

La mise en œuvre d'un SCoT

Quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ?



Certu 2012/28

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

Bien que 185 SCoT soient aujourd'hui approuvés ou en cours d'approbation¹, la question de leur suivi est encore un sujet émergent. Contrairement aux modalités de leur élaboration et à leur contenu, cette phase post-élaboration n'a pas encore fait l'objet de travaux d'observation et d'analyse.

Pourtant la loi SRU avait dès décembre 2000 acté la nécessité du maintien de l'établissement public en charge de l'élaboration du SCoT, au-delà de l'approbation du document, et lui avait assigné une mission de suivi et d'analyse des résultats de l'application de son schéma.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

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

1. Quarante-trois SCoT en cours d'approbation.



Ces dispositions ont été ensuite modifiées par le décret du 27 mai 2005 et plus récemment par la loi ENE du 12 juillet 2012 dite « Grenelle 2 », renforçant la nécessité de mieux intégrer l'environnement et le développement durable. Ainsi, si l'obligation de suivi et d'évaluation² existe, son contenu n'est pas précisé par les textes en vigueur. Une lecture croisée de différentes dispositions du Code de l'urbanisme permet néanmoins d'en déterminer les éléments essentiels :

- D'une part, l'obligation de compatibilité avec les orientations du SCoT s'applique aux documents d'urbanisme [plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales], aux documents sectoriels [programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans de déplacements urbains (PDU)] et à certaines opérations d'aménagement. Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas pour autant la consultation obligatoire de l'établissement public (EP) du SCoT [L.123-9 du Code de l'urbanisme (CU) version SRU]. Seule la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme doit être notifiée au président de l'EP du SCoT (L.123-6 du CU version SRU). Malgré tout, l'obligation de suivi du SCoT peut donc impliquer de la part de l'EP du SCoT le suivi de l'élaboration de ces différents documents pour en apprécier le degré de compatibilité. Par contre, pour émettre un avis sur le projet arrêté de document d'urbanisme, l'EP du SCoT doit en avoir au préalable fait explicitement la demande.
- D'autre part, l'obligation d'analyse des résultats de l'application du schéma (L.122-14 issu de la loi SRU et applicable aux SCoT approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU) nécessite de définir des indicateurs et d'observer leur évolution³ de façon à pouvoir apprécier les changements sur le territoire et les éventuels effets du SCoT, notamment du point de vue de l'environnement.

Chaque structure dispose donc de liberté pour élaborer sa propre démarche et a la responsabilité de déterminer quelles sont les mesures et actions les plus à même de garantir un suivi efficace de son schéma.

L'analyse des pratiques de douze établissements publics (EP) de SCoT approuvés entre 2006 et 2010 et les témoignages de représentants d'autres EP porteurs de SCoT montrent que le contenu donné à la mission de suivi est très variable et regroupe trois types de mission :

- suivre l'évolution du territoire pour être en capacité de mesurer les effets du SCoT ;
- faire en sorte que les documents d'urbanisme de rang inférieur soient compatibles avec les orientations définies dans le DOG du SCoT ;
- promouvoir le contenu du SCoT auprès des porteurs de politiques publiques pouvant contribuer à ses

objectifs (conseils généraux, conseils régionaux, acteurs des transports, de l'habitat, de l'environnement, de l'économie, de l'énergie, des télécommunications...).

Pour conduire ces missions, l'EP du SCoT doit mettre en place un dispositif de gouvernance et d'animation, c'est-à-dire organiser l'exercice partagé du pouvoir politique et administratif pour s'assurer de la prise en compte des orientations de son document par l'ensemble des autres acteurs publics. L'EP n'est en effet pas directement en charge de la mise en œuvre des orientations contenues dans son document de planification. Ce sont les autres collectivités locales (les communes ou intercommunalités, département, région) et certains acteurs institutionnels qui par les politiques qu'ils portent sont en position de « repreneurs du SCoT ». L'EP du SCoT doit donc, au-delà de l'observation et de l'évaluation, et en tenant compte de l'éclatement des compétences et de la complexité du jeu d'acteurs, mettre en place, techniquement et politiquement, les conditions favorables à cette reprise du SCoT dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, dans les projets d'aménagement, dans les documents sectoriels (PLH, PDU, etc.) et plus largement dans les politiques publiques « supra-SCoT ».

Cette gouvernance peut prendre des formes différentes. Au-delà des processus de concertation, elle peut passer par des partenariats avec les communes et leurs groupements, les autres collectivités et organismes publics susceptibles par leurs actions de contribuer au suivi du SCoT. Elle dépend du contexte local, du jeu d'acteurs et des conditions d'élaboration du SCoT qui permettent de comprendre les choix opérés en matière d'organisation. Cette note s'attache à présenter les aspects politiques et techniques de cette « gouvernance du suivi » par les EP de SCoT avec les communes du territoire comme avec les autres catégories d'acteurs impactant la mise en œuvre du SCoT.



© GUY F / Agence d'Urbanisme de Lyon

2. L'obligation de suivi et d'évaluation est codifiée par les articles L.122-4 et L.122-14 du Code de l'urbanisme.

3. Dans le cadre de cette étude, une note a été réalisée spécifiquement sur les indicateurs de suivi.

N.B. : les SCoT étudiés dans le cadre de cette note ayant été approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ENE du 12 juillet 2010, les versions des articles en vigueur à l'époque sont précisées ci-dessous.

■ Article L.122-4 du Code de l'urbanisme

Modifié par loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, art. 6 - *JORF 3 juillet 2003*

« Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale. Il précise les modalités de concertation conformément à l'article L.300-2. La délibération qui organise la concertation est notifiée aux personnes visées au premier alinéa de l'article L.122-7. »

« La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi. »

■ Article L.122-14 du Code de l'urbanisme

Modifié par ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, art. 3 - *JORF 5 juin 2004*

« Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public prévu à l'article L.122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma notamment du point de vue de l'environnement et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. »

Source : www.legifrance.gouv.fr

► Organisation politique

Une phase de mise en œuvre qui gagne à être anticipée

Pendant la phase d'élaboration, les élus et techniciens se focalisent sur l'approbation du SCoT. De ce fait, l'organisation de la phase post-élaboration est le plus souvent abordée et formalisée chemin faisant. Rarement anticipée, cette nouvelle période de la vie du SCoT peut être difficile à mettre en place.

Toutefois certains élus ont envisagé cette phase en amont et l'ont même précisée par écrit dans le document approuvé. Le SCoT du Pays de Saint-Omer consacre ainsi une annexe au « phasage des opérations envisagées ». Ce document explicite les enjeux et les objectifs de la phase de suivi, le jeu d'acteurs, le fonctionnement politique et technique, les actions envisagées ainsi que les évolutions éventuelles du document. Cette précaution présente l'avantage de maintenir « la dynamique SCoT » en permettant d'enclencher rapidement cette nouvelle étape de la vie de l'EP du SCoT et du document.

Un maintien de l'EP et de son assemblée délibérante

La loi prévoit le maintien de la structure porteuse du SCoT au-delà de la phase d'élaboration. L'article L.122-4 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que « La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi. » Dans les cas étudiés, l'EP qui a élaboré le SCoT reste en charge de son suivi. L'organisation politique mise en place pour l'élaboration du SCoT et les règles de représentation des communes et de désignation du président au sein de l'organe délibérant (conseil syndical ou communautaire selon les cas) sont maintenues.

Si l'organe délibérant est maintenu, sa fréquence de réunion en revanche diminue fortement jusqu'à être souvent proche du minimum légal (une fois par trimestre) sauf si des PLU, des documents sectoriels et projets d'aménagement des communes ou de leurs groupements lui sont soumis pour avis. Cette baisse du rythme de réunions s'accompagne

de difficultés chroniques pour certains EP de SCoT dans l'atteinte du quorum lors des réunions de leur comité syndical.

Cette difficulté à mobiliser pour ce type de réunion peut aussi être liée au caractère moins stratégique qu'elles présentent. Quand il s'agit de formuler un avis sur le document d'une autre commune ou sur un document sectoriel qui impacte peu le territoire des élus délégués au SCoT, l'intérêt est moindre que lorsqu'il s'agit de travailler au choix d'orientations ou d'approuver le document final.

Dans certains cas, notamment pour des territoires de SCoT composés d'un nombre réduit de communes, l'assemblée délibérante statue directement sur le contenu des avis sur les PLU qui lui sont soumis : l'avis prononcé s'en trouve renforcé et a alors « la force de la chose votée ». C'est le cas du Piémont des Vosges, où chaque maire présente son projet municipal devant les soixante-dix membres du comité syndical. Ce « grand oral » semble avoir généré un esprit d'émulation, chaque maire étant enclin à proposer un projet de qualité.

Toutefois, dans la majorité des cas, le conseil syndical a un rôle de « chambre d'enregistrement ». Le lieu de débat et de décision revenant à des cercles plus resserrés, commission, bureau ou président seul, à qui le conseil syndical a délégué l'émission d'avis, garantissant ainsi une plus grande réactivité de la structure.

Un fonctionnement politique resserré

Ce sont les bureaux ou des commissions spécifiques qui constituent le plus souvent le cœur de la vie politique du SCoT dans cette phase post-approbation. Le SCoT de l'Artois a par exemple mis en place une commission spécifique qui se réunit pour évaluer chaque dossier de révision de document d'urbanisme. Le Pays de Rennes comporte également une commission « Aménagement et mise en œuvre du SCoT » chargée entre autre de formuler les avis sur les projets de PLU, et en maintient cinq autres : « Habitat et urbanisme durable », « Déplacements et mobilités », « Urbanisme commercial », « Agriculture périurbaine », « Tourisme, EP, SCOTERS ». D'autres territoires ont installé des commissions généralistes pour débattre de sujets touchant à l'aménagement du territoire, c'est notamment le cas de l'EP du SCoT de Strasbourg. Ce type d'initiative s'inscrit dans une dynamique d'animation territoriale qui facilite l'appropriation des orientations du SCoT et au final leur prise en compte.

Le rythme de réunion, du bureau ou de la commission dédiée, traduit généralement le niveau de « vie politique du SCoT ». La « commission permanente du SCoT » du Syndicat mixte Lys

Audomarois qui porte le SCoT du Pays de Saint-Omer s'est réunie de manière très régulière, ce qui, selon ses initiateurs, a permis après les élections l'acculturation progressive des nouveaux élus aux enjeux et orientations du SCoT.

Le rôle clef du président de l'EP du SCoT

En dehors de ces instances, c'est le rôle central du président du SCoT qui ressort comme essentiel pour garantir la prise en compte du SCoT dans les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux. Le président est, dans la majorité des SCoT étudiés, en première ligne pour œuvrer à la diffusion du « message du SCoT » et impulser une dynamique de mise en compatibilité, en soutenant par exemple la position du SCoT en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou devant un conseil municipal.

Outre le volontarisme de ses élus et en particulier de son président, certains territoires ont fait le pari que la mise en œuvre du SCoT pouvait bénéficier du poids politique important de celui-ci dans le paysage politique local, voire régional.

Par ailleurs, l'observation des pratiques locales ainsi que les témoignages d'acteurs révèlent que certaines combinaisons de fonctions sont de nature à apporter de la cohérence entre la politique du SCoT et les politiques sectorielles, et donc une plus-value pour sa mise en œuvre. Dans le Pays de Saint-Omer, par exemple, le vice-président en charge du SCoT préside l'agence d'urbanisme. Le président du SCoT de Bourg-Bresse-Revermont est, lui, directeur général de l'office public HLM de l'agglomération de Bourg-en-Bresse et vice-président du syndicat mixte CAP 3B (syndicat mixte sur un périmètre quasi identique à celui du SCoT, chargé du contrat de développement durable Rhône-Alpes) délégué à l'agriculture. Celui de Métropole Savoie est aussi président de l'établissement public foncier (EPF).

Un portage politique essentiel à la prise en compte des orientations du SCoT

Au regard des SCoT étudiés, le constat est clair : s'il est possible d'élaborer un « bon SCoT », dans son contenu technique, avec un consensus faible, un portage politique fort est par contre nécessaire pour qu'il soit pris en compte, et ce quel que soit le niveau d'ambition du SCoT approuvé. En cas de SCoT très normatif, la nécessité d'explicitier les règles et leur esprit pour en diffuser l'acceptabilité auprès des élus locaux en charge des documents d'urbanisme locaux est essentielle. Paradoxalement, un portage politique fort est également nécessaire dans le cas d'un SCoT « politique » peu normatif. En l'absence de prescriptions contraignantes, l'animation et la persuasion politique sont primordiales pour « faire vivre le SCoT », en assurer la prise en compte dans

les autres documents. L'exemple du SCoT de la Narbonnaise illustre ce cas de figure. Le SCoT approuvé étant de type consensuel et peu normatif, il a été décidé de mettre en œuvre son « esprit » (PADD) au-delà de sa « lettre » par une forte présence politique. Dans ce même esprit l'implication des élus délégués au SM de SCoT se veut renforcée par le caractère exclusif de cette délégation.

L'EP SCoT, un objet politique et technique

Hormis le cas particulier des SCoT portés par des communautés d'agglomération ou de communes, l'analyse montre différents niveaux d'ambition concernant les missions et la visibilité de l'établissement public porteur de SCoT.

Le niveau d'ambition le plus faible cantonne l'EP à un rôle d'organe à caractère purement administratif, se limitant au mieux à l'émission d'avis a posteriori sur les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux. À l'opposé, l'ambition peut se traduire par un accompagnement rapproché des communes dans l'élaboration ou la révision de leur PLU afin qu'ils prennent en compte au mieux les prescriptions du SCoT, voire même par le développement de capacités d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'études pour accompagner les communes dans leurs projets (documents d'urbanisme ou opérations d'urbanisme opérationnel). Dans le cas où la structure porteuse du SCoT est également porteuse

de démarches de développement (pays, CDDRA), elle peut également, par les projets qu'elle finance ou accompagne, contribuer à la mise en œuvre du SCoT.

Dans certains cas, l'EP de SCoT peut constituer une nouvelle structure de gouvernance macro-territoriale. Il peut revêtir un rôle plus politique qui dépasse la mission de suivi ; il peut constituer alors dans l'esprit de certains acteurs « un lieu inédit d'agitation de partenariats » et de réflexion entre élus sur des sujets de développement territorial. Un constat qui se fait notamment dans le cadre des « grands » SCoT, notamment ceux de Strasbourg et de Nantes – Saint-Nazaire. Dans ce dernier cas, le travail politique sur la construction du SCoT et ensuite dans sa mise en œuvre via la réalisation d'opérations d'aménagement a conduit les élus du SCoT à engager une réflexion pour une transformation du SM du SCoT en pôle métropolitain. Ainsi les élus prévoient qu'au printemps 2012 le nouveau pôle métropolitain, doté des compétences ad hoc, permettra d'engager des actions « d'intérêt métropolitain permettant de traduire concrètement la stratégie du SCoT en matière de développement économique, de mobilités, d'accompagnement des projets urbains et de protection de l'environnement ». Cet exemple constituera alors un exemple inédit de rapprochement du niveau de construction de planification et de celui de mise en œuvre.

► Organisation technique et moyens

■ Organisation technique

L'organisation minimale repose sur le binôme président – chef de projet. Il s'agit de l'organisation la plus répandue et la base du fonctionnement de bon nombre de structures porteuses de SCoT. En fonction de la place de l'EP porteur du SCoT dans le paysage politico-administratif local et de l'ambition politique donnée à la phase de suivi, la structure va être dotée d'une ingénierie technique plus ou moins importante. Il en résulte une grande diversité des modes d'organisation et de missions confiées aux techniciens des structures porteuses de SCoT. Ils ont de ce fait des postures différentes allant de simple « observateur de la mise en œuvre du PLU » à celle de cheville ouvrière de la prise en compte des prescriptions du SCoT dans les PLU et d'accompagnement des projets d'urbanisme opérationnel.

Des techniciens « observateurs de la mise en œuvre des PLU »

Outre les tâches de gestion administrative de la structure, le technicien se voit confier a minima

un rôle d'observation des documents d'urbanisme après arrêt et éventuellement, si la demande en a été faite par l'EP, de rédaction d'avis. Dans ce cas, la simple observation des documents d'urbanisme communaux arrêtés ne permet pas d'intervenir sur leur contenu. Ce positionnement de type « personne publique associée passive » est souvent synonyme d'un faible niveau d'échange entre l'EP de SCoT et les communes, susceptible de conduire in fine à des avis négatifs.

- Dans ce rôle de « PPA », les techniciens organisent la formulation d'avis selon des modalités qui peuvent être différentes : Les examens des documents d'urbanisme et la formulation des avis peuvent en effet être réalisés à différents niveaux : en comité syndical (Métropole Savoie), bureau ou commission spécifique (Orléans) ou directement par le binôme président – chef de projet (Piémont des Vosges). Ils peuvent faire suite à la présentation des PLU par les maires en bureau du SM du SCoT (Bourg Bresse Revermont) ou en commission aménagement de la structure (Rennes).

Pour faciliter la formulation de l'avis de la structure sur les documents d'urbanisme, certains territoires se dotent d'outils d'analyse de la compatibilité par rapport au SCoT, le plus souvent sous forme de grilles. Le contenu de ces grilles d'analyse, réalisées conjointement dans certains départements (Ain) entre chefs de projet SCoT et DDT, est « calé » sur les orientations du SCoT et permet d'apprécier la prise en compte par ces documents de chacune d'entre elles. Pour certains territoires (SCoT Dombes) les principes de priorité donnés à certaines dispositions de SCoT peuvent entraîner selon leur niveau d'importance, en cas de non-respect, un avis défavorable, ou un avis favorable sous réserve de modifications.

Des techniciens promoteurs du SCoT et accompagnant l'élaboration des PLU

Il s'agit d'une posture plus proactive dans laquelle le technicien assure dans un premier temps la promotion du SCoT auprès des communes. Cette étape à caractère pédagogique passe par la présence du chef de projet ou d'un technicien de la structure aux réunions dans les communes (commissions d'urbanisme) et aux réunions associant les personnes publiques associées (PPA). C'est l'occasion pour lui de rappeler le contenu du SCoT et de veiller à sa prise en compte sur la base des grilles de compatibilité précitées. Cette implication dans la phase d'élaboration du PLU peut permettre d'éviter les avis défavorables sur le projet de PLU au moment de son arrêt.

Outre une présence aux réunions de travail sur l'élaboration des PLU, certains techniciens organisent des réunions en commune pour présenter et expliquer le contenu du SCoT. Accompagnés le plus souvent du président du SCoT, ils assurent ainsi une mission d'animation territoriale importante en direction des techniciens et élus des communes, particulièrement pour ceux qui n'ont pas suivi directement les travaux d'élaboration du SCoT.

Ces réunions de présentation du SCoT aux communes peuvent être systématiques (Dombes, Piémont des Vosges) ou non. Dans certains cas, ces réunions sont également l'occasion de présenter l'ensemble des documents à prendre en compte lors de l'élaboration du PLU (Orléans avec la présentation des SCoT, PLH, PDU, Agenda 21 et autres projets de la communauté d'agglomération qui porte le SCoT).

Dans le cas de certains SCoT de taille importante, ce travail d'animation territoriale peut trouver dans les EPCI qui composent le territoire des relais pertinents. C'est le cas notamment du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire, décliné en quatre schémas de secteurs à l'échelle des principales intercommunalités du territoire. Les représentants des EPCI en charge de l'élaboration de leur schéma de secteur sont un

relais dans le suivi de l'élaboration des PLU, puisque les avis sont élaborés conjointement par le chef de projet SCoT et le technicien de l'EPCI concerné, avant d'être validés en commission thématique. Ces relais n'empêchent pas l'EP du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire d'organiser une réunion mensuelle des DGS des intercommunalités dans le périmètre de l'établissement pour coordonner leurs politiques, faire le point du suivi du SCoT et des chantiers de sa mise en œuvre.

Pour accompagner l'élaboration des PLU et faciliter la prise en compte des prescriptions du SCoT, les techniciens ont déployé toute une gamme d'outils :

- des « grilles de compatibilité » (cf. ci-dessus), précisant après examen des POS ou PLU existants les besoins de mise en compatibilité (Dombes, Bourg Bresse Revermont, Piémont des Vosges) ;
- des « porter à connaissance » mettant en exergue, pour chaque commune, les enjeux identifiés dans le SCoT et proposant une synthèse des prescriptions du SCoT les concernant (Saint-Omer), et pouvant susciter la révision de PLU présentant des défauts de compatibilité avec le SCoT ;
- des diagnostics fonciers, réalisés à la demande des communes, qui permettent d'identifier le foncier susceptible de répondre aux orientations du SCoT (EP du SCoT de l'Artois) ;
- des outils pédagogiques sur la mise en œuvre du SCoT, détaillant la façon dont les communes peuvent concrètement traduire dans leur PLU les orientations du SCoT. C'est le cas par exemple de l'EP du SCoT de l'Artois qui appuie sa mise en œuvre sur un important travail pédagogique et technique : un atlas de la trame verte et bleue dans les PLU, détaillée et appliquée à certaines communes, réalisation de vingt-cinq fiches de précisions juridiques et techniques des principales prescriptions du SCoT (avec des exemples de transcription dans les différents volets du PLU...) et d'un document sur les « principaux outils d'action foncière ». De façon similaire, l'EP Métropole Savoie a développé toute une série d'outils pédagogiques appelés « Chantiers du SCoT » ;
- l'organisation de formations pour les élus (Pays de Rennes) ou pour les secrétaires de mairie (EP du SCoT du Bessin).

La concentration des efforts de l'EP du SCoT sur les missions d'animation à destination des collectivités « infra » a pour conséquence fréquente la forte diminution voire l'abandon des actions de concertation et de communication engagées lors de la phase d'élaboration du SCoT. Si l'arrêt de la concertation avec le grand public, déjà difficile en phase d'élaboration, peut paraître logique, on peut regretter l'absence de diffusion de supports de communication, et tout particulièrement l'absence de mise à jour des sites internet qui pourraient demeurer utiles pour les acteurs publics concernés par les orientations du SCoT.

Des techniciens accompagnateurs, au-delà du SCoT

Sur certains territoires, les techniciens peuvent se voir confier des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de production d'études pour le compte des membres de l'EP du SCoT. Ces missions vont de l'accompagnement à la rédaction de cahiers des charges pour la réalisation de PLU à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la réalisation de PLU ou d'opérations d'aménagement (ZAC, lotissements). Certains EP de SCoT vont également jusqu'à devenir actionnaire d'une SEM d'aménagement pour accompagner de manière rapprochée les communes dans leurs projets d'urbanisme opérationnel.

C'est le cas du SM du SCoT Nantes – Saint-Nazaire qui est actionnaire de la Samoa, la société d'aménagement de la métropole Ouest-Atlantique. Ce positionnement s'inscrit dans une volonté de compensation du faible niveau d'ingénierie d'un grand nombre de petites et moyennes collectivités qui composent le vaste territoire du SCoT. Les pôles structurants identifiés dans le SCoT ont ainsi pu bénéficier d'une mission d'AMO. Une fois ce travail terminé, l'objectif est d'accompagner au moins une commune par an, sur la base du volontariat, de préférence celles disposant de peu de moyens en ingénierie.

Dans la même logique d'assistance aux communes, l'agence d'urbanisme de l'arrondissement de Béthune, maîtrise d'œuvre du suivi du SCoT de l'Artois, réalise pour le compte des communes un diagnostic foncier des zones U libres et ayant vocation d'habitat (recensement et qualification selon mutabilité...). Le syndicat mixte du SCoT de la Narbonnaise propose des prestations d'AMO pour la réalisation de PLU ou d'opérations d'aménagement opérationnel (lotissement). Le SM du SCoT du Piémont des Vosges quant à lui réalise des travaux de cartographie pour ses communes membres. Il est, sur son territoire, le seul établissement public à être doté d'un technicien géomaticien, ce qui lui permet de proposer aux communes des fiches pédagogiques sur les bilans démographiques, trames vertes, logements aidés, l'intermodalité...

On observe donc que certains établissements porteurs de SCoT développent à la suite de l'adoption de leur document un éventail assez large de prestations pour leurs membres (collectivités ou EPCI). Conduites en parallèle des actions de suivi des documents locaux, elles constituent, notamment lorsque le territoire ne bénéficie pas de la présence d'une agence d'urbanisme ou, plus rarement, d'un service départemental d'aménagement et d'urbanisme (SDAU du Bas-Rhin), une offre nouvelle d'ingénierie.

L'ambition réglementaire du SCoT et les missions confiées à son établissement porteur ne sont pas nécessairement corrélées. Ainsi le développement de missions d'appui aux collectivités n'est pas l'apanage des établissements porteurs de SCoT ambitieux et normatifs mais semble être plutôt lié à des besoins d'ingénierie locale.

Mais, pour que les orientations du SCoT, normatives ou non, soient suivies d'effet, c'est-à-dire qu'elles puissent être prises en compte dans les PLU, les actions d'animation et de pédagogie sont indispensables. Ces actions sont le réel baromètre de la volonté politique de mise en œuvre du SCoT. Elles traduisent le choix fait localement de privilégier un travail d'accompagnement et de lobbying considérant que l'existence d'une règle prescriptive ne suffit pas.

■ Les moyens dédiés

Compte tenu de la diversité d'organisation et de mode de financement de l'ingénierie des SCoT, il est particulièrement difficile de faire ressortir des données financières permettant une comparaison ; en revanche, une approche par nombre de salariés et équivalent temps plein (ETP) est plus aisée pour appréhender les moyens mobilisés.

Ressources humaines, des grandes disparités dans les modes d'organisation

Comme pour les missions dévolues à l'EP du SCoT, l'étude révèle une forte disparité dans l'organisation de l'ingénierie en charge du suivi du SCoT. On distingue trois modes d'organisation principaux. Le premier mode, et le plus courant, est celui où l'EP du SCoT est un syndicat mixte (SM) qui dispose de son propre personnel ou de personnel mis à disposition. Dans le deuxième, le document est porté par un EPCI, le suivi est alors imputé à un service qui y consacre des moyens limités, la charge du suivi du SCoT correspondant le plus souvent à un temps partiel. Le dernier est celui où le SM confie le suivi du SCoT à une structure tierce, le plus souvent une agence d'urbanisme. Dans ce cas, le SM adhère à l'agence d'urbanisme qui inscrit le suivi du SCoT dans son programme partenarial annuel, moyennant rémunération. Le SM bénéficie ainsi de l'expertise de l'agence d'urbanisme et se concentre sur le travail de négociation politique, sans nécessairement se doter de personnel propre au-delà d'un administratif qui peut n'être consacré au SCoT qu'à temps partiel. Si un risque de « déconnexion » du suivi technique et du suivi politique du SCoT existe, ce choix permet malgré tout au territoire de bénéficier des compétences pluridisciplinaires dont l'agence est dotée et d'être intégré aux travaux et observatoires thématiques qu'elle peut être amenée à développer.

Une tendance au maintien des moyens en phase de suivi

À l'exception d'un cas de forte diminution des moyens humains, la majorité des structures du panel a maintenu ses effectifs, voire les a légèrement renforcés.

En l'absence d'aides financières en phase de suivi, le fonctionnement de la structure repose sur les cotisations des collectivités membres. Le maintien d'une ingénierie – qui plus est son renforcement – témoigne d'une volonté politique forte de voir prises en compte les orientations du SCoT.

Dans ces conditions, les structures porteuses de SCoT qui sont aussi le support de dispositifs de contractualisation (avec des ressources humaines dédiées) ont moins de difficulté à maintenir une ingénierie interne, susceptible de contribuer au suivi du SCoT (CDDRA Métropole Savoie⁴).

Une majorité de structures aux moyens techniques restreints

En dehors du cas où le suivi est délégué à une agence d'urbanisme, l'EPCI ou le SM porteur de SCoT dispose de moyens propres, le plus souvent limités. Le directeur/chef de projet/chargé de mission (Dombes, Boug-Bresse-Revermont, voire un salarié à mi-temps pour Val de Loire) est parfois secondé par un chargé de mission pour conduire des travaux d'analyse et d'observation (cartographe géomaticien du SM du SCoT du Piémont des Vosges) ou des missions d'AMO (SM du SCoT de la Narbonnaise). Dans de rares cas, l'équipe interne du SM est plus

importante et correspond à une volonté de dépasser le cadre des missions de suivi et d'offrir aux communes un appui conséquent à l'ingénierie. C'est le cas du SM du SCoT de Métropole Savoie qui dispose de huit techniciens dont trois urbanistes. Ils consacrent 80 % de leur temps à la réalisation d'études pré-opérationnelles pour le compte des communes.

Les moyens des communes et des intercommunalités

Comme vu précédemment, l'approbation du SCoT n'entraîne généralement pas la montée en puissance de l'ingénierie de l'EP de SCoT. Elle n'entraîne pas non plus le renforcement de l'ingénierie communale ou intercommunale. Or, la mise en œuvre du SCoT passe notamment, du côté des communes et de leurs groupements, par l'élaboration de PLU, PLH, PDU et par l'appropriation des orientations et prescriptions du SCoT.

Sur les territoires étudiés, le constat est fait d'un déficit d'ingénierie préjudiciable à l'élaboration de ces documents et projets d'aménagement.

Cette situation est particulièrement criante dans les secteurs non couverts par les agences d'urbanisme et sur ceux qui dépendaient fortement de l'appui de l'ingénierie d'État, en retrait aujourd'hui.

Cet état de fait explique l'engagement de nombreux EP de SCoT dans l'accompagnement des projets d'urbanisme des communes et les différentes postures qu'ils peuvent adopter pour assurer le suivi du SCoT.

► L'animation des partenariats

Au-delà des relations établies avec les communes et parfois leurs groupements, déjà évoquées dans l'organisation technique, l'EP du SCoT entretient des partenariats, formalisés ou non, avec l'État pour la traduction du SCoT dans les PLU et avec différents acteurs pour assurer sa mise en œuvre à travers leurs politiques territoriales.

■ Avec les services de l'État

L'État garant du contrôle de la légalité

L'État occupe une place singulière dans cette phase de suivi du SCoT. Il a la charge de se prononcer sur la compatibilité des documents d'urbanisme communaux et des documents sectoriels avec les orientations du SCoT. Ce contrôle se fait a posteriori lors de la formulation de l'avis de l'État sur le projet

arrêté du document d'urbanisme, mais également dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité exercé par le préfet sur les actes d'urbanisme qui lui sont transmis.

Comme certains EP de SCoT, les services de l'État [DDT(M)] utilisent pour formuler leur avis un éventail plus ou moins développé d'outils et de grilles de compatibilité.

Ce rôle régalien conduit généralement l'État à se prononcer sur la compatibilité des documents de façon plus « stricte » que les EP de SCoT qui eux adoptent plus souvent une approche plus politique et pragmatique de la notion de compatibilité. Une répartition des rôles qui est tantôt bien assumée (voire concertée), tantôt facteur de frictions entre l'EP de SCoT et les services de l'État.

4. Contrat de développement durable Rhône-Alpes, entre région et intercommunalités.

Un État qui peut être proactif

Le niveau d'implication de l'État aux côtés des communes est variable. Il peut parfois avoir une posture proactive en communiquant en direction des communes dès l'approbation du SCoT. Cette communication peut prendre la forme d'un envoi systématique à toutes les communes de courriers du préfet statuant sur la compatibilité des POS et PLU (Dombes) ou plus simplement rappelant la nécessaire compatibilité des documents d'urbanisme avec le SCoT (courrier cosigné sous-préfet/président de SCoT Artois, Lens-Liévin et Hénin-Carvin). L'État peut aussi participer aux commissions d'urbanisme et s'engager dans des actions de sensibilisation en amont (Dombes, Artois).

Relations entre l'État et l'EP de SCoT, entre distance et coopération rapprochée

Les relations entre l'EP du SCoT et les services de l'État sont souvent limitées mais une certaine tendance à coopérer semble toutefois se développer, à l'image des échanges très nombreux par exemple entre le SCoT de l'Artois et la DDTM 62 de Béthune.

Cette coopération peut prendre la forme d'une mutualisation d'outils comme par exemple la transmission par la direction départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) du Pas-de-Calais de ses grilles de lecture de compatibilité aux SCoT de son secteur (Artois, Lens-Liévin et Hénin-Carvin) très appréciée dans le cas d'un EP de SCoT ne disposant ni de la méthodologie ni de moyens humains suffisants pour réaliser ce travail. Cette coopération peut prendre une forme encore plus aboutie à l'image de la coproduction de grilles de lecture de compatibilité du SCoT entre la DDTM 62, la sous-préfecture de Béthune et le SCoT de l'Artois, sous maîtrise d'ouvrage de l'agence d'urbanisme de Béthune.

Elle peut aussi se concrétiser par une participation conjointe du technicien de l'EP SCoT et du représentant des services de l'État aux réunions de travail en mairie facilitant ainsi, par un double effort de pédagogie, la mise en compatibilité des projets d'élaboration de PLU, PLH, PDU des communes avec les orientations du DOG du SCoT. Dans le cas du Pays de Rennes, un représentant de la DDTM 35 est systématiquement présent aux réunions de la commission « Aménagement et mise en œuvre du SCoT » en tant qu'observateur. Ceci lui permet d'échanger avec le SM et d'indiquer la position de l'État, en amont de la formulation de l'avis par la commission. Cette présence d'un représentant de l'État dans des commissions d'élus permet également de construire une « doctrine » partagée sur la construction des avis sur les projets de PLU.

La coopération peut enfin conduire à la coproduction d'avis, comme c'est le cas pour le SCoT des

Dombes : des « pré-avis concertés » sont débattus entre la DDT de l'Ain et le SM et envoyés, signés par le préfet, à l'ensemble des communes.

On observe donc un État qui, dans certains cas, dépasse sa mission de contrôle de la légalité et accompagne la phase de mise en œuvre du SCoT. Dans certains cas, ce positionnement peut être interprété comme une démarche compensant en partie celle d'un EP de SCoT disposant de moyens de suivi plus restreints (Lens-Liévin et Hénin-Carvin).

■ Avec les PPA « inter ou supra-SCoT », des relations à la carte

Après l'approbation du document, les EP porteurs de SCoT maintiennent rarement avec les personnes publiques associées le même niveau de concertation que lors de son élaboration. Ils privilégient des partenariats au gré de leurs besoins et de leurs ambitions. Ces partenariats, quand ils existent, peuvent être liés au besoin de mobilisation de données permettant de suivre l'évolution du territoire. Ils peuvent également être motivés par la nécessité de favoriser la prise en compte des orientations du SCoT dans les politiques publiques que ces acteurs mettent en œuvre, ou plus stratégiquement dans une logique politique visant à ancrer la place de l'EP de SCoT dans le paysage institutionnel local.

Des relations techniques, formalisées ou non, de formes très variées

Sur certains territoires, des temps de débat sont organisés avec l'ensemble des partenaires associés à l'élaboration du SCoT sur des sujets touchant à l'aménagement et au développement du territoire (conférence territoriale permanente du SCoT du Pays de Saint-Omer). Des collaborations techniques ont été formalisées à travers une charte de partenariat avec les consulaires et les services de l'État pour l'accompagnement des communes dans leurs projets d'aménagement (Métropole Savoie).

Des coopérations technico-politiques peuvent être engagées avec des SCoT voisins pour mutualiser des données existantes sur le territoire et harmoniser les indicateurs de suivi (SCoT de l'Artois et Lens-Liévin et Hénin-Carvin, où cette coopération entre SCoT a pris la forme d'une démarche d'inter-SCoT baptisé « Terres du Nord » avec une chargée de mission à temps plein dédiée à cette instance de coopération).

D'autres acteurs sont sollicités par les EP de SCoT au titre des « visions » et dispositifs qu'ils portent. On peut citer des conventionnements avec des structures qui fournissent de l'ingénierie, des données, des services, des études utiles au SCoT (Lens-Liévin et Hénin-Carvin avec la mission « Bassin minier »,

avec la chambre d'agriculture associée à la gestion des champs urbains sur le SCoT de Rennes, avec le service départemental d'aménagement et d'urbanisme, pour le suivi des permis de construire, et la chambre d'agriculture et la FNSEA pour les données sur les activités agricoles pour le Piémont des Vosges).

Des relations avec les collectivités « supra » non systématiques

Alors même que la mise en œuvre des orientations du SCoT pourrait passer par un dialogue constructif avec les conseils généraux et régionaux qui, à travers leurs politiques et leur territorialisation, peuvent contribuer à atteindre les objectifs du SCoT, force est de constater que les relations de l'EP du SCoT avec les collectivités « supra-EPCI », conseils général ou régional, apparaissent peu développées.

Lorsqu'elles sont maintenues, elles peuvent l'être en contrepartie d'un soutien financier accordé par la collectivité à l'EP de SCoT. C'est le cas du Piémont de Vosges et du SCOTERS qui bénéficie d'une aide de la région Alsace pour des études et le financement d'animation contribuant à l'aménagement régional et à la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

Des coopérations techniques ont pu être établies avec des conseils généraux sur des problématiques de préservation des espaces agricoles, pour renforcer la protection et la valorisation de secteurs stratégiques par la mise en place par ces derniers de périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, PAEN (EP des SCoT de Nantes - Saint-Nazaire et de l'agglomération lyonnaise).

Les relations entre EP de SCoT et collectivités supra évoluent. Certains chefs de projet SCoT font part de la prise de conscience chez leurs partenaires de la nécessité d'un partenariat plus rapproché. Selon eux, ces collectivités reconnaissent de plus en plus le SCoT comme un document cadre structurant pour le développement des territoires et y portent un intérêt croissant dans la perspective de la territorialisation de leurs propres politiques. Ce constat se traduit, par exemple, par l'apparition de clauses de respect des orientations de SCoT dans les dispositifs de conditionnalité des aides de certaines collectivités départementales ou régionales (CDDRA et SCoT Métropole Savoie).

Des thématiques de partenariat encore en devenir

De l'observation des partenariats noués par les EP de SCoT, il ressort une faiblesse particulière dans l'association des acteurs de l'habitat. Or, l'associa-

tion des organismes et professionnels des filières, producteurs et gestionnaires de logements, au projet et à sa mise en œuvre est un enjeu primordial de la mise en œuvre et du suivi d'un SCoT.

La mobilité constitue une autre thématique pour laquelle la gouvernance peine à être établie entre l'EP de SCoT et les acteurs concernés : autorités organisatrices de transport (AOT) (région, département, EPCI, communes, syndicats...) et leurs opérateurs.

Ces partenariats sont pourtant d'autant plus indispensables que le Grenelle de l'environnement renforce les prérogatives du SCoT en matière de définition des objectifs et des principes des politiques de l'habitat et des transports.

Le développement économique constitue également un domaine où les partenariats gagneraient à être développés entre EP de SCoT et acteurs concernés. Comme pour d'autres thématiques, le développement économique ne s'inscrivant pas dans des documents cadres spécifiques (hormis la localisation et l'enveloppe des zones d'activité) qui permettraient de mettre en œuvre « mécaniquement » les orientations du SCoT via le principe de la compatibilité, une animation volontaire de la part de l'EP du SCoT en direction des acteurs du développement économique est à trouver. Une coopération encore à inventer et qui pourrait permettre de dépasser le constat d'une faible mise en œuvre des orientations économiques prévues par les SCoT.

Toutefois, certains territoires font état de l'émergence d'un dialogue avec des acteurs peu sollicités habituellement : CAF, réseaux régionaux HLM, AOT mais également d'acteurs privés tels les professionnels des investissements dans l'immobilier logistique et commercial (agglomération lyonnaise). Une tendance qui devra nettement s'affirmer dans la perspective de l'élaboration des, désormais obligatoires, documents d'aménagement commercial (DAC).



► Conclusion

Au-delà de l'observation de l'évolution du territoire, le contenu essentiel donné à la mission de suivi par les EP de SCoT consiste a minima à veiller à la compatibilité des documents d'urbanisme ou sectoriels avec ses propres orientations.

Au mieux, la mission de suivi s'élargit à l'élaboration de partenariats avec les acteurs publics en charge des politiques sectorielles impactant le territoire. Par-delà la mission de suivi, l'EP de SCoT ambitionne parfois de se positionner comme un lieu inédit de dialogue politique supra-intercommunal.

Or la diversité des compétences, des échelles d'intervention et des liens qui unissent les différents partenaires du SCoT entraîne de facto une difficulté à faire mieux interagir les cadres d'intervention de ces partenaires et les objectifs du SCoT.

L'enjeu consiste donc pour l'EP du SCoT à réunir les conditions politiques et techniques pour se positionner, par un travail conséquent d'animation et d'AMO, comme le véritable lieu de la cohérence de l'action publique au service de la mise en œuvre du SCoT. Au-delà d'un dynamisme politique fondateur, cette finalité ne peut être atteinte qu'au prix d'un engagement financier important et durable des membres de l'EP de SCoT.

Ce dynamisme et cet engagement n'étant à ce jour pas systématiquement à l'œuvre, on peut s'interroger sur la capacité réelle des EP de SCoT à mener à bien la mission de suivi et à générer d'eux-mêmes un niveau de légitimité suffisant.

À ce jour, la légitimité de l'EP du SCoT, lorsqu'elle existe, s'est construite grâce à un engagement technique et surtout politique fort compensant un manque d'appui législatif.

Un pas a été franchi par le législateur, qui dans sa nouvelle rédaction de l'article L.121-4⁵ issue de la loi ENE et modifiée par l'ordonnance du 5 janvier 2012, a porté l'EP de SCoT au rang de personne publique associée de plein droit (pour la consultation à la demande, cf. L.123-8). Cette nouvelle écriture légitime davantage la place de l'établissement public du SCoT dans le paysage institutionnel local et devrait ainsi conforter son rôle dans sa mission de suivi.

Paradoxalement, la nouvelle rédaction de l'article L.122-4⁶, si elle confirme que l'établissement public est toujours chargé du suivi et de la révision du SCoT, fait disparaître l'alinéa suivant : « La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement en assure le suivi. » Ceci signifie que la dissolution de l'EP n'emporte pas l'abrogation du SCoT. La question de son portage et du suivi du SCoT se pose donc. Cette évolution, dans un contexte de tensions budgétaires et de rationalisation des structures de coopération intercommunale, risque de fragiliser la portée des SCoT. Un retour en arrière à la période « pré-SRU » – le constat avait été fait, en son temps, que la non-pérennité des structures porteuses des schémas directeurs pouvait expliquer en partie l'échec de leur mise en œuvre – qui pourrait nuire à la diffusion d'une planification durable à même de participer à l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement.

5. Cette disposition entre en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013.

6. En vertu de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 article 19, ces nouvelles dispositions entrent en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013.

EN SAVOIR PLUS...

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

- Un vrai défi (synthèse) ;
- les indicateurs de suivi ;
- 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

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

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^{er} page : Haut gauche © P. Brun / Agence d'Urbanisme de Lyon - Haut droite © Arnaud Bouissou / METL-MEDDE

Bas gauche © Bernard Suard / METL-MEDDE - Bas droite © Arnaud Bouissou / METL-MEDDE

Auteurs : Christopher de Laburthe, Isabelle Robinot-Bertrand (Etd)

Ont contribué : Marc Morain, Chahoul Gaffar (Certu)
Isabelle Rougieux, Jean-Philippe Strebler (Féd. nat. des SCoT)
Silvina Rodrigues-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
Etd : etd@etd.asso.fr

ISSN : 0247-1159

© Certu-2012

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

Éditions du Certu
Collection **Dossiers**