiques. Ils offrent une scène de dialogue et d'échange qui perdure dans le temps et contribuent à constituer un socle de

connaissance partagé à partir notamment d'indicateurs de suivi. Les deux auteurs insistent enfin sur la grande diversité de situations au regard des onze SCoT analysés dans le cadre de leur travaux de recherche. « *Il se dégage pas de modèle type ; bien au contraire, on assiste à l'émergence d'un système de pilotage 'à géométrie variable' dans lequel la dimension politique reste prépondérante* » (Lerousseau, Manson, 2009, p.241).

## Management public et développement durable

Type	Article
Titre	<b>Le SCoT : un outil de management public territorial au service du développement durable des territoires ?</b>
Auteur	<b>Erick LEROUX</b>
Année	2012
Revue	Gestion et management public
Vol.n°/mois	Vol. 1, n°1
Pages	pp. 38-52
Source	<a href="http://www.cairn.info/">http://www.cairn.info/</a>
Disciplines	Gestion et management public
Sujet	Analyse des SCoT comme outil de nouvelle gouvernance territoriale au service du développement durable
Mots clefs	SCoT, gouvernance, développement durable, légitimité, gestion symbolique et réelle, analyse textuelle, Alceste
Problématique traitée	Le SCoT permet-il l'émergence d'un dialogue constructif pour accorder les parties prenantes sur les enjeux du développement durable ? La légitimité des SCoT relève-t-elle d'une gestion symbolique ou réelle ?
Liens avec les hypothèses	2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	Introduction <b>1. Le SCoT un outil de nouvelle gouvernance territoriale au service du développement durable</b> 1.1 Le SCoT un outil au service de la nouvelle gouvernance 1.2 Des intérêts divergents conciliés dans le cadre du développement durable des territoires 1.3 Le SCoT : un document de légitimation <b>2. Rôles du SCoT et analyses des discours stratégiques des collectivités</b> 2.1. Le choix de la méthodologie de recueil de données 2.2. L'analyse statistique textuelle 2.3 Le SCoT au service des organisations publiques territoriales Conclusion

L'article est rédigé en 2012 dans la revue « *Gestion et management public* » par Erick Leroux, Maître de conférences HDR à l'Université de Paris 13. L'auteur analyse les SCoT comme nouvel outil de gouvernance territoriale au service du développement durable. Le SCoT permet-il l'émergence d'un dialogue constructif pour accorder les parties prenantes sur les enjeux du développement durable ? Voilà la principale problématique qui guide la réflexion de l'auteur. Ce dernier analyse pour cela les discours stratégiques figurant sur les sites internet de vingt collectivités locales. Compte tenu du volume global du corpus recueilli, l'exploitation des données a été réalisée par la statistique textuelle grâce au logiciel Alceste. Cet article présente les résultats issus du traitement des données textuelles.

### **Le SCoT, outil de gouvernance en quête de légitimité**

Le SCoT s'inscrit dans un paysage institutionnel en mutation où la notion de gouvernance territoriale, associant un large éventail d'acteurs publics et privés, a pris le pas sur les politiques descendantes et centralisées qui prévalaient auparavant. L'élaboration du SCoT fixe des objectifs parfois contradictoires dans une perspective de développement durable. Il peut susciter des désaccords entre acteurs selon leur positionnement ou leurs objectifs propres. Les structures porteuses de SCoT doivent ainsi asseoir leur légitimité afin de concilier au mieux des positions parfois antinomiques. Erick Leroux définit la légitimité comme « *une perception ou une présomption généralisée que les actions d'une entité sont désirables, correctes et appropriées à l'intérieur d'un système de normes, de valeurs, de croyances socialement construits* » (Suchman, 1995 ; cité dans Leroux, 2012, p.45). Les dirigeants tentent de préserver et développer la légitimité de leur organisation en recourant aux gestions symboliques et réelles (ou substantive management). « *La gestion réelle correspond aux changements réels et tangibles d'objectifs, structures et activités de l'organisation, tandis que la gestion symbolique vise essentiellement à modifier le sens donner aux activités organisationnelles (Demers et Barral, 1999). [...] Dans le second cas, il s'agit juste d'incantations, de justifications alors que dans le premier cas il y a usage dans le discours d'arguments de nature technique qui font référence à une expertise du milieu et aux normes sectorielles* » (Leroux, 2012). Erick Leroux cherche ainsi à comprendre si le SCoT s'inscrit dans une logique de gestion symbolique ou réelle ? « *Le discours peut soit témoigner d'une certaine volonté d'agir et précéder l'action qui va répondre aux attentes des parties prenantes soit correspondre à un simple affichage d'intentions non suivis d'effets. Dans le second cas, il ne s'agit que d'une réponse symbolique aux attentes des parties prenantes et le discours s'apparente à un mécanisme de dédouanement* » (2012, p.45).

### **Un discours sur le développement durable essentiellement symbolique**

Il ressort de l'analyse effectuée à partir de l'exploitation textuelle statistique que les questions d'ordres environnementales et économiques sont abordées de façon moins précise et technique que celles concernant l'outil SCoT, les acteurs impliqués dans l'élaboration ou bien les aspects réglementaires et juridiques. L'auteur conclue ainsi que l'approche de l'écologie et de l'économie issue

des SCoT relève avant tout d'un modèle de gestion symbolique. « Nos travaux montrent surtout que ce sont les questions d'ordre technico-économique qui dominent dans le discours de l'organisation autour de l'aménagement du territoire avec une volonté de légitimation par l'action (classe 1, 5 et 2). Lorsqu'il s'agit du discours autour du thème de l'environnement ou du développement économique (classe 3 et 4) le discours est à contrario moins technique, comme si la capacité à répondre aux attentes dans ce domaine relèverait davantage du champ symbolique. Il s'agirait de jouer sur les représentations que se font les tiers du SCoT, cela peut dénoter également une certaine impuissance à répondre aux attentes de certaines parties prenantes dans ces domaines et une volonté de rester vague pour ne pas lever l'ambiguïté entre développement économique et respect de l'environnement » (2012, p.49). Ainsi, le SCoT inscrit le principe de développement durable essentiellement de manière symbolique. L'auteur doute ainsi de sa capacité à présider réellement à l'élaboration de projets durables pour les territoires concernés d'autant plus que la dimension sociale apparaît comme la grande absente. L'échelon local constitue pourtant selon l'auteur le niveau le plus à même d'articuler les trois dimensions constitutives du développement durable.

#### **Les hypothèses de recherche au prisme de la légitimité des SCoT**

L'article alimente la deuxième hypothèse en considérant le SCoT comme un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques en réponse aux enjeux du développement durable. Les SCoT sont ainsi décrits comme le cadre de gestion de conflits entre des visions antagonistes basées notamment sur l'opposition entre préservation environnementale et développement économique. Les SCoT sont néanmoins décrits par Erick Leroux comme des cadres d'action peu innovant puisque essentiellement fondés sur un régime de gestion symbolique. En conclusion, l'auteur propose à ce titre des perspectives de progression pour les SCoT : « Les collectivités devraient dans un contexte de politique de développement durable, s'interroger sur les dimensions sociales liées à l'aménagement du territoire et peut-être davantage impliquer les parties prenantes mues par cette dimension sociale. Pour mener à bien cette mission, elles doivent s'inscrire dans une nouvelle dimension : celle de l'innovation institutionnelle et des transformations de l'action publique » (2012, p.50).

## La concertation dans le Pays du Grand Clermont

Type	Article
Titre	<b>Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont</b>
Auteur(s)	Salma LOUDIYI
Année	2008
Edition	-
Revue	Norois
Vol.n°/mois	Vol.4, n°209
Pages	pp. 37-56
Source	<a href="http://norois.revues.org/2615">http://norois.revues.org/2615</a>
Discipline	Sciences politiques, sociologie
Sujet	Analyse de l'effectivité de la transformation de l'action publique au regard de la conduite de la concertation locale dans la mise en place du SCoT du Grand Clermont
Mots clefs	SCoT, Pays, gouvernance territoriale, dispositifs de concertation, participation, instrument d'action publique, acteur collectif, « <i>jeu de cartes</i> », processus de mobilisation sociale
Problématiques traitées	Comment se déroule le processus de concertation dans le cadre de l'élaboration d'un diagnostic de SCoT ? Quels sont les dispositifs mobilisés ? Quel processus de mobilisation sociale ? Quels sont les effets propres et induits par l'instrumentation du SCoT ? En quoi le SCoT constitue-t-il un instrument d'action publique et de gouvernance territoriale ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	Instrumentation de l'action publique, SCoT et gouvernance territoriale - Instrumentation des politiques publiques - Le SCoT, un Instrument d'action publique - Le SCoT, un instrument de gouvernance territoriale Le Pays du Grand Clermont : le triptyque Charte, Contrat, SCoT - Un espace d'action : du schéma directeur vers un schéma de cohérence - Le système d'acteurs - La participation autour du diagnostic du SCoT - Effets propres et effets induits du processus de participation autour du diagnostic du SCoT Conclusion

Salma Loudiyi est Docteur en Géographie et chargée de recherche au sein de l'AgroParisTech basé à Aubières au sud de Clermont-Ferrand. Dans son article, l'auteur analyse le SCoT comme instrument d'action publique et de gouvernance territoriale à partir des travaux de Lascoumes et Le Gales (2004) appliqués par Pinson (2004) au projet urbain. Salma Loudiyi relate ainsi les conditions de conduite du processus de concertation dans le cadre de l'élaboration du SCoT du Grand Clermont. Quels sont les effets propres et induits par l'instrumentation du SCoT notamment en terme de mobilisation et construction sociale du territoire? Quels partenariats et consensus émergent des dispositifs de concertation engagés pour l'élaboration du diagnostic du SCoT du Grand Clermont ? L'article se structure autour de deux parties. La première analyse le SCoT en tant qu'instrument d'action publique et la seconde applique ce cadre théorique à l'analyse du SCoT du Grand Clermont.

### **Le SCoT comme instrument d'action publique**

Un instrument d'action publique est défini comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2004 cité dans Loudiyi, 2008, p.39). Le SCoT constitue ainsi à la fois un dispositif technique car un ensemble de techniques est mise en œuvre pour atteindre un objectif fixé. Mais il constitue également un dispositif social car il permet de mettre en relation constamment une somme d'informations et un ensemble d'acteurs qui les réinterprètent régulièrement et collectivement. « *La mobilisation sociale s'inscrit comme un nouveau référentiel de l'action publique et permet l'intégration et l'articulation de nouvelles ressources locales, qu'elles soient matérielles ou symboliques pour atteindre des objectifs construits collectivement* » (Loudiyi, 2008, p.39). La mise en place de « *dispositifs d'échanges et d'interaction* » est nécessaire pour assurer la construction des processus de mobilisation sociale. Ils doivent faciliter « *la construction d'un consensus* », « *la construction d'une vision partagée de la ressource commune, l'émergence de normes et de règles et la stabilisation progressive d'une identité d'action* » (2008, p.39).

### **Le processus de mobilisation plus important que le contenu de l'action**

Ces dispositifs de concertation peuvent prendre des formes diverses et variées selon les contextes locaux. Dans ce type de démarche, la mobilisation sociale et les processus d'interaction construisant les accords doivent permettre de pérenniser la coordination et

la coopération entre les acteurs. La stabilisation des systèmes d'acteurs autour d'un projet devient plus importante que l'action ou son contenu. Il convient de rendre visible un acteur collectif et le positionner au sein d'un environnement souvent concurrentiel. « *La construction d'une intention politique et d'une identité collective permet ainsi de donner consistance à un territoire et la constitution d'un acteur collectif reconnu* » (2008, p.40). Même s'ils sont élaborés par les communes et leur groupement, l'auteur insiste sur l'élargissement considérable des acteurs impliqués dans les démarches de SCoT (PNR, AOT, Etat, département, Région, chambres consulaires, associations locales d'usagers, public, etc.). L'association des personnes publiques, et plus largement la société civile, est obligatoire. Néanmoins, les porteurs de SCoT ne doivent pas rendre de compte concernant les résultats de cette concertation. Plus qu'un résultat ou une production, c'est le processus de mobilisation sociale résultant qui est important. La loi SRU prévoit par ailleurs que la structure en charge de l'élaboration du SCoT doit également assurer son suivi et sa mise en œuvre. Cette disposition majeure renforce la capacité de pérennisation et de continuité du processus de mobilisation sociale.

#### **Le SCoT comme instrument de gouvernance territoriale**

Le SCoT est un instrument d'action publique qui a l'ambition de mobiliser un ensemble d'acteurs hétérogènes autour d'une ressource commune. Il constitue ainsi, selon l'auteur, un instrument de gouvernance territoriale. Si les SCoT visaient à l'origine à institutionnaliser des espaces fonctionnels notamment les aires urbaines (Insee), leur élaboration a engendré une grande variabilité des territoires de SCoT qui s'inscrivent dans imbrications institutionnelles complexes<sup>17</sup>. Aussi, la gouvernance territoriale instituée par les démarches de SCoT est étroitement liée aux contextes institutionnels locaux : « *Les propriétés de la gouvernance territoriale spécifient un processus toujours singulier et fortement lié aux situations locales : les acteurs parties prenantes et leur diversité, les enjeux et les problèmes posés, les périmètres retenus pour la planification stratégique, la géopolitique locale et la distribution du pouvoir politique orientent les modalités de la gouvernance territoriale. Ainsi, les formes de la gouvernance instituée dans le cadre de communautés d'action et d'intérêt sont plurielles* » (2008, p.42). La gouvernance territoriale instituée par les démarches de SCoT dépend également étroitement de la nature et la qualité des dispositifs de concertation instaurés. Les dispositifs de concertation associent un nombre plus ou moins important de participants et les avis potentiellement contradictoires issus des échanges sont plus ou moins intégrés à la décision finale.

#### **Organisation de la concertation dans le SCoT du Grand Clermont**

Le Syndicat d'élaboration et de programmation de l'agglomération clermontoise (SEPAC) est l'instance qui assure le portage politique du SCoT. Il se présente comme « *l'outil de réflexion prospective et d'organisation du Grand Clermont* » et se définit à ce titre comme « *une instance de gouvernance, un espace de réflexion et de dialogue* » (2008, p.44). L'élaboration du diagnostic du SCoT est présentée comme une démarche collective fondée sur l'adhésion des territoires à une vision partagée dont le pilotage est assuré par le SEPAC, chef d'orchestre et garant de la concertation. L'agence d'urbanisme assure la maîtrise d'œuvre du SCoT et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'élaboration du « *diagnostic partagé* » représente un moment d'ouverture du processus d'élaboration du SCoT du Grand Clermont.

Afin d'assurer la conduite de la concertation, l'Agence d'urbanisme met en place un outil opérationnel : le « jeu de carte ». « *Il vise à faciliter la construction d'un diagnostic partagé à partir d'un ensemble de questions, problèmes et enjeux soumis à l'interprétation des acteurs parties prenantes. Le jeu permet d'animer les séances de concertation et d'organiser l'interaction des acteurs* » (2008, p.45). L'Agence d'urbanisme s'est librement inspirée d'un outil existant développé par l'équipe de recherche d'AgroParisTech ENGREF de Clermont-Ferrand intitulé « *Jeu de territoire* »<sup>18</sup>. L'Agence d'urbanisme a néanmoins refusé la proposition des chercheurs d'animer les débats en raison d'une géopolitique locale peu propice à ce genre d'opération. La participation de l'équipe de recherche s'est cantonnée à la réalisation de conférences où les chercheurs sont assignés au rôle d'experts et d'observateurs extérieurs.

#### **Avancées et limites de la concertation dans le SCoT du Grand Clermont**

En tant que membre de l'équipe de recherche, Salma Loudiyi a observé l'ensemble des phases de concertation et de structuration du diagnostic. Elle livre dans son article un regard critique concernant ses aboutissements. L'auteur souligne ainsi une volonté d'évitement des sujets conflictuels et source de désaccords, une recherche absolue d'un consensus, et des modes de sélection des acteurs relevant de la cooptation. « *Peu de controverses ont lieu et lorsqu'elles émergent, sont vite résolues. On peut même avancer qu'à défaut d'accord explicite sur les questions/problèmes évoqués, il n'y a pas de désaccord affirmé. La recherche absolue d'un consensus exclut de fait les sujets conflictuels et les acteurs et groupes porteurs de ces sujets, sont souvent, dans le cas étudié, les moins compétents pour avoir voix au chapitre* » (2008, p.52). Au gré du processus, arriver à un accord apparaît finalement plus important que le contenu de l'accord lui-même. La participation de quatre cents personnes à son élaboration est mise en avant comme une légitimation de la procédure retenue. Par ailleurs, la prédominance des élus politiques et des administrations s'accorde mal avec les injonctions à la participation et la démocratisation de la prise de décision. « *Les communautés d'intérêt structurant la gouvernance territoriale sont basées sur une démocratie représentative, où le poids des élus politiques est important est oriente la production des décisions. [...], le choix et la cooptation des acteurs jugés légitimes à participer, contribuent à escamoter l'émergence d'identité d'action nouvelle. La consultation*

---

<sup>17</sup> Seulement 1/3 couvrent un territoire plus large qu'une aire urbaine (Certu, 2008) et 17% offrent une adéquation entre Pays et SCoT (ETD, 2007).

<sup>18</sup> Le « *Jeu de territoire* » vise à faire exprimer aux acteurs des points de vue pour converger vers une vision partagée du territoire. Le jeu, qui se base sur l'usage des représentations spatiales, favorise la dynamique d'interaction du groupe, en mettant les acteurs en position de collaborer. Il offre un cadre collectif de production de règles. Il met en scène les raisonnements des acteurs et facilite l'apprentissage collectif (Angeon, Lardon, 2003).

apparaît ainsi comme un moyen de circonscrire la contestation possible dans ce type de processus, de même qu'elle implique une interprétation restrictive des besoins et attentes d'acteurs autres que les élus et les administrations » (2008, p.53).

L'auteur souligne néanmoins que la production du diagnostic permet de faire émerger les premiers signaux relatifs à l'existence d'un collectif d'acteurs présent durant les phases de concertation. La présence réitérée de certaines catégories d'acteurs permet de renforcer une dynamique d'échange. « *La diffusion des résultats auprès des EPCI à travers des réunions publiques ou auprès de la population à travers des expositions lors des foires, permet par ailleurs l'existence d'une identité politique, rend visible un territoire en affichant ses ambitions et dévoilant sa stratégie* » (2008, p.53). L'auteur conclue finalement son article en interrogeant la place du chercheur dans la construction du processus de gouvernance. « *Les méthodes et outils de négociations et de concertation sont au centre d'enjeux sociétaux dans lesquels le chercheur est pleinement mobilisé. [...] L'importance de la conception de méthodologies d'appui et d'accompagnement de démarches participatives nous semble aller de pair avec la nécessité d'engager une analyse réflexive sur la place du chercheur au sein de ces dispositifs* » (2008, p.54). Le chercheur aurait ainsi un rôle important à jouer dans l'animation des démarches et la mise en place de dispositifs innovants de concertation à condition de clarifier préalablement son positionnement au sein du jeu d'acteurs engagés dans l'élaboration des SCoT.

#### **La conduite de la concertation au prisme des hypothèses**

L'article alimente et complète les deux premières hypothèses de recherche<sup>19</sup>. En tant qu'instrument d'action publique et de gouvernance territoriale, Salma Loudiyi décrit les SCoT comme un cadre paradoxal et pragmatique de recomposition territoriale (*hypothèse 1*). Le processus de mobilisation des acteurs se révèle plus important que le contenu et le résultat de l'action. On rejoint bien là l'idée défendue dans la première hypothèse selon laquelle la véritable cohérence dont les SCoT s'occupent est moins celle des actes d'aménagement que celle de la construction des territoires eux-mêmes. Ainsi, au-delà du contenu du SCoT et de la mise en œuvre de ses objectifs d'aménagement, la démarche vise avant tout à rendre visible un acteur collectif, soit un assemblage d'EPCI, au sein d'un paysage institutionnel fragmenté et concurrentiel. En construisant une intention politique et une identité collective, le SCoT permet ainsi de donner consistance à un territoire. En tant qu'instrument d'action publique, les SCoT sont également présentés comme un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèse 2*). L'élaboration du diagnostic du SCoT du Grand Clermont produit un nouveau référentiel et permet l'intégration et l'articulation de nouvelles ressources locales. La valeur ajoutée du SCoT comme instrument d'action publique repose sur la continuité de la scène d'échange proposée par le syndicat mixte, la géométrie variable de son périmètre et de l'assemblée d'acteurs qu'il réunit, et enfin la transversalité des thématiques traitées qui permet de résoudre des problématiques qui ne trouvent pas de solution dans les approches sectorielles.

L'auteur montre par ailleurs que la gouvernance territoriale et la qualité de l'expertise produite dans l'arène du SCoT reste néanmoins conditionnée par la nature des dispositifs de concertation associés au pilotage. Ils demeurent limités dans le cas du Grand Clermont et ne permet pas l'émergence d'un débat de fond sur les sujets d'aménagement conflictuels, sources de désaccords. Poursuivons alors la réflexion l'auteur dans le sens des hypothèses. Il semblerait que la mise au point de dispositifs d'échanges et d'interaction adaptés à la hauteur des ambitions du SCoT peut favoriser l'émergence d'un projet de territoire qui, au-delà de la construction d'un acteur collectif, engage également la mise en cohérence des actes d'aménagement (*hypothèse 1*). Le SCoT s'affirmerait alors véritablement comme un chantier expérimental et novateur pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèse 2*). La recherche semble avoir un rôle important à jouer dans cette optique à condition de l'inscrire en amont dans les dispositifs d'action.

---

<sup>19</sup> La troisième hypothèse n'est en revanche pas renseignée.

## Développement durable : les cas grenoblois et montpellierain

<b>Type</b>	Thèse de doctorat
<b>Titre</b>	<b>SCoT et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierains</b>
<b>Auteur</b>	<b>Fernanda MOSCARELLI</b>
<b>Année</b>	2013
<b>Pages</b>	493 p.
<b>Discipline</b>	Géographie et Aménagement de l'Espace
<b>Sujet</b>	Analyse de la traduction du référentiel « ville durable » et des modalités de fabrication de la décision dans les SCoT de la Région grenobloise et de l'Agglomération montpellieraine
<b>Mots clefs</b>	SCoT, développement durable, réseau de gouvernance, Montpellier, Grenoble, paradigme, référentiel, décision, acteurs, arènes
<b>Problématiques traitées</b>	Quelle est la traduction du référentiel ou du paradigme « ville durable » dans l'élaboration des SCoT ? Quelles sont les modalités de fabrication de la décision ? Quelles sont les caractéristiques des réseaux de gouvernance liés à l'élaboration des SCoT ?
<b>Liens avec les hypothèses</b>	1. Les SCoT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCoT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
<b>Organisation/ plan</b>	Introduction générale <b>Partie I. Ville et agglomération entre théorie et nouveaux paradigmes</b> Chapitre 1. La gouvernance comme paradigme actuel de l'action publique territorialisée Chapitre 2. L'insertion du développement durable dans la problématique urbaine Chapitre 3. Les procédures d'aménagement et leur renouvellement : du territoire aux territoires <b>Partie II. SCoT, un outil pour un urbanisme durable ?</b> Chapitre 4. Elaboration d'une cohérence territoriale partagée : un vrai projet territorial ? Chapitre 5. La prise en compte du développement durable par les SCoT <b>Partie III. L'arène SCoT, une arène durable ?</b> Chapitre 6. La place des acteurs et leurs institutions dans la prise de décision Chapitre 7. L'efficacité du réseau de gouvernance pour la construction de la ville durable Chapitre 8. Processus décisionnels dans le SCoT : la construction d'une vision territoriale Conclusion générale

Cette thèse en Géographie et Aménagement du territoire a été rédigée par Fernanda Moscarelli sous la direction de Jean-Marie Miossec. Elle a été soutenue en 2013 à l'Université Paul Valéry de Montpellier. L'auteur analyse les modalités de traduction du référentiel (ou paradigme) ville durable et les conditions de fabrication de la décision dans l'élaboration des SCoT. Le « grand » SCoT de la Région Urbaine de Grenoble (273 communes, 738 700 habitants) et le « petit » SCoT de l'Agglomération montpellieraine (31 communes, environ 400 000 habitants) constituent c'est deux cas d'étude principaux. L'auteur interroge ainsi la structuration des réseaux de gouvernance et les projets mis en œuvre au regard du développement durable. Afin de construire son raisonnement, Fernanda Moscarelli mobilise les théories de l'action publique et notamment l'approche cognitive des politiques publiques à partir des travaux de Pierre Muller. La construction de la thèse s'appuie principalement sur l'étude du contenu des deux SCoT, sur une série d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs impliqués dans leur élaboration et sur l'observation des ateliers de travail et réunions délibératives. Le « grille d'analyse » ci-dessous, inséré en introduction générale, synthétise les principaux questionnements et hypothèses de recherche qui guident la construction de la thèse ainsi que les analyses effectuées.

## Problématiques et hypothèses de recherche

GRILLE D'ANALYSE		
Questionnements	Hypothèses	Analyses Effectués
Quels sont les apports nouveaux des SCoT face aux documents d'urbanisme anciens concernant les villes plus durable ?	1. Il y a une préexistence des éléments du paradigme ville durable dans les modèles/utopies urbaines antérieures ;	Analyse de l'évolution historique des modèles et utopies urbaines, cherchant à identifier les orientations qui se répètent et/ou se recyclent dans l'actuel paradigme ville durable ; Analyse comparative de l'évolution historique de la structure urbaine et territoriale des deux cas d'étude ;
	2. Ce paradigme est interprété et appliqué différemment en chaque cas, grâce à la variabilité des « représentations » de la ville durable chez les acteurs ;	Analyse de la construction disciplinaire « urbanisme durable », cherchant à identifier les similitudes et/ou les différences du discours sur la durabilité dans les disciplines intégrant de la pratique urbaine ; Analyse du cadre de référence « ville durable » chez les acteurs associés à l'élaboration des SCoT ainsi qu'une comparaison entre ce modèle et les modèles antérieurs ;
Quels sont les apports nouveaux des SCoT face aux documents d'urbanisme anciens concernant l'efficacité de l'action publique ?	1. L'exigence d'un périmètre élargi participe à l'amélioration de la coopération intercommunale ;	Analyse évolutive du cadre territorial « intercommunal » à chaque d'étude Analyse comparative du cadre territorial « intercommunal » ainsi que des outils de planification appliqués aux deux cas d'étude ;
	2. L'exigence d'une élaboration concertée participe à l'équilibre de pouvoir entre élus et techniciens ;	L'analyse des méthodes de travail employées pour l'élaboration des SCoTs ainsi que l'analyse des rapports de gouvernance entre acteurs des SCoTs ;
	3. L'existence d'un <i>leadership</i> local sera un facteur de déséquilibre de pouvoir ;	L'analyse des acteurs et institutions appartenant aux réseaux d'élaboration des SCoTs et leurs relations de hiérarchie (si présente). L'analyse de la hiérarchie décisionnelle des SCoTs, concernant les différents objectifs et les différentes échelles dont appartiennent les acteurs et institutions ;
Est-ce que le passage de la théorie aux projets issus du SCoT respecte les logiques propres du <i>sustainable development</i> (adaptation au milieu, etc.)	1. Il existe une massification des projets en conséquence de la déclinaison verticale des normalisations	Analyse du passage du cadre normatif aux orientations des SCoTs étudiées, aux deux cas d'étude Analyse du passage des orientations aux projets (PADD), aux deux cas d'étude
	2. Il existe une massification des projets en conséquence du processus de marketing urbain (standardisation)	Analyse du passage des projets à leur application au terrain : juste pour le cas montpelliérain

Grille d'analyse du travail de thèse (Source : Moscarelli, 2013, p.18)

### Retour sur les paradigmes de gouvernance et de développement durable

La première partie de la thèse traite des références théoriques qui soutiennent le travail de recherche mais aussi de la compréhension des encadrements théoriques sur lesquels les deux études de cas sont fondées. L'auteur s'intéresse ainsi aux conditions d'insertion des paradigmes « gouvernance » et du modèle urbain nommé « ville durable » dans l'action publique. La notion de gouvernance est décrite comme une méthode de coordination de l'action publique après les différentes étapes de décentralisation et la diversification des expertises techniques et des compétences politiques. « [...], la gouvernance renvoie à l'idée de coordination pour améliorer l'efficacité de l'action : les questions posées à propos des coûts de transaction, d'efficacité, de la coordination des activités sociales et politiques sont transcrites en termes de management et de réseaux » (Moscarelli, 2013, p.85). Le développement durable constitue le cadre du débat et d'action publique dans le champ de la planification territoriale depuis la décennie 1990. L'auteur présente ce nouveau paradigme comme la dernière utopie urbaine d'une longue série ayant présidé à une vision idéale de ce que devrait être la ville. Néanmoins, faire la ville durable représente plus le renouvellement de certaines prémisses d'aménagement anciennes pour mieux les adapter au contexte sociétal actuel : « En conséquence, le concept de Développement Durable, qui date de 1987, n'a rien de nouveau et synthétise la vision du monde construite dès la moitié du XXème siècle. [...] Il nous semble alors que la théorie de l'Urbanisme Durable est un raffinement (ou amélioration) de certains principes du modernisme et des Villes Jardins. Ces dernières se sont adaptées à la société contemporaine et ses nouveaux enjeux et sont, en conséquence, aussi utopique que les dernières » (Moscarelli, 2013, p.129).

### Analyse des SCoT de la Région Urbaine de Grenoble et de l'agglomération Montpelliéraine

Dans la suite de son développement, l'auteur dresse le portrait de l'organisation de l'intercommunalité et des dispositifs de planification dans les territoires grenoblois et montpelliérain. A Grenoble, la gestion des inondations du Drac et de l'Isère ont favorisé la coopération entre les communes dès le XIXème siècle. Les contraintes d'aménagement liées, puis les Jeux Olympiques de 1968, ont impulsé la réalisation précoce d'un schéma directeur dès 1973. A l'inverse, Montpellier a connu une structuration intercommunale tardive et limitée. Le SCoT de 2006 est le premier schéma institué localement. Réalisé uniquement sur le périmètre de la Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM), l'approbation du SCoT - élaborée dans des délais extrêmement courts - est par ailleurs facilitée par

le retrait des communes opposées. Dans les deux SCoT étudiés, l'accent est mis sur la préservation des continuités écologiques au détriment de l'urbain, avec un regard tout particulier sur la gestion des fronts urbains. Ils relient également développement urbain et organisation des transports collectifs, le tramway pour Montpellier et le TER à l'échelle de la région grenobloise. Globalement, les deux SCoT présentés font la part belle aux considérations issues des logiques de développement durable engendrant des similitudes importantes dans le contenu des deux projets de territoire. Les SCoT proposent un cadre global en faveur de la réalisation des objectifs de la ville durable mais leur capacité réelle d'action demeure relativement limitée. « *L'outil SCoT est capable d'inciter à la construction des villes plus durables, mais il n'est qu'au début du processus et tout dépendra d'actions dont il ne maîtrise pas* » (Moscarelli, 2013, p. 398).

### **Des acteurs absents : les citoyens et les grands groupes privés**

Fernanda Moscarelli analyse ensuite la composition des réseaux de gouvernance constitués à partir de l'élaboration des deux SCoT. L'auteur propose de décomposer ces réseaux en trois arènes - l'arène décisionnelle, l'arène d'expertise et l'arène de discussion – qui s'équilibrent de manière différenciée selon les contextes territoriaux. Les citoyens sont très peu associés à l'élaboration des deux SCoT en raison de « *l'inexistence d'une culture et de méthodes consacrées de participation populaire dans les pratiques de planification française. [...] Dans les deux cas étudiés, la représentation citoyenne est faite par l'intermédiaire des conseils de développement – associés aux intercommunalités – ce sont des instances de consultation populaire priorisées. Ils sont composés de représentants civils (hôpitaux, syndicats, universitaires, personnalités diverses, etc.), mais sans réelle influence dans la prise de décision puisque leur action est de niveau consultatif* » (Moscarelli, 2013, p.281). De la même manière, les acteurs privés de l'aménagement et de la construction ou les grands groupes immobiliers et commerciaux sont absents de ces scènes alors qu'ils contribuent fortement à façonner la ville par leur action. Ils peuvent néanmoins intervenir de manière informelle et donc peu lisible.

### **Analyse des réseaux de gouvernance dans un grand et un petit SCoT**

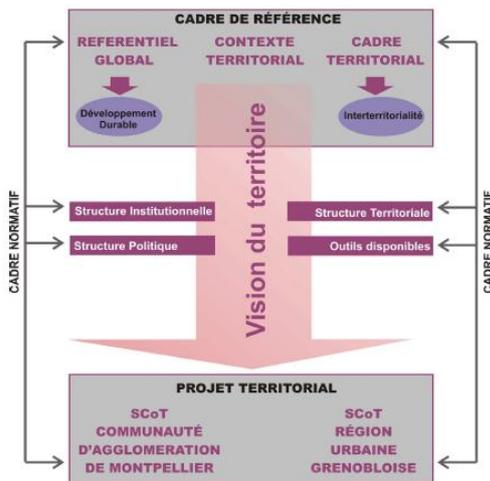
Alors que le SCoT grenoblois concerne un très vaste territoire (19 intercommunalités), le SCoT montpelliérain implique exclusivement la Communauté d'Agglomération (32 communes). Il en découle des réseaux de gouvernance très différents. Le premier laisse une place importante aux territoires périphériques comme condition de leur adhésion au projet. La ville de Montpellier regroupe au contraire la moitié des voix du conseil communautaire, signe d'une domination historique de la ville-centre sous le leadership de Georges Frêche. Dans les deux cas, l'analyse montre que la gestion des désaccords pour aboutir à des compromis se construit progressivement en fonction de jeux de pouvoirs et d'interrelations de manière très diversifiée. Les acteurs et territoires mieux préparés techniquement et/ou politiquement ressortent favorisés dans la prise de décision. « *[...] même dans un partage idéal de pouvoirs décisionnels, le facteur humain et les moyens techniques déséquilibrent la logique démocratique. Les acteurs appuyés par des fortes équipes techniques mènent le débat et ils se distinguent des autres par leur force de proposition* » (Moscarelli, 2013, p.389).

### **Hiéarchisation des objectifs des deux SCoT**

L'auteur propose un travail de classification et de hiérarchisation des objectifs prioritaires mis en avant par trois groupes d'acteurs impliqués dans l'élaboration des SCoT (l'Etat, les EPCI et les médiateurs techniques). La thèse distingue des objectifs identitaires : les éléments clefs qui font l'identité d'un territoire et qui contribuent au sentiment d'appartenance d'une population à ce territoire ; des objectifs stratégiques : les éléments déterminants des potentialités de développement du territoire ; et enfin, des objectifs de rentabilité : les éléments qui relèvent d'une recherche d'optimisation du temps et de rentabilité maximale à très court terme. L'analyse indique que les orientations d'ordre stratégique sont les plus présentes dans les deux SCoT. Il apparaît également que les objectifs les plus partagés par les acteurs concernent la traduction en orientations du paradigme global du développement durable : « *le référentiel global, à force d'être médiatisé, devient relativement partagé par l'ensemble des acteurs* » (Moscarelli, 2013, p.388).

### **Les cas grenoblois et montpelliérain au prisme des hypothèses de recherche**

Le travail de Fernanda Moscarelli répond aux deux premières hypothèses de recherche proposées par l'équipe Pacte-Acadie. En questionnant le SCoT comme scène de gouvernance, Fernanda Moscarelli rejoint l'idée qu'il constitue un cadre paradoxal et pragmatique de recomposition territoriale (*Hypothèse 1*). L'auteur différencie néanmoins les deux cas d'étude. « *Dans le cas montpelliérain, l'outil SCoT n'a pas facilité la construction d'un périmètre de projet cohérent et plus durable. A l'inverse, le cas grenoblois dispose d'un périmètre SCoT très élargi, dans lequel les outils d'aménagement ont toujours joué un rôle de rassembleur intercommunal contribuant à améliorer les échanges entre les territoires. [...] Ainsi, pour ce cas, nous pouvons conclure que l'outil SCoT n'est pas le seul responsable de la forte structuration intercommunale, puisqu'elle existait déjà. Mais il va certainement déboucher sur une amélioration des bases institutionnelles dont disposent les acteurs pour coopérer. Le pôle métropolitain Pays Voironnais-Métro en est un exemple* » (Moscarelli, 2013, p.392). En décryptant « *la boîte noire* » que constitue le SCoT comme un outil en faveur de la ville durable, Fernanda Moscarelli l'analyse bien comme un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques (*Hypothèse 2*). Les projets territoriaux issus des démarches de SCoT sont néanmoins en grandes parties influencés par le cadre de référence - référentiel ou cadre normatif global - en faveur de la ville durable engendrant de fortes similitudes dans les orientations d'aménagement malgré des contextes territoriaux très différents. L'élaboration du SCoT ne constitue qu'une étape dans le cycle de vie d'une politique publique. La phase de mise en œuvre demeure déterminante pour assurer l'opérationnalisation des objectifs fixés.



Processus de construction d'une vision du territoire par les acteurs

(Source : Moscarelli, 2013, p.16)

Thématiques	SCoT CAM	SCoT RUG
Densifier, renouveler	Réinvestir prioritairement dans l'urbanisation existante, densifier, occuper les vides urbains Utiliser des intensités différentes de développement urbain	Quantifier et contrôler la consommation des espaces pour l'activité urbaine Privilégier le renouvellement urbain et maîtriser la consommation d'espace
Logements	Renouveler et diversifier l'offre résidentielle	Conforter, densifier, réhabiliter le parc des logements existants pour assurer sa qualification urbaine et énergétique Diversifier l'offre d'habitat et investir dans le logement social accessible sur l'ensemble des territoires
Proximité	Promouvoir la ville de proximité	Renforcer la diversité des fonctions urbaines et la qualité des services de proximité
Limite à l'urbanisation	Inverser le regard : limiter l'urbanisation selon l'armature naturelle	Limiter la dispersion de l'urbanisation
Continuités biologiques	Mettre en valeur la vallée, corridors écologiques Organiser le territoire à travers une armature des espaces naturels et agricoles	Définir, préserver et valoriser la trame verte et bleue Arrêter la dégradation de la biodiversité et assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
Protection des espaces naturels, agricoles	Qualifier les espaces naturels, garrigues et patrimoine boisés, terroir agricoles, milieux littoraux et vallées	Préserver les richesses naturelles (les réservoirs de biodiversité, les espaces terrestres et aquatiques de grande qualité écologique)
Coupler Urbanisation et transports en commun	Elargir le réseau TC (tramway) et l'utiliser comme levier du développement urbain Développer une stratégie foncière qui permette de lier urbanisation avec les transports en commun et avec le réseau d'assainissement	Favoriser l'usage de la marche, du vélo et des transports en commun Réduire le trafic automobile, pour cela, améliorer la fiabilité des temps de parcours et du système de déplacements quelque soit le mode de transport utilisé
Prévention des risques	Prévenir les risques Diminuer les nuisances liées aux activités humaines et liées aux bruits	Améliorer la prise en compte et la prévention des risques naturels et technologiques Réduire les nuisances urbaines

## Annexe 3 – Tableau récapitulatif

Auteur	Séverine BONNIN-OLIVEIRA	Florence BORDERE	Valéry CONSTANTY
Année	2012	2006	2010a
Titre	<b>Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain</b>	<b>Analyse des quatorze approuvés au 01-06-2006</b>	<b>Les démarches inter-Scot en France. Etat des lieux en 2009 et perspectives</b>
<b>Hypothèse 1. Les Scot sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Scot permettent un changement d'échelle de l'agglomération à l'aire urbaine en offrant aux intercommunalités constitutives des espaces périurbains l'opportunité de négocier leur inscription dans la gestion métropolitaine</li> <li>- La démarche Scot apparaît comme un déclencheur de la coopération intercommunale</li> <li>- Le premier effet des Scot est une acculturation territoriale permettant de dépasser les logiques strictement communales</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avancée notoire concernant la progression de la réflexion sur l'intercommunalité</li> <li>- Les Scot autorisent des explorations interterritoriales (inter-Scot) à partir d'une scène planificatrice (Scot)</li> <li>- L'élaboration en commun des Scot est paradoxalement rarement le but poursuivi</li> <li>- La planification en commun constitue le plus haut degré d'intégration des inter-Scot</li> </ul>
<b>Hypothèse 2. Les Scot sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Scot servent de front avancé dans la mise à jour des politiques publiques des collectivités membres</li> <li>- Trois leviers principaux permettant aux espaces périurbains de prendre le virage métropolitain : le contenu du projet, les outils de mise en œuvre et le rôle des leaders assurant l'articulation entre les échelles</li> <li>- Les inégalités d'ingénierie entre Scot centraux et périphériques engendrent des déséquilibres dans le contenu formel des PADD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les 14 premiers Scot approuvés énoncent de nombreuses dispositions qui ont des effets significatifs sur l'urbanisation</li> <li>- Dans ces documents volumineux, il apparaît néanmoins difficile de repérer ces éléments de projet</li> <li>- La méthode de décryptage offre une clef de lecture dans le sens notamment de la mise en œuvre des Scot</li> <li>- Une grande diversité de situations territoriales et de contenus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs expérimentaux à l'échelle des systèmes métropolitains en évolution constante (pilotage, contenu, mode de coordination)</li> <li>- Lieux de mutualisation de données, de diagnostics, de représentations partagées, de fabrication d'un récit métropolitain</li> <li>- Les inter-Scot lyonnais et toulousains font figures de référence en France</li> </ul>
<b>Hypothèse 3. Les rapports Scot/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les Scot s'affirment comme un acteur territorial collectif</b>	<i>Non renseignée</i>	<i>Non renseignée</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs qui participent à l'affirmation progressive des Scot comme acteurs collectifs métropolitains</li> <li>- Mais des difficultés importantes (discours consensuels, faible portage politique, etc.)</li> <li>- Un devenir incertain entre le simple lieu d'échange et de recueil d'informations ou l'affirmation en tant qu'acteur collectif apte à transformer les dispositifs d'action locaux fragmentés</li> </ul>

Auteur	Valéry CONSTANTY	Dominique DELEAZ	Xavier DESJARDINS
Année	2010b	2015	2007
Titre	<b>Les démarches inter-Scot : des expériences qui se multiplient</b>	<b>Améliorer la lisibilité du projet des Scot Analyse de 10 SCoT «Grenelle»</b>	<b>Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve</b>
<b>Hypothèse 1. Les Scot sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avancée notoire concernant la progression de la réflexion sur l'intercommunalité</li> <li>- Les Scot autorisent des explorations interterritoriales (inter-Scot) à partir d'une scène planificatrice (Scot)</li> <li>- L'élaboration en commun des Scot est paradoxalement rarement le but poursuivi</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rôle de transmission et d'amortissement des intercommunalités par rapport aux injonctions du pouvoir central</li> <li>- Les Scot constituent un outil de projet permettant d'assurer la légitimité territoriale des intercommunalités</li> <li>- Un maillon d'un processus continu et aléatoire de débats, de jeux d'acteurs et de décision (garbage can model)</li> </ul>
<b>Hypothèse 2. Les Scot sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs expérimentaux à l'échelle des systèmes métropolitains en évolution constante (pilotage, contenu, mode de coordination)</li> <li>- Lieux de mutualisation de données, de diagnostics, de représentations partagées, de fabrication d'un récit métropolitain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Scot sont porteurs de nombreux éléments de projet</li> <li>- Avec l'accumulation des réformes successives, les Scot sont de plus volumineux, perdent en lisibilité et donc en effectivité</li> <li>- Proposition de pistes concrètes en faveur d'une meilleure lisibilité des Scot</li> <li>- Pivots du système de planification territoriale, les Scot peuvent constituer des lieux de lisibilité et de spatialité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La multiplication des Scot marque plutôt un nouveau positionnement de l'Etat qui gouverne désormais à distance</li> <li>- Le Scot demeure prisonnier des contradictions de l'action publique locale et se révèle bien incapable de répondre aux enjeux de la ville durable et compacte</li> <li>- L'action publique bien qu'incohérente a un impact puissant sur les transformations territoriales</li> </ul>
<b>Hypothèse 3. Les rapports Scot/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les Scot s'affirment comme un acteur territorial collectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs qui participent à l'affirmation progressive des Scot comme acteurs collectifs métropolitains</li> <li>- Mais des difficultés importantes (discours consensuels, faible portage politique, etc.)</li> <li>- Un devenir incertain entre le simple lieu d'échange et de recueil d'informations ou l'affirmation en tant qu'acteur collectif apte à transformer les dispositifs d'action locaux fragmentés</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>	<i>Non renseignée</i>

Auteur	Xavier DESJARDINS Bertrand LEROUX	Benoît DUGUA	Didier LABAT
Année	2007	2015	2011
Titre	<b>Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial</b>	<b>Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projet dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise</b>	<b>Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du Scot de l'aire métropolitaine de Bordeaux</b>
<b>Hypothèse 1. Les Scot sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pièces potentiellement importantes de recomposition territoriale au sein du « bric-à-brac institutionnel »</li> <li>- Constitution d'un « lieu neutre » permettant d'engager le dialogue entre collectivités et AOT (Scot Métropole Savoie)</li> <li>- Médiateurs opportuns dans des contextes de gouvernance complexes</li> <li>- Légitimité acquise à partir d'une volonté de mise en cohérence des actes d'aménagement (articulation urbanisme/transport)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une lecture croisée des processus de gouvernance et de planification territoriale</li> <li>- Deux processus de nature différente qui évoluent plutôt indépendamment</li> <li>- Les Scot permettent de nouveaux assemblages interterritoriaux : inter-Scot, Espaces d'interface métropolitains (EIM)</li> <li>- L'inter-Scot lyonnais : plateforme de débat où la mise en cohérence n'est pas une priorité</li> <li>- Risque important de perte de légitimité à long terme</li> <li>- Des « lieux transactionnels » vecteurs de mise en cohérence des actes d'aménagement</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>
<b>Hypothèse 2. Les Scot sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitution de chantiers expérimentaux</li> <li>- Mais plutôt une réactualisation de principes anciens renouvelés au prisme du développement durable</li> <li>- Une boîte à outil utilisée partiellement, inadaptée et incomplète</li> <li>- Mythe de la ville durable: des objectifs fixés en décalage croissant avec la réalité</li> <li>- Effectivité du Scot conditionnée par son pilotage (Scot métropole Savoie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scot, inter-Scot, EIM : espaces intermédiaires de coopération et de projet constitutifs du processus de planification territoriale (complexe, fragmenté, imbriqué)</li> <li>- Lieux de projets et d'expérimentation, de production de connaissances, de savoirs et d'expertises</li> <li>- Un sujet majeur ignoré : la définition de l'outilage conceptuel et du cadre méthodologique nécessaire à la mise en œuvre et au passage à l'acte interterritorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Scot de l'aire métropolitaine de Bordeaux est porteur de nombreuses innovations</li> <li>- Mais une efficacité limitée des politiques paysagères proposées dans le document</li> <li>- Les outils de planification ne constituent pas des lieux de production d'une intervention paysagère opérante</li> <li>- La politique paysagère peut néanmoins traduire d'autres desseins de l'action publique que la simple intervention sur la matérialité des paysages</li> <li>- Le paysage offre les fondements d'un discours intégrateur en faveur d'une vision métropolitaine</li> </ul>
<b>Hypothèse 3. Les rapports Scot/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les Scot s'affirment comme un acteur territorial collectif</b>	<i>Non renseignée</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction des rapports Scot/Territoires à l'échelle métropolitaine (inter-Scot) mais aussi à des échelles locales (EIM)</li> <li>- Absence de théorie de la planification à la française et de réflexion globale sur des sujets clefs (élaboration du PADD, outils partenariaux de mise en œuvre, etc.)</li> <li>- Fédération nationale des Scot : instance de dialogue qui peut nourrir une réflexion théorique (projet de recherche-action)</li> <li>- Construire un récit sur l'évolution de la planification en France dans une perspective européenne (temps 3)</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>

Auteur	Nicole LEROUSSAU Corinne MANSSON	Erick LEROUX	Salma LOUDIYI
Année	2009	2012	2008
Titre	<b>L'inscription du Scot dans le système de pilotage territorial</b>	<b>Le Scot : un outil de management public territorial au service du développement durable des territoires?</b>	<b>Le Scot, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont</b>
<b>Hypothèse 1. Les Scot sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les intercommunalités se saisissent des instruments législatifs (chartes de pays, projets d'agglomération et surtout Scot) pour faire valoir leur capacité d'action auprès des autres collectivités</li> <li>- Les Scot, pivot de la cohérence territoriale, sont vecteurs du renforcement de la légitimité politique des intercommunalités</li> <li>- Les Scot favorisent le dialogue entre communes et EPCI voisins (assemblages interterritoriaux)</li> <li>- Effectivité conditionnée par la capacité des Scot à nouer des partenariats pour exister au sein du paysage institutionnel</li> </ul>	<i>Non renseignée</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Description du Scot comme instrument d'action publique et de gouvernance territoriale</li> <li>- Le processus de mobilisation des acteurs est plus important que le contenu et le résultat de l'action</li> <li>- Démarche qui vise avant tout à rendre visible un acteur collectif (assemblage d'EPCI), une intention politique et une identité collective qui donne consistance à un territoire</li> <li>- Des dispositifs d'échanges et d'interaction à la hauteur des ambitions du Scot peut permettre la mise en cohérence des actes d'aménagement (au delà de l'affirmation de l'acteur collectif)</li> </ul>
<b>Hypothèse 2. Les Scot sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des dispositifs collaboratifs innovants permettant d'organiser le pilotage territorial (charte, contrat, groupe de suivi, etc.)</li> <li>- Les Scot vont plus loin que les dispositions imposées par le législateur</li> <li>- Scène de dialogue et d'échange continue qui permet la constitution d'un socle de connaissances partagés (indicateurs de suivi)</li> <li>- Une grande diversité de situations : pas de modèle type, émergence d'un système de pilotage à géométrie variable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Scot constituent le cadre de gestion de conflits entre visions antagonistes basées notamment sur l'opposition entre préservation environnementale et développement économique</li> <li>- Les Scot sont des outils de gouvernance en quête de légitimité</li> <li>- Des cadres d'action peu innovants puisés essentiellement fondés sur un régime de gestion symbolique (incantations et justifications sans volonté réel de changement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Production d'un nouveau référentiel</li> <li>- Valeur ajoutée du Scot liée à la continuité de la scène d'échange, à l'approche transversale, et à la géométrie variable de son périmètre et de l'assemblée d'acteurs</li> <li>- Qualité de l'expertise liée à la nature des dispositifs de concertation associés (limités dans le cas du Grand Clermont)</li> <li>- Dispositifs qui conditionnent l'affirmation du Scot comme véritable chantier expérimental et novateur</li> <li>- Rôle important de la recherche inscrite en amont des dispositifs d'action</li> </ul>
<b>Hypothèse 3. Les rapports Scot/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les Scot s'affirment comme un acteur territorial collectif</b>	<i>Non renseignée</i>	<i>Non renseignée</i>	<i>Non renseignée</i>

<b>Auteur</b>	<b>Fermanda MOSCARELLI</b>		
<b>Année</b>	<b>2013</b>		
<b>Titre</b>	<b>Schéma de cohérence territoriale (Scot) et développement durable en France : Enseignements à partir des cas Grenoblois et Montpellierain</b>		
<b>Hypothèse 1. Les Scot sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'outil Scot n'a pas facilité la construction d'un périmètre de projet cohérent et plus durable dans le cas montpellierain</li> <li>- A l'inverse, dans le cas grenoblois, le périmètre de Scot très élargi a joué un rôle de rassembleur intercommunal contribuant à améliorer les échanges entre les territoires</li> <li>- Dans le cas grenoblois, l'outil Scot permet une amélioration des bases institutionnelles dont disposent les acteurs pour coopérer</li> </ul>		
<b>Hypothèse 2. Les Scot sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les projets territoriaux issus des démarches de Scot sont en grandes parties influencées par le référentiel (ou cadre normatif global) en faveur de la ville durable</li> <li>- De fortes similitudes entre les Scot malgré des contextes territoriaux très différents</li> <li>- L'élaboration du Scot ne constitue qu'une étape dans le cycle de vie d'une politique publique : la phase de mise en œuvre demeure déterminante pour assurer l'opérationnalisation des objectifs fixés</li> </ul>		
<b>Hypothèse 3. Les rapports Scot/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région, Fédération) où les Scot s'affirment comme un acteur territorial collectif</b>	<i>Non renseignée</i>		