

# La mise en œuvre d'un SCoT

## Indicateurs de suivi



Conformément à l'article L.122-14 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi Engagement national pour l'environnement (ENE) de juillet 2010, les maîtres d'ouvrage des SCoT doivent « *procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT* », au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation du schéma, et « *délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète*<sup>1</sup>... Les thèmes de ce bilan sont précisés : environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale. Et « *cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement...* ».

La présente note est axée sur le suivi de la mise en œuvre des orientations générales issues des DOG<sup>2</sup> des SCoT étudiés, suivi qui nécessite d'identifier des indicateurs significatifs, de les organiser, pour, en cohérence avec les enjeux et les incidences évaluées au préalable, vérifier la pertinence des orientations générales du schéma mises à l'épreuve du terrain, et mettre en évidence, en fonction des effets constatés sur le territoire, les évolutions à donner à ces orientations.

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)



MINISTÈRE  
DE L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES  
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE  
DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

1. Selon le décret du 29 février 2012, relatif aux documents d'urbanisme, le rapport de présentation du SCoT « précise » désormais « les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du schéma prévue à l'article L.122-14, notamment en ce qui concerne l'environnement... »
2. « Document d'orientations générales » pour les SCoT approuvés avant la loi ENE du 12 juillet 2010.



## ► Les questions posées en amont de la définition des indicateurs

### ■ Une analyse des évolutions du territoire en continu et au moins sur un pas de trois ans...

La plupart des sites étudiés ont conçu (ou sont en train de concevoir...) leurs indicateurs de suivi après l'approbation du SCoT (soit 2 à 3 ans après la date d'approbation). Pour la quasi-totalité des sites étudiés, il s'agit bien de mesurer les impacts des orientations générales et des prescriptions du schéma de cohérence en analysant les évolutions du territoire concerné, et de vérifier la cohérence entre les enjeux énoncés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les orientations déclinées dans le DOG du SCoT et ces évolutions. L'objectif est de disposer d'éléments d'aide à la décision d'une éventuelle modification ou révision et d'agir sur les politiques mises en œuvre.

Les opérations qui résultent de l'application du SCoT s'inscrivent généralement dans la durée, depuis l'émergence des projets jusqu'à leur réalisation effective : développement et renouvellement urbains (logements, activités...), restauration de trames vertes... Malgré tout, le suivi « en continu » de la mise en œuvre des orientations et des prescriptions du SCoT et des évolutions induites par celles-ci est considéré nécessaire pour la constitution d'éléments d'évaluation de l'efficacité du SCoT susceptibles d'en « ré-interroger » les contenus au moins au bout de 3 ans (délai de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme).

Il apparaît toutefois que tous les SCoT ne mettent pas en place un suivi de l'application du « projet de territoire » du schéma de cohérence en vue d'éventuelles actions correctives « dès que possible » (d'année en année)... Plusieurs des SCoT étudiés (cf. notamment Bourg Bresse Revermont ; Dombes...) attendent en effet, pour s'intéresser à un suivi-évaluation effectif, la phase de bilan obligatoire prévue par le Code de l'urbanisme en termes d'analyse des résultats de son application au plus tard à l'expiration d'un délai ramené de 10 ans à 6 ans par la loi ENE de juillet 2010<sup>3</sup>.

### ■ Une observation territoriale distincte de l'évaluation environnementale... ?

Des distinctions apparaissent dans plusieurs SCoT entre :

- le suivi-évaluation de l'efficacité du SCoT, au sens de l'« analyse des résultats d'application » obligatoire précitée, à l'horizon de 6 ans ;
- l'observation territoriale en continu, qui pour une part peut servir « au quotidien » dans le dialogue, en particulier sur la compatibilité des documents locaux d'urbanisme, et qui a pour objet d'apprécier de façon plus globale les évolutions du territoire/bassin de vie ;
- le suivi d'indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale du SCoT<sup>4</sup>, qui ont pour objectif de surveiller les pressions induites par les orientations du SCoT sur les données environnementales... Les implications de la mise en œuvre du schéma, en termes d'incidences notables favorables ou défavorables du projet sur l'environnement (protection et valorisation du patrimoine et des ressources ; vulnérabilité des biens et des personnes...), nécessitent des « zooms » (et des indicateurs) spécifiques en lien avec cette « évaluation environnementale ».

Il est à noter que les SCoT étudiés semblent plus enclins à surveiller des enjeux « nouveaux » tels que ceux de la consommation d'espaces ou d'objectifs de densité, que des enjeux de protection souvent déjà en place... Par ailleurs, l'observation ne se circonscrit pas au suivi d'indicateurs aussi « fins » soient-ils, mais se complète le plus souvent d'études ciblées complémentaires à l'échelle du SCoT ou métropolitaine...

### ■ D'une liste ambitieuse d'indicateurs à une priorisation sur des questions clés...

Les SCoT retiennent souvent dans un premier temps une liste ambitieuse d'indicateurs de suivi issue de la phase d'élaboration et liée à un nombre important d'orientations du DOG (cf. notamment Artois ; Rennes ; Dombes ; Lens-Liévin et Hénin-Carvin...), qu'ils hiérarchisent dans un second temps, dans le cadre d'une focalisation (stratégique) sur des questions clés.

3. Article L.122-14 du Code de l'urbanisme précité modifié. Rappel pour mémoire : Les SCoT et PLU approuvés avant le 12 janvier 2011 auront jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle 2. Les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013, dont le projet de schéma ou de plan aura été arrêté avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012, pourront opter pour l'application des dispositions antérieures. Ils auront ensuite jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle 2.

4. Directive européenne n° 2001.42 du 27 juin 2001 ; article L 121.10 (à L121-15) du Code de l'urbanisme.

## ■ Exemple du SCoT du Pays de Rennes

Un tableau de bord de suivi du SCoT a été défini dans une première étape à partir du recensement des orientations du DOG (75 orientations), et décliné en prescriptions, donnant lieu à une centaine d'indicateurs...

Ce tableau de bord est un « outil de pilotage » qui sera utile pour mettre en place si nécessaire des actions correctives, voire pour une aide à la révision du SCoT : c'est ce qui a conduit les élus à souhaiter une sélection d'une vingtaine d'indicateurs, priorisés à partir des enjeux principaux du SCoT, donnant lieu à « une information simple et représentative » et à « des commentaires concis sur les actions achevées, en cours ou à venir... ».

La réflexion rennaise a identifié par ailleurs « des thématiques non retenues (pour l'observation) car le SCoT a peu d'influence directe sur elles », dans un objectif de concision, dont la préservation des ressources autres que sol/espace (eau, énergie...).

## ■ Exemple du SCoT de l'Artois

**52 indicateurs appuyés sur quatre observatoires :**

- observatoire **des déplacements**, dont la connaissance de la mobilité des habitants du SCoT ; les réseaux, l'usage des transports collectifs et l'intermodalité ; le développement des cheminements pour modes doux à l'échelle du SCoT ; les interactions entre systèmes de transport et développement urbain ;
- observatoire **des évolutions sociales et urbaines**, dont les évolutions sociodémographiques ; les marchés fonciers et immobiliers ; la structuration urbaine ;
- observatoire **de l'environnement** (9 thèmes : air, eau, bruit...) ;
- observatoire **du développement économique et commercial**, dont l'évolution des zones d'activités ; l'offre immobilière d'entreprises ; l'offre foncière ; l'évolution de l'offre commerciale des plus de 300 m<sup>2</sup>.

## ■ Exemple du SCOTERS<sup>5</sup>

**Référentiel du SCoT :** une cinquantaine d'indicateurs... envisagée dès 2006 pour le suivi du SCoT, organisée autour des grandes orientations du SCOTERS, à savoir :

- assurer une gestion économe de l'espace, dont : part de la consommation en renouvellement ; nombre d'ha/an par type de communes ; part dédiée aux activités... ;
- développer la métropole strasbourgeoise, dont : quantité/localisation de construction ; temps d'accès à la métropole (TC, voiture) ; évolutions emplois/chômeurs... ;
- structurer l'espace métropolitain et adapter le niveau de services aux besoins locaux, dont : forme et nature de logements ; évolution de population par type de communes ; évolution de l'emploi par type de communes, desserte et rabattement par type de communes... ;
- développer un habitat diversifié correspondant aux besoins de la population, dont : nombre de logements aidés ; répartition/objectifs ; diversité du parc de logements... ;
- mailler le réseau et favoriser l'intermodalité, dont : maillage TC...

## ■ ... en lien avec un temps d'appropriation nécessaire par techniciens et élus...

Face à une démarche de définition et de suivi d'indicateurs qui semble « techniciste » (car les concepts d'indicateurs, et les recueil et traitement des données sont de fait assez compliqués), un travail de maturation/appropriation de l'ordre d'une année avec les élus est nécessaire pour partager

les finalités (stratégie), les priorités (questions clés) et les définitions (lisibilité) d'indicateurs...

Des questions de méthodes sont d'emblée couramment posées (cf. chapitre suivant), comme la définition d'un état de référence (ou état zéro) ou d'un référentiel (d'indicateurs), basé en partie sur les données de la phase d'élaboration du SCoT, articulé aux orientations générales du schéma et souvent initié à la date d'approbation du SCoT.

5. Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg.

## ► Les méthodologies développées pour construire la grille d'indicateurs

### ■ Des définitions d'indicateurs à partir des orientations générales du SCoT...

Les indicateurs mobilisés (et traités) sont présentés le plus souvent à partir du cadre des « orientations générales » du DOG, et de « tendances » que l'on veut suivre... ; de fait, ces orientations privilégient assez couramment des « entrées » sur le développement urbain et la cohérence urbanisme/déplacements, à travers :

- l'habitat : nombre (et nature) de logements construits, densité, en lien avec la localisation du développement urbain ;
- l'occupation des sols : état zéro et consommation des sols (habitat, activités...), en lien avec la protection d'espaces agricoles et naturels. L'inventaire des surfaces « à urbaniser » inscrites dans les documents d'urbanisme locaux, et assez souvent d'objectifs de surfaces maximales allouées à l'horizon du SCoT en distinguant « dents creuses » et extension urbaine, ou la définition d'une enveloppe urbaine..., est en général fait par commune dans le cadre de l'élaboration du SCoT (en particulier pour l'habitat ; avec définition parfois d'un état zéro de la tache urbaine, y compris d'échelle infra SCoT : PLH, PDU...) ;
- le développement économique : dont l'inventaire des zones d'activités et des ha créés... (à l'exemple de : Métropole Savoie ; Piémont des Vosges...) ;
- les déplacements ;
- les enjeux environnementaux : zones inconstructibles et corridors écologiques (en particulier : Artois...) ; protection des espaces agricoles et naturels (à l'exemple de Nantes – Saint-Nazaire).

Les données exploitées semblent être d'abord celles qui concernent les indicateurs dits « transversaux » liés aux objectifs du SCoT en matière de développement résidentiel, de développement économique et social, de transports... avant les indicateurs « environnementaux » susceptibles de traduire comment les « pressions » que le développement exerce sur le territoire contribuent à l'évolution de l'état de l'environnement.

### ■ Des constantes dans la définition de méthodes...

Les maîtres d'ouvrage SCoT s'interrogent sur les éléments de méthode suivants :

- les **temps 0** et les **pas de temps** peuvent être différents selon les indicateurs (par exemple : diagnostic sur 10 ans de la consommation foncière) ;

- un **même indicateur** peut permettre de suivre **plusieurs enjeux et/ou orientations** (exemple de la consommation foncière) ; inversement, une analyse d'évolutions du territoire sur certaines orientations peut nécessiter le regroupement et le croisement de plusieurs indicateurs (exemples de Piémont des Vosges, Métropole Savoie... qui associent, à chaque indicateur, une ou plusieurs orientations du DOG) ;
- les analyses sont à conduire à **différentes échelles** (par commune, par secteur, SCoT, inter-SCoT ou aire métropolitaine).

Les SCoT partagent aussi la **nécessité d'établir des méthodes « fiables et pérennes » pour la définition et l'exploitation pertinentes de certains indicateurs** (par exemple : la mesure de la consommation d'espaces – diverses sources et méthodes possibles –, les notions de densité, l'appréciation de la part d'habitat en renouvellement urbain ou en extension...). Un travail de concision est nécessaire : d'une part, sur le choix des indicateurs, d'autre part, sur leur définition (état zéro/date ou période de référence ; données/sources ; évolutions mesurées ; périodicité...) au regard des difficultés de recueil et de traitement (faisabilité technique ; disponibilité des sources de données).

Sont évoqués la notion d'opérationnalité des indicateurs, fondés sur des liens vérifiables entre causes, et les effets de la mise en œuvre du schéma.

Certains SCoT distinguent des notions plus complexes d'indicateurs de contexte et d'indicateurs de résultats (Rennes), ou d'indicateurs clés et indicateurs de détail (Lens-Liévin et Hénin-Carvin). La notion d'**indicateurs qualitatifs** (souvent sur la qualité paysagère – voir ci-après...) confirme le souhait de ne pas réduire le suivi aux seules mesures « quantitatives » (à l'exemple de : Rennes, Orléans...).

### ■ Plusieurs singularités d'observation sur les SCoT étudiés à signaler...

- SCoT d'Orléans : des **observations sont ciblées** sur 10 sites à enjeux identifiés (sur l'adaptation des PLU aux orientations du SCoT...). Est également à citer la création d'un **observatoire photographique des paysages**, à l'échelle de la CAO<sup>6</sup>...
- SCoT du Pays de Rennes : il introduit la notion d'**indicateurs qualitatifs**, en particulier des observations (photographiques) des paysages le long des routes et sur la « ville de proximité » (dont fréquentation des équipements et commerces de proximité...).

6. Communauté d'agglomération d'Orléans.



- SCoT Bourg-Bresse-Revermont : il met en place une observation territoriale de la construction dans les différentes strates de l'armature urbaine, afin de débloquer les tranches d'urbanisation ultérieure (« effet cliquet »)<sup>7</sup>.
- SCOT Piémont des Vosges : l'usage d'un SIG (géolocalisation à la parcelle ; cartographie) permet une **observation de l'habitat**, sur la base du **suivi des PC et des permis d'aménager...**; une **observation des TVB et des ZA de moins de 3 ha...** Ces observations alimentent d'une part l'analyse de compatibilité des documents d'urbanisme, et d'autre part les bilans triennaux des PLU<sup>8</sup>. Enfin, elles donnent lieu à une « consolidation » annuelle...
- le SCoT Métropole Nantes – Saint-Nazaire prévoit, dans le cadre de la démarche Écocités,

un **bilan des émissions de GES** à l'échelle du SCoT [l'estimation des GES étant un des indicateurs de suivi du SCoT, sous maîtrise d'œuvre de l'Association agréée de surveillance de la qualité de l'air ; le SM SCoT portant avec le Grand Lyon et Strasbourg une démarche de labellisation de cette méthodologie de mesure des émissions de gaz à effet de serre qui se base sur les standards de mesure onusiens « measurement, reporting, verification » (MRV)].

- le SEPAL (SCoT de l'agglomération lyonnaise) envisage une approche qualitative confiée au Conseil de développement du Grand Lyon, en termes de « ressenti » des évolutions, des formes urbaines, de l'agriculture de proximité, des déplacements...

## ► La mise en place et les modalités de gestion des indicateurs de suivi

### ■ Régie ou appui sur les agences d'urbanisme

Le choix est fait de réaliser le suivi en régie plutôt que par un prestataire en lien avec l'affirmation du rôle de proximité du SM SCoT auprès des élus communaux (cf. en particulier Métropole Savoie, Piémont des Vosges...), sauf quand les agences d'urbanisme sont présentes (Artois, Orléans/Val de Loire, Pays de Rennes, Audomarois, Nantes – Saint-Nazaire, Strasbourg) avec leur socle d'observations qui pour la plupart préexiste au suivi propre au SCoT... Dans ce cas, les agences d'urbanisme assurent la maîtrise d'œuvre du suivi et constituent une aide précieuse en termes de moyens « partenariaux »<sup>9</sup> mobilisables. Elles facilitent la mutualisation de données entre communes et entre EPCI dans la phase de mise en œuvre du SCoT.

### ■ Des moyens dédiés insuffisants

Les équipes sont en majorité considérées comme insuffisantes par les acteurs interrogés pour assurer le recueil et l'analyse des données de suivi-évaluation.

**Les moyens dédiés à l'observation** au quotidien, pour le suivi au niveau communal de la prise en compte des orientations du SCoT dans les documents locaux d'urbanisme et avec les perspectives

d'évaluation, peuvent sembler peu développés au regard des enjeux du suivi de la mise en œuvre (pour la mise en compatibilité des PLU, comme pour le suivi-évaluation des orientations...), en particulier pour les équipes « en régie ». Ils sont (bien) plus développés dès lors qu'une agence d'urbanisme est impliquée. On note le recrutement de cartographe(s) dans l'un des EP de SCoT sur lesquels porte l'enquête (SCoT Piémont des Vosges).

- **SCoT Artois** : le travail d'observation est assuré par l'agence d'urbanisme ; sont évoqués jusqu'à 4 chargés d'études impliqués et le directeur adjoint (pour une part de leur temps)...
- **SCoT du Pays de Rennes** : l'AUDIAR (agence d'urbanisme) est mobilisée sur le tableau de bord de suivi précité utilisant des données des observatoires « partenariaux » existants (habitat, agriculture, déplacements, baromètre Rennes-Métropole...) à hauteur d'environ 80 à 100 jours d'AUDIAR/an... ;
- **SCoT Nantes – Saint-Nazaire** : l'AURAN (agence d'urbanisme) est chargée de mettre en place les indicateurs de suivi...

7. Quatre tranches égales pour les urbanisations communales > 10 ha. L'ouverture des tranches ultérieures est conditionnée à l'avancement des tranches précédentes et à la réalisation de la part de croissance dans tous les niveaux de l'armature territoriale, créant ainsi un « effet cliquet » permettant le confortement effectif de l'armature...

8. Selon article L123-12-1 du Code de l'urbanisme.

9. En lien avec leur « programme d'activités partenariales » (mobilisant différents acteurs locaux dont l'État).

Métropole Savoie est un cas de figure particulier où, sans agence, l'équipe mise à disposition de l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre des orientations du SCoT est importante, en lien avec le CDDRA<sup>10</sup> sur le même périmètre d'agglomération...

Peu de SCoT semblent avoir engagé eux-mêmes des acquisitions de données... À signaler toutefois, l'EP du SCoT Lens-Liévin et Hénin-Carvin qui a acquis des données sur l'habitat et le foncier (Perval, Sitadel), pour les exploiter en régie. Sur le thème de l'urbanisme commercial, un suivi des commerces de plus de 300 m<sup>2</sup> y est réalisé via un travail partenarial de collecte de données et de recensement d'établissements, avec les SCoTs et les CCI de l'interscot. L'EP du SCoT de l'Artois procède aussi à une analyse commerciale à partir des bases de données de l'agence d'urbanisme de Béthune.

L'accessibilité et la gratuité des données sont, de fait, des critères de « choix » d'indicateurs...

Il convient de noter la sollicitation potentielle (et pas toujours aboutie) de données existantes auprès d'autres partenaires : à l'exemple des données de syndicats des transports/PDU ou de DDT/données liées aux permis de construire... Le SCoT Piémont des Vosges, par exemple, a mis en place des conventions de partenariat pour le recueil d'indicateurs fiables (accords avec le service instructeur des autorisations d'urbanisme, avec la chambre d'agriculture et la FNSEA pour les données sur les activités agricoles et avec le pays...). Métropole Savoie a mis en place un partenariat pour mutualiser les données et partager les analyses sur les dynamiques territoriales (avec DDT, région, département...).

## ■ Le développement des démarches inter-SCoT en matière d'indicateurs de suivi...

L'intérêt de telles démarches est la mutualisation des moyens et d'indicateurs à différentes échelles, et le partage d'un « vocabulaire commun » d'observation.

Les implications des inter-SCoT sont variables tant en niveaux de détail que d'échelles territoriales mais se développent...

- **L'inter-SCoT de l'agglomération lyonnaise**, avec l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, propose des comparaisons thématiques à l'échelle des périmètres de SCoT<sup>11</sup>;
- **L'inter-SCoT Vosges avec l'Adeus** (agence d'urbanisme) a défini des indicateurs communs aux SCoT... ;
- **L'inter-SCoT « Terres du Nord »** a réalisé une exploitation collective de données notamment sur l'occupation du sol, les commerces de plus de 300 m<sup>2</sup>, et une mise en œuvre d'indicateurs communs...

À signaler, la **démarche d'échelle départementale de l'Ain**, qui a mis en place un observatoire des dynamiques territoriales sur les cinq SCoT du département (dont SCoT de Bourg Bresse Revermont et SCoT des Dombes) avec un tronc commun d'indicateurs, une plate-forme internet, un appui technique prévu dans le cadre d'un partenariat entre conseil général, SCoT, Safer, chambres consulaires, CDDRA, DDT Ain...

## ► L'exploitation et la valorisation des données

### ■ Quelques commissions spécifiques de suivi de la mise en œuvre

Quelques SCoT ont établi des commissions spécifiques de suivi (de la mise en œuvre) du SCoT, dont SCoT Pays de Rennes : une commission « Aménagement et suivi du SCoT » ; SCoT d'Orléans, une commission « Territoire et développement durable » ; SCoT Artois : une commission de suivi des PLU... : lieux de débats sur les définitions d'indicateurs et sur les résultats de suivi-évaluation. Ailleurs, c'est le comité syndical qui est l'instance de pilotage du suivi d'ensemble de la mise en œuvre (voir aussi le chapitre sur la gouvernance du suivi de la mise en œuvre des SCoT)...

### ■ Une démarche d'observation qui s'accompagne parfois d'une association des acteurs locaux et des partenaires

Il convient en particulier de citer le SCoT du Pays de Rennes qui présente le tableau de bord de suivi du SCoT et ses résultats dans les commissions thématiques du Pays de Rennes, associant les personnes publiques associées (PPA). La chef de projet du SCoT Pays de Rennes affirme ainsi : « le processus d'appropriation par les techniciens et les élus des enseignements (et des limites) des indicateurs de suivi compte autant (sinon plus) que les résultats ».

10. Contrat de développement durable Rhône-Alpes (convention pour 6 ans avec la région Rhône-Alpes).

11. Sauf sur ZAE d'échelle métropolitaine...

Certains notent que la présentation de résultats de suivi permet de « tenir en haleine » les élus du SCoT (ce qui peut être également fait via des rendus d'études post-approbation du SCoT).

Les acteurs interrogés soulignent que la démarche s'inscrit forcément dans le temps et nécessite les « regards croisés » des acteurs locaux (avec leur richesse d'approches « sectorielles ») sur la lecture des tendances dégagées par les différents indicateurs. Il importe toutefois dans un premier temps de vérifier le partage de l'analyse et de l'opportunité de sa « diffusion »...

Ainsi, la préparation de la révision du SCOTERS (à échéance de 6 ans en 2012) s'appuie sur des rencontres intercommunales et par secteurs du SCoT en vue de recueillir « la parole politique locale »... ; le suivi d'indicateurs constitue un support de discussion parmi d'autres (tables rondes...). Suivra, dans un deuxième temps, une synthèse des échanges, des observations et des paroles d'experts en vue d'identifier les sujets prioritaires de révisions partielle ou « complète » du SCoT... L'analyse des grandes tendances est testée auprès des partenaires / acteurs locaux avant « reformulation » et validation en bureau et en comité syndical. Le parti pris est que « *mieux les partenaires sont informés, mieux le SCoT sera mis en œuvre* » (articulation avec les financements de programmation de divers acteurs...).

### ■ Trois ans après l'approbation de SCoT, peu de publications liées au suivi de la mise en œuvre...

## ► Quelques perspectives et pistes de travail

### ■ un « noyau dur » d'une vingtaine d'indicateurs... ?

Le **travail de priorisation** dans le choix des indicateurs paraît une démarche transposable, à partir des démarches des SCoT étudiés (et d'autres).

- **L'organisation courante des problématiques analysées**<sup>14</sup> concerne : l'habitat (dont en particulier localisation, consommation d'espace, densités, mixité sociale...) ; le développement économique (dont en particulier le développement commercial...) ; la mobilité (dont en particulier l'intermodalité) ; l'environnement (dont en particulier la protection des espaces agricoles, les continuités écologiques, le paysage...), dont il convient de prévoir une lecture « intégrée ».
- Les questions libellées – en lien avec ces grandes

Des publications sont essentiellement produites par les agences d'urbanisme dans le cadre en particulier de leurs missions d'observation.

À titre d'exemple : outre une « boîte à outils du SCoT », les publications depuis 2008 du SCoT Artois<sup>13</sup> portent sur ses quatre volets d'observation : déplacements ; développement économique ; environnement ; évolutions sociales et urbaines. Chacun des observatoires produit régulièrement des lettres qui caractérisent les tendances sur le territoire du SCoT de l'Artois et constituent des outils pédagogiques appréciés : diagnostics, enjeux, actions envisageables, conseils aux élus, perspectives.

Ces publications apportent donc des lectures « pédagogiques » de diagnostics et contribuent à l'apport de réflexions, d'aide à la décision sur des actions nouvelles...

C'est aussi le cas du SCoT Métropole Savoie (via son observatoire du suivi de SCoT et les publications sur les thématiques logement, économie...), en vue de produire des éléments d'évaluation et des propositions d'actions et/ou de dispositifs pour « corriger le cap » et se rapprocher (sans attendre l'évaluation) des objectifs fixés par le SCoT...

Selon certains SCoT sur lesquels portent les enquêtes, la valorisation de la tenue des objectifs du SCoT permet effectivement d'espérer « aller plus loin » lors des actualisations des orientations générales futures... Il va de soi que la tenue de débats sur les analyses et réflexions produites, entre les élus du SCoT et les acteurs locaux, est essentielle (cf. point précédent).

problématiques – font bien sûr écho, en les précisant, à des formulations d'orientations et/ou de prescriptions du DOG. Elles identifient le plus souvent des « effets à attendre » et recherchent un rapport de causalité directe avec la mise en œuvre de ces orientations et/ou prescriptions... Elles peuvent dans le cadre du suivi exercé (et des analyses conduites) induire une « adaptation » de ces formulations (c'en est aussi le but !).

On notera toutefois dans les exemples qui suivent la disparité de libellés de ces indicateurs, liés aux disparités de formulations des projets de territoire, qui, pour le Pays de Rennes notamment, mêlent indicateurs qualitatifs et quantitatifs ; pour Métropole Savoie sont très « opérationnels » (nombre, typologie de logements, densité...) ; pour Rives du Rhône sont issus de seize questions de traduction « pragmatique » du SCoT.

13. Avec l'AULAB : agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune.

14. Structurée de fait par l'article R122-3 du Code de l'urbanisme (relatif au DOG).

## **Exemple du SCoT du Pays de Rennes - 20 indicateurs retenus**

Le tableau de bord de suivi du SCoT du Pays de Rennes – juin 2011

### ■ **Partie I**

#### **L'attractivité et le développement du Pays de Rennes**

##### **Production de logements suffisante et diversifiée sur le territoire**

- 1. Les gains de population et la dynamique des territoires (1999-2010)
- 2. La production et la diversité des logements
- 3. Le profil des ménages accueillis dans les logements neufs

##### **Développement des activités économiques**

- 4. Les gains d'emploi et la dynamique des territoires (1999-2010)
- 5. Le suivi des sites de développement économique

##### **Développement des grands équipements et grands projets d'infrastructures**

- 6. L'avancement des grands équipements et grands projets d'infrastructures

##### **Sites stratégiques d'aménagement**

- 7. La mise en œuvre des sites stratégiques d'aménagement

### ■ **Partie II**

#### **Les trames de mobilités et la ville des proximités**

##### **Optimisation des déplacements en lien à l'urbanisation**

- 8. Les usages de la voiture à Rennes et dans les couronnes
- 9. Les offres de transports collectifs en site propre
- 10. Les communes, pôles d'échanges et leur dynamique démographique
- 11. Cinq pôles d'échanges à la loupe

##### **Organiser le développement commercial**

- 12. Les pôles commerciaux et leur évolution

##### **Ville des proximités**

- 13. Les réseaux de communes et leurs polarités (équipements, services, commerces)

### ■ **Partie III**

#### **La préservation et la valorisation du socle territorial**

##### **Sauvegarde du capital environnemental**

- 14. La préservation de la biodiversité (MNIE)
- 15. L'évolution de la trame verte et bleue

##### **Consommation de l'espace**

- 16. L'utilisation de l'espace par l'urbanisation
- 17. La mise en œuvre des mesures d'économie d'espace

##### **Préservation des espaces et des paysages agronaturels par la maîtrise des extensions**

- 18. La valorisation du territoire agricole

##### **Grand paysage, paysage des routes et entrées de ville**

- 19. Les alertes paysagères

##### **Offre de loisirs verts, touristique et patrimoniale**

- 20. Le suivi des grands sites naturels et touristiques d'intérêt de pays



## Exemple du SCot Métropole Savoie - liste des indicateurs suivis

- > Évolution du nombre de logements commencés et taux de construction neuve annuel pour 1 000 habitants (*objectifs : 1-3-4-5-6*)
- > Évolution de la typologie des logements ordinaires mis en chantier (*objectifs : 7-3-4-6*)
- > Évolution de la construction neuve selon la typologie des aires urbaines de l'Insee en 1999 (*objectif : 6*)
- > Prospective sur deux ans du volume et de la typologie des opérations de logement autorisés à partir des permis de construire (*objectif : 7*)
- > Suivi de la densité des opérations autorisées sur le territoire (*objectifs : 3-6-7*)
- > Suivi des opérations autorisées dont le COS réalisé est compris entre 0,25 et 0,35 (*objectif : 7*)
- > Typologie de logements autorisés selon le type de procédure employée (*objectif : 5*)
- > Volume de logements sociaux construits et évolution du parc locatif social (*objectif : 8*)
- > Typologie des zones d'activités économiques (*objectif : 9*)
- > Densité d'emplois salariés observés dans les zones d'activités (*objectif : 9*)
- > Densité foncière des permis de construire autorisés dans les zones d'activités (*objectif : 9*)
- > Surfaces de ventes de plus de 300 m<sup>2</sup> autorisées en CDEC (*objectif : 10*)

**Exemple du SCot Rives du Rhône** – cf. « Évaluer la performance du projet de SCot »  
 Quatre thèmes (habitat et social, économie, environnement, énergie et mobilité), seize questions, vingt-quatre indicateurs (*ci-après : extraits...*).

Problématiques à suivre	Le contenu du DOG	L'indicateur de suivi	La source
Construit-on au bon rythme et au bon endroit ?	« Les agglomérations viennoise et de Roussillon – Saint-Rambert ainsi que les villes de taille intermédiaire sont (...) les lieux privilégiés pour accueillir l'essor démographique (...), responsabilité assumée (notamment) par l'accélération du rythme de construction de nouveaux logements » ( <i>p. 70</i> )	1. Taux annuel de construction	Insee-RGP / DRE-Sitadel
Est-ce que l'on construit un habitat suffisamment dense et diversifié ?	« À fin de satisfaire les besoins actuels et futurs en matière de logements et de permettre une utilisation économe de l'espace, les documents d'urbanisme locaux assurent dans les zones urbanisables une densité minimale » ( <i>p. 168</i> )	2. Densité de logements à l'hectare des opérations nouvelles des communes	DRE-Sitadel ; permis de construire
Est-ce que l'on construit un habitat suffisamment dense et diversifié ?	« Les politiques menées en matière d'habitat doivent permettre (...) de diversifier l'offre en matière de logements » ( <i>p. 168</i> )	3. Part d'habitat individuel/ collectif/mixte dans le parc existant	DRE-Sitadel ; permis de construire
L'urbanisation se fait-elle en lien avec les politiques de transport ?	« Les pôles-gares sont les secteurs privilégiés de l'essor démographique et urbain (...) dans une logique de renouvellement » ( <i>p. 148</i> )	4. Typologie des nouvelles constructions dans un rayon de 1 km des gares et 500 m des arrêts de TC (collectif, individuel, intermédiaire)	DRE-Sitadel ; permis de construire

## ■ Des évolutions à prévoir des indicateurs liés au développement durable dans le cadre des lois Grenelle

Les enjeux des SCoT (SRU) sont le plus souvent définis comme des enjeux du développement local davantage que de la préservation environnementale. La forte présence d'indicateurs environnementaux est liée aux obligations réglementaires (évaluation environnementale...), sans pour autant qu'une approche « développement durable » en termes d'approche systémique et d'analyse des interdépendances entre les enjeux soit engagée.

Il convient de remarquer, que la loi ENE du 12 juillet 2010 a ouvert plusieurs possibilités d'insertion de « prescriptions » dans les PLU, dont celles de prévoir une densité minimale de constructions et un nombre maximum de stationnements à réaliser<sup>15</sup> dans les secteurs desservis par des TC ou encore de déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée par des règles de construction tendant au respect de performances énergétiques et environnementales... (cf. encart ci-après).

Certains SCoT ont sans attendre commencé à analyser leur « projet » au regard des principes qui fondent le développement durable en lien d'ailleurs avec d'autres démarches engagées PCET/Agenda 21. C'est le cas de Rennes, où la stratégie de développement durable y est suivie dans le cadre du Baro'métropole ; ou du Pays de Brest, qui cherche à identifier « des indicateurs territoriaux du développement durable » ; cf. « Pour en savoir plus »

Le suivi des nouvelles mesures « post-Grenelle » précitées peut structurer le panel d'indicateurs d'une stratégie d'ensemble ; en particulier, le suivi des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pourrait constituer un des enjeux principaux de l'approche croisée (systémique) des orientations du SCoT.

Concernant le calendrier et la méthodologie de construction des indicateurs les lois Grenelle auront également un impact significatif.

Le décret du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme accorde les parties législatives, en vigueur depuis janvier 2011, avec la partie réglementaire du Code de l'urbanisme. Il apporte une précision notable concernant le contenu du rapport de présentation, qui selon la nouvelle écriture du R.122-2, « présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible, compenser si il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ; il précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du schéma prévue à l'article L.122-14, notamment en ce qui concerne l'environnement...».

Au regard des pratiques actuelles de suivi des établissements publics de SCoT, la définition d'indicateurs de suivi dès l'élaboration du SCoT constitue pour nombre d'EP SCoT une évolution certaine dans la méthode de construction de celui-ci et par extension dans la rédaction des cahiers des charges à destination des maîtres d'œuvre. En effet, ces indicateurs comme nous l'avons constaté, sont pour nombre de SCoT en vigueur encore non définis et/ou utilisés, et ce plusieurs années après leur approbation.



© L. Mignaux METL/MEDEE

15. Lors de la construction de bâtiment à un usage autre que d'habitation...

## Rappels

Selon l'article L.122-1-5 du Code de l'urbanisme modifié par la loi Engagement national pour l'environnement de juillet 2010, le DOO :

- arrête les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ; objectifs qui peuvent être ventilés par secteurs géographiques ;
- peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser est subordonnée à leur desserte par les TC ;
- précise les conditions qui permettent de favoriser le développement de l'urbanisation prioritairement dans les secteurs desservis par les TC ainsi que celles permettant le désenclavement par les TC des secteurs urbanisés qui le nécessitent ;
- peut imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :
  - l'utilisation des terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements (eau, assainissement, électricité),
  - la réalisation d'une étude d'impact ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ;
- peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée : soit à des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit à des critères renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques ;
- peut définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation ;
- peut déterminer, dans les secteurs qu'il délimite en tenant compte de leur desserte par les TC, de l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU.

## EN SAVOIR PLUS...

### Quelques exemples d'observatoires et tableaux de bord/illustrations

- SCoT métropole Nantes – Saint-Nazaire, Les chantiers du SCoT – Du SCoT au PLU, juillet 2010  
[http://www.nantessaintnazaire.fr/web/images/editeur/SCOT\\_AUX\\_PLU.pdf](http://www.nantessaintnazaire.fr/web/images/editeur/SCOT_AUX_PLU.pdf)
- SCoT Dombes, Rapport de présentation – suivi (page 137), mars 2010  
[http://www.scot-saonedombes.fr/uploads/Ressources\\_communes/dombes/scot\\_2010/rapp.pdf](http://www.scot-saonedombes.fr/uploads/Ressources_communes/dombes/scot_2010/rapp.pdf)
- Rives du Rhône, La mise en œuvre du Scot : phases de réalisation et outils de suivi envisagés, document 7, décembre 2010  
<http://www.scot-rivesdurhone.com/>
- SEPAL, SCOT 2030 : les cahiers de la mise en œuvre – tableau de bord de suivi et d'évaluation  
[http://www.scot-agglolyon.fr/document.php?rubrique\\_id=56&document\\_id=163](http://www.scot-agglolyon.fr/document.php?rubrique_id=56&document_id=163)
- SCoT de l'Odet, Indicateurs de suivi et d'évaluation – rapport de présentation, juin 2011 (pages 3, 4, 5)  
[http://plu.benodet.fr/scot/01%20-%20INTRO\\_rapport%20de%20presentation.pdf](http://plu.benodet.fr/scot/01%20-%20INTRO_rapport%20de%20presentation.pdf)
- Indicateurs territoriaux du développement durable et SCoT du pays de Brest – note ADEUPa, novembre 2011  
[http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/commissions/environnement\\_developpement\\_durable/2011/documents\\_complementaires/DC\\_2011\\_indicateurs\\_territoriaux\\_developpement\\_durable\\_scot\\_brest.PDF](http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/commissions/environnement_developpement_durable/2011/documents_complementaires/DC_2011_indicateurs_territoriaux_developpement_durable_scot_brest.PDF)

### Fiches thématiques « La mise en œuvre d'un SCoT » :

- un vrai défi (synthèse) ;
- la gouvernance et l'animation du suivi du SCoT ;
- la préservation des espaces naturels et agricoles ;
- la localisation du développement urbain ;
- la densité et la desserte des transports collectifs.

#### Etd

le centre de ressources  
du développement  
territorial

30, rue des Favorites  
75015 Paris

Tél. : 01 43 92 67 67  
Fax : 01 45 77 63 63

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

#### Certu

Centre d'études  
sur les réseaux,  
les transports,  
l'urbanisme, et  
les constructions  
publiques

9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06

Tél. : 04 72 74 58 00  
Fax : 04 72 74 59 00

[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

ISSN : en cours

© Certu-2012  
La reproduction totale  
ou partielle du document  
doit être soumise à l'accord  
préalable du Certu

*Les auteurs de cette étude remercient chaleureusement pour les informations transmises, tout particulièrement les maîtres d'ouvrage de SCoT, de PLU, ainsi que les services des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État des territoires étudiés. Ils remercient également vivement celles et ceux qui ont accepté de relire ces notes et qui, par la qualité, la pertinence de leurs observations et remarques ont contribué à leur amélioration.*

Sources photos 1<sup>er</sup> page : Haut gauche © Certu - Haut droite © P. Brun / Agence d'Urbanisme de Lyon

Bas gauche © F. Guy / Agence d'Urbanisme de Lyon - Bas droite © Arnaud Bouissou / METL-MEDDE

**Auteurs :** Marc Morain (Certu)

**Ont contribué :** Chahoul Gaffar (Certu)

Christopher De Laburthe, Isabelle Robinot-Bertrand (Etd)

Cédric Lejeune, Jean-Philippe Strebler (Féd. nat. des SCoT)

Silvina Rodriguez-Garcia (Fnau)

Sidonie Kohler (Cete Est)

Florence Bordère, Bertrand Depigny (Cete Lyon)

Audrey Fisse-Gatignol, Florian Fournier (Cete Nord Picardie)

Margaux Fondriest, Myraim Palud (Cete Normandie Centre)

Laurent Heitz (Cete Ouest)

**Contacts :** Certu : [urb.certu@equipement.gouv.fr](mailto:urb.certu@equipement.gouv.fr)

Etd : [etd@etd.asso.fr](mailto:etd@etd.asso.fr)

Éditions du Certu

Collection **Dossiers**