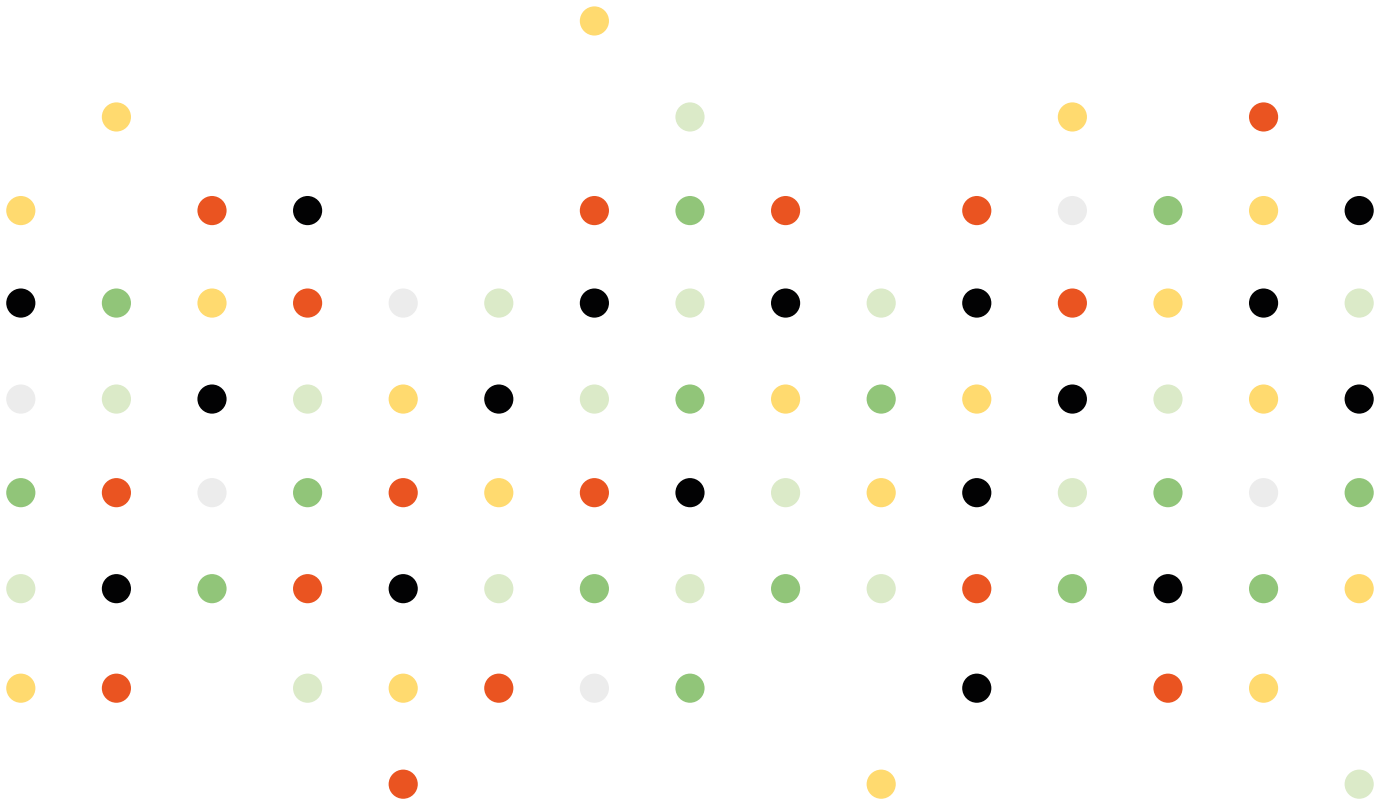
SCoT et territoires
Quels acquis ?
Quelles perspectives ?

Recherche-action lancée par la Fédération des SCoT

Rapport final
3 mai 2016



Pacte

acadie
Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.

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

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

Mise en page et infographie : Raffael TAIEB (ACADIE).

Cette étude à été conduite et financée avec le soutien du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse 1

introduction 3

Quand la planète SCoT s'interroge sur elle-même 5

1.1 Les termes de départ et les enjeux de la recherche-action 6
1.2. Les SCoT, objet d'étonnements et de problématiques 13
1.3. Le terrain 19

Les SCoT mis à découvert 27

2.1. La fabrique du grand territoire 28
2.2. Les politiques publiques sous influence 36
2.3. La politique autrement ? 46

Demain les SCoT 51

3.1. Une boussole pour faire le point dans la diversité 52
3.2. Age 2 : muter ou s'effacer 58
3.3. Un récit pour prendre place dans la transition territoriale 64
Conclusion : rendez-vous à Nevers 69

Annexes 70

Le groupement de recherche-action et les experts sollicités 71
Territoires visités et personnes rencontrées 72
AG du 25 novembre 2015 (compte-rendu de la séquence consacrée à la recherche-action) 76
SCoT et Région, bilan et perspectives (Angoulême, le 7 janvier 2016) 83
Preuves et épreuves de la mise en œuvre (Lyon, le 8 janvier 2016) 86
Entre intégration et articulation (Brest, le 19 janvier 2016) 90

SYNTHÈSE

Ce rapport de recherche-action présente les résultats d'un travail réalisé à la demande de la Fédération nationale des SCoT entre mai 2015 et mai 2016. Son objet n'est pas d'évaluer les SCoT en tant que documents de planification territoriale, mais de mieux comprendre le rôle qu'ils jouent dans les territoires, à la fois au plan de la fabrique des cadres de l'action publique, au plan de l'énonciation des politiques publiques locales, et au plan de la vie politique et citoyenne. Ce qui a été observé, c'est le jeu des acteurs locaux – élus, techniciens, partenaires, etc. – dans les SCoT et autour d'eux, et non la transformation physique des espaces qui pourrait leur être imputée.

Un peu plus de dix ans après l'adoption des premiers SCoT, les 450 et quelques entités qui tendent à couvrir toute la France sont pleinement entrées dans le paysage de l'action publique locale. Elles y ont fait leur place dans une certaine ambiguïté : documents d'urbanisme planificateur et normatif, ou cadres de gouvernance pour faire converger les politiques publiques ? Les deux ne sont pas incompatibles, mais l'expérience concrète de terrain prouve qu'il y a toujours des choix à faire entre le SCoT comme outil relai d'une politique nationale et le SCoT comme cadre de mobilisation locale et de projet.

Globalement, les SCoT ont significativement fait bouger le paysage de l'action publique territoriale, en même temps que la « révolution intercommunale » dont ils sont, somme toute, un des leviers. Ils ont permis que s'affirment de nouveaux grands territoires, articulant villes et campagnes. Ils ont contribué à ce que progressent de nouveaux modèles d'aménagement, de développement, d'urbanisme, de mobilité, etc., pour des politiques publiques qu'on peut dire de transition. Ils ont instauré de nouveaux types de relations politiques et techniques dans la sphère de l'action publique locale, davantage basées sur la confiance et la négociation, le partage de la connaissance et la visée du projet.

Les acquis de 10 ans de SCoT ne sont donc pas minces. Mais les perspectives ne sont pas évidentes pour autant. La réforme territoriale les bouscule sérieusement. La baisse des dotations publiques ne facilite pas l'interterritorialité, même si elle y trouve une solution de mutualisation. La montée en puissance réglementaire des Régions et des Communautés implique un repositionnement des SCoT dans la chaîne des subsidiarités. L'hétérogénéité croissante des situations et des générations de SCoT ne rend pas aisé leur fédération. Et surtout : la pérennité des SCoT tiendra à leur capacité à faire les preuves de leur utilité, c'est-à-dire aux relais de mise en œuvre qu'ils trouveront ou sauront susciter dans les systèmes de gouvernance qu'ils ont contribué à instaurer.

C'est pourquoi ce rapport de recherche-action ouvre la perspective d'un « âge 2 » des SCoT, à la fois plus opérationnels, plus interterritoriaux, plus innovants dans le déploiement des politiques publiques de la transition, plus souples entre les PLUI et les SRADDET, mais plus que jamais porteurs de sens et de projets de convergence, entre acteurs publics, et au-delà d'eux.

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

QUAND LA PLANÈTE SCOT S'INTERROGE SUR ELLE-MÊME

1.1 LES TERMES DE DÉPART ET LES ENJEUX DE LA RECHERCHE-ACTION

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

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

Une démarche évaluative

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

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

Il est attendu du bureau d'étude qu'il réponde à ces questions grâce à un solide travail de terrain mené auprès d'un échantillon substantiel de SCoT (cf. §3), étant entendu qu'il s'agit principalement de regarder des SCoT mis en œuvre. La Fédération des SCoT attend ici une compréhension plus fine de ce qui se joue sur le terrain, mais également des clés de lecture touchant à la gouvernance territoriale, au dialogue multi-acteurs, au pilotage du changement sur un territoire...

Les résultats de ce travail devraient également permettre aux nouveaux élus de mieux situer les enjeux politiques qui sous-tendent leurs SCoT et de les porter ainsi plus efficacement.

Une mise en perspective

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

- Au-delà du document de planification stricto sensu, le SCoT a-t-il un pouvoir d'influence sur les politiques locales, à l'échelle intercommunale, voire départementale et régionale ?
- Ce pouvoir d'influence est-il d'une nature différente selon que l'on est en milieu rural ou en milieu urbain ?
- L'appropriation du SCoT par les intercommunalités, mais aussi par les communes, a-t-elle joué un rôle sur la recomposition de leurs territoires et l'incubation de nouveaux périmètres intercommunaux ?
- À l'échelle supérieure, les inter-SCoT produisent-ils vraiment de la gouvernance interterritoriale ?

Quelle place pour les structures porteuses de SCoT demain dans la gouvernance locale et quels types de coopération/contractualisation sont-elles en train de développer avec les nouveaux objets territoriaux (pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, Métropoles), comme avec les anciens (Régions, Départements, Parcs Naturels) ?

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

1.1.1. Premières balises pour la recherche-action : se situer dans le changement

Le monde des SCoT s'interroge. A deux ans de l'incitation à la généralisation de la procédure planificatrice sur l'ensemble du territoire national – en 2017, tout le territoire national sera soumis à la règle de la constructibilité limitée aux zones U en cas d'absence des SCoT – et une dizaine d'années après la promulgation des tout premiers SCoT, les élus qui portent cette procédure et les techniciens qui y contribuent – et évidemment au-delà d'eux l'ensemble des acteurs concernés – ressentent le **besoin légitime d'un moment de réflexivité organisée**.

Réflexivité d'autant plus légitime que les SCoT (on entendra par là les établissements publics, EPCI ou syndicats mixtes qui les conduisent, et les équipes projet qui les

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

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

Evaluer : toujours légitime, mais jamais simple

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

« Sortir » des SCoT pour mieux les comprendre

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

Fédérer pour mieux agir, réfléchir pour mieux fédérer

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

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

Au-delà des SCoT : différenciation et mise en récit

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

Et pourtant, n'y a-t-il pas, dans le travail des SCoT, une montée en puissance, en grande partie masquée de **la différenciation des pensées planificatrices infranationales, véritables modèles urbains et/ou ruraux de développement**, dont l'absence de mise en débat ou en récit les laissent dans une sorte « d'angle mort » Du coup, la question politiquement incontournable de savoir si ces pensées différenciées et ces modèles générés par les territoires sont acceptés ou non, tant par les acteurs politiques qui les portent sans vraiment les énoncer, que par la société locale qui est peu interpellée à ce sujet, cette question reste actuellement comme dans une impasse. On a, somme toute, affaire à des politiques publiques qui échappent à l'activité politique d'intéressement, de conviction et de persuasion, par ailleurs menée par les leaders politiques régionaux et métropolitains

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

1.1.2. Premiers enjeux, premières hypothèses

Pour se lancer dans la recherche-action, il faut d'abord **déconstruire et reconstruire plusieurs fois le problème** qui la motive. Ce que nous avons fait dans un premier temps, et dont rendent compte les trois enjeux et les trois hypothèses, repérés pour commencer.

Certains de ces enjeux ou hypothèses n'ont finalement pas eu la pertinence que nous imaginions : la perspective de la généralisation en 2017 a été bousculée par l'immédiateté de la recomposition qui démarre en 2016, avec les nouveaux Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) ; l'idée que les SCoT seraient au front de l'innovation des politiques publiques n'explique pas l'ensemble de leur fonction dans la mise à l'agenda territorial de ces politiques ; etc.

Mais même si, comme dans toute recherche-action, **les hypothèses posées au** départ ne sont pas **forcément celles qui se trouvent validées à l'arrivée**, il est intéressant de suivre l'ensemble de notre cheminement, tel qu'il a été ensuite infléchi par le terrain.

1er enjeu : la généralisation des SCoT, prévue pour 2017

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

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

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

2ème enjeu : la saturation normative et réglementaire

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

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

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

3ème enjeu : l'exercice de la preuve par « la mise en œuvre »

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

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

- **la mise en œuvre du SCoT (c'est-à-dire de ses objectifs de politiques publiques et de leur mise en cohérence) ne dépend pas tant de lui (en tant que scène politique comme en tant qu'outil), que de tout ce qui l'entoure** : les collectivités, les opérateurs, les institutions, les acteurs les plus variés. Tout se joue dans la capacité des animateurs du SCoT à « infiltrer » ces divers mondes d'action pour qu'ils fassent leurs les choix du SCoT, ou qu'ils agissent en congruence avec eux. Autrement dit, la condition de la mise en œuvre d'un SCoT, c'est d'avoir su prendre place dans les externalités positives que développe tout système d'action territorialisé (il en développe aussi des négatives !).
- Et à l'inverse, **ce qui se passe dans la durée au sein d'un SCoT – son** établissement porteur **– entre ses élus, ce sont des bénéfices qui sont au-delà des objectifs propres du SCoT** : des habitudes de travail en commun, de la confiance, de la négociation, de la compréhension, des réagencements d'alliances, etc. Autrement dit, les internalités d'un SCoT n'ont souvent pas grand-chose à voir avec sa mise en œuvre, tout en étant d'un grand intérêt pour le territoire.

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

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

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

1ère hypothèse : les SCoT sont un cadre paradoxal de la recomposition territoriale

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

2ème hypothèse : les SCoT sont un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques

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

3ème hypothèse : la Fédération des SCoT peut devenir une instance stratégique de réflexion sur la décentralisation

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

1.2. LES SCOT, OBJET D'ÉTONNEMENTS ET DE PROBLÉMATIQUES

1.2.1. Entrer en « recherche-action »

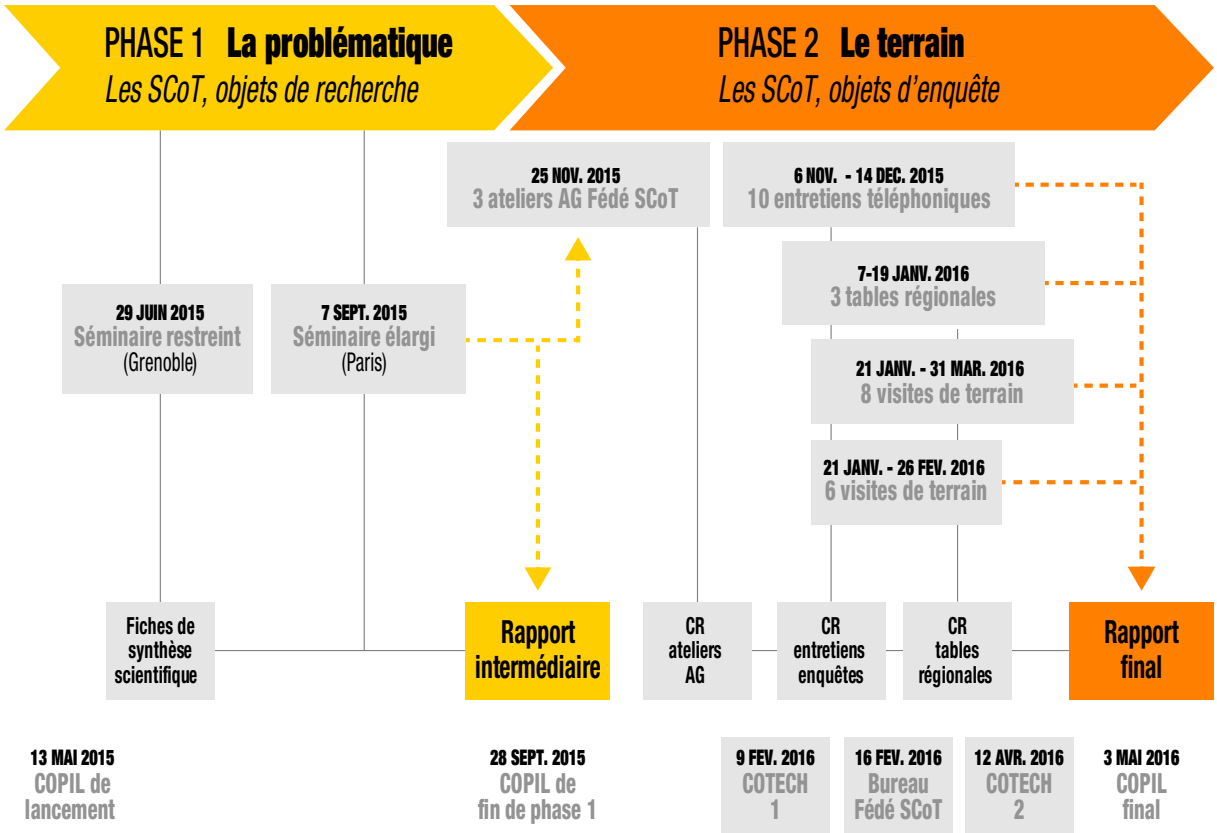
La recherche-action n'est pas une étude. Une étude procède à partir d'objectifs initiaux balisés et mesure son utilité par le niveau de réponse aux questions initiales : la cible est connue et précise, et il s'agit de l'atteindre. **La recherche est une exploration**, elle procède par hypothèses, qu'il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

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

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

- **réinterroger la commande en prenant le risque de la décentrer**, pour mieux comprendre ce qui la travaille au fond. La commande invite à partir des acquis des SCoT, mais ne fait pas de l'évaluation de l'efficacité de la planification territoriale l'objet réel de ce bilan. « Les SCoT ont-ils atteint leurs objectifs » n'est pas la question centrale ; mieux encore, il faut réinterroger ce que sont, au fond, les objectifs réels des SCoT, au-delà de ce qu'en dit le Code de l'urbanisme.
- **laisser ouverte cette ré-interrogation pour permettre à l'expérience de l'action de peser sur la recherche**. A la différence d'une recherche classique, tout ne devait pas être stabilisé à l'issue du travail conduit avec les chercheurs, consistant à réinterroger, décentrer et problématiser la commande (premier parti-pris). C'est pourquoi le rapport intermédiaire qui suit n'a bien été qu'un rapport intermédiaire, c'est-à-dire une étape dans la construction de l'interprétation globale et finale des « acquis et perspectives des SCoT ».

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



1.2.2. Le rapport intermédiaire (synthèse)

La version complète de ce rapport est en annexe.

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

au cœur de la réforme territoriale et du processus de décentralisation (et que leur généralisation sur l'ensemble du territoire est annoncée).

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

Les SCoT comme déclencheurs ou amortisseurs des intercommunalités ?

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

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

la tendance est à l'augmentation (des périmètres comme des compétences), les SCoT deviennent des outils où la prudence est de mise et où le volume gestionnaire (en questions techniques à traiter) prend le pas sur les enjeux interterritoriaux plus stratégiques.

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

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

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

On a déjà dit (cf. 1.1.1., « 2ème enjeu »), la saturation normative et réglementaire et ses effets de standardisation des documents de planification, y compris au nom des meilleures intentions dites de « grenellisation » des SCoT. Les 20 documents mis à l'étude donnent des indices sur les facettes d'une dynamique SCoT que la production réglementaire et normative ralentit sur trois points :

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

Certains experts évoquent une période « d'incohérences calmes », au sens où la mise en application des orientations n'a pour l'instant d'autre urgence que le volontarisme des collectivités locales. Il en sera peut-être différemment dans quelques années

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

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

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

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

Il nous semble que la Fédération, en tant qu'instance de représentation, doit réfléchir aux façons de répondre à la double question de l'utilité et de la visibilité des SCoT. La première preuve de l'existence d'un SCoT, c'est la portée de ses orientations pour les partenaires qui l'entourent. La preuve de l'existence des SCoT, c'est aussi une reconnaissance dans les rouages de la démocratie tant territoriale que nationale, ce qui implique nécessairement des dispositifs participatifs et consultatifs. Il faut aussi s'intéresser à la façon dont les intercommunalités racontent leur implication dans les SCoT. Les SCoT sont souvent perçus comme une variété d'OVNI, les OPNI (Objets Politiques Non Identifiés).

Non seulement leur statut juridique et leurs compétences échappent à toute catégorisation classique mais en plus, même s'ils sont censés couvrir tout le territoire, personne ne les a jamais vus « concrètement » et ils ne font quasiment jamais l'objet d'un récit dans les médias ou dans la société civile. Certes, ses promoteurs les définissent volontiers comme de simples outils techniques. Pourtant, leurs préconisations touchent directement à tous les aspects de la vie quotidienne des individus…

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

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

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

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

1.3. LE TERRAIN

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

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

- Région troyenne Bergeracois
- Baie du Mont-Saint-Michel
- Pays d'APT Luberon
- Sélestat et sa région
- Charleville-Mézières
- Sénart
- Caen Métropole Nonnandie
- Bugey
- Pays de l'Agenais
- Seine-et-Loing
- Pays de Saint-Malo
- Pays de Brocéliande
- Gascogne
- Valenciennois
- Agglomération Messine
- Corentin
- Sud Gard
- Soissonnais
- Val de l'Aisne
- Flandre intérieure
- Pays de Vitré
- Grand Nevers
- Roumois
- Narbonnaise
- Pays de la Serre
- Pays du Mans
- Ortéans Val de Loire
- Flandre Dunkerque
- Entre Seine et Bray

15 SCoT rencontrés lors des tables régionales (janvier 2016)

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

10 SCoT interviewés (novembre-décembre 2015)

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

7 SCoT visités (janvier-mars 2016)

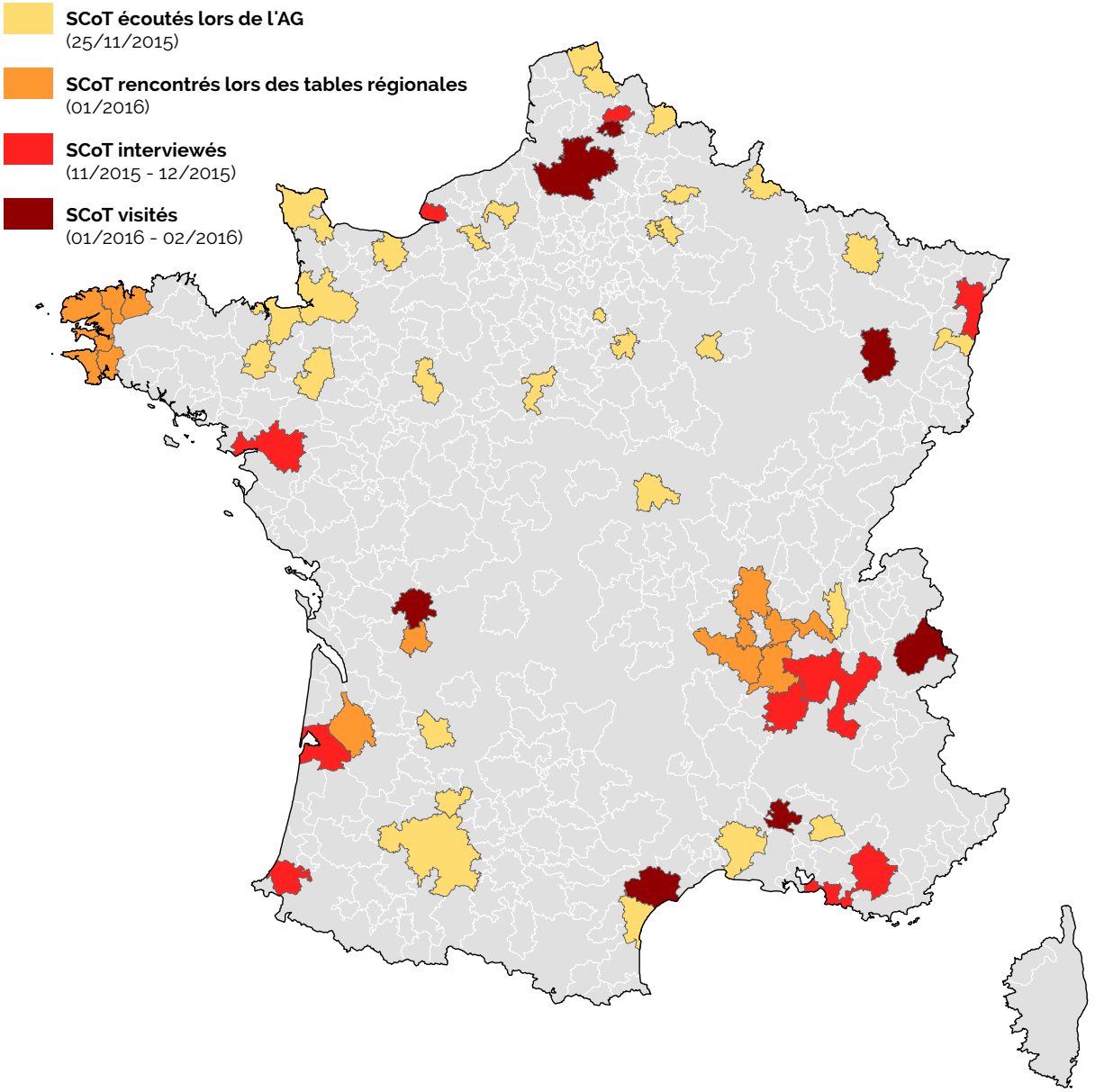
- Tarentaise Vanoise
- Béziers
- Vosges centrales
- Arras
- Grand amiénois
- Avignon
- Ruffecois

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

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

Terrains d'étude de la recherche-action « SCoT et territoires »

(11/2015 – 03/2016)



1.3.1. La grille d'entretiens

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

SCoT et territoire

Le territoire (périmètre) du SCoT :

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

SCoT et politiques publiques

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

SCoT et action politique

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

1.3.2. Les tables régionales

L'Angoumois

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

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

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

L'interSCoT lyonnais

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

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

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

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

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

Les SCoT finistériens

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

Les capacités intégratrices des SCoT

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

- le SCoT du Pays de Brest, très intégré, est porté par le Pôle Métropolitain, qui englobe Brest métropole et les 6 communautés de communes qui forment sa périphérie (89 communes au total) ;

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

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

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

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

1.3.3. La planète SCoT en un coup d'oeil

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

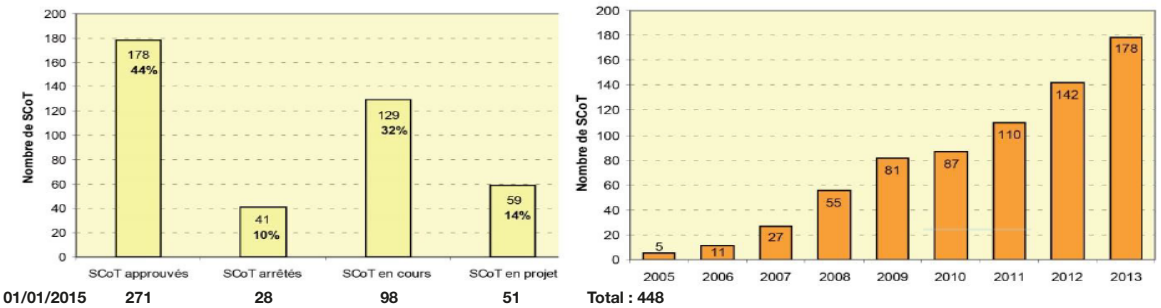
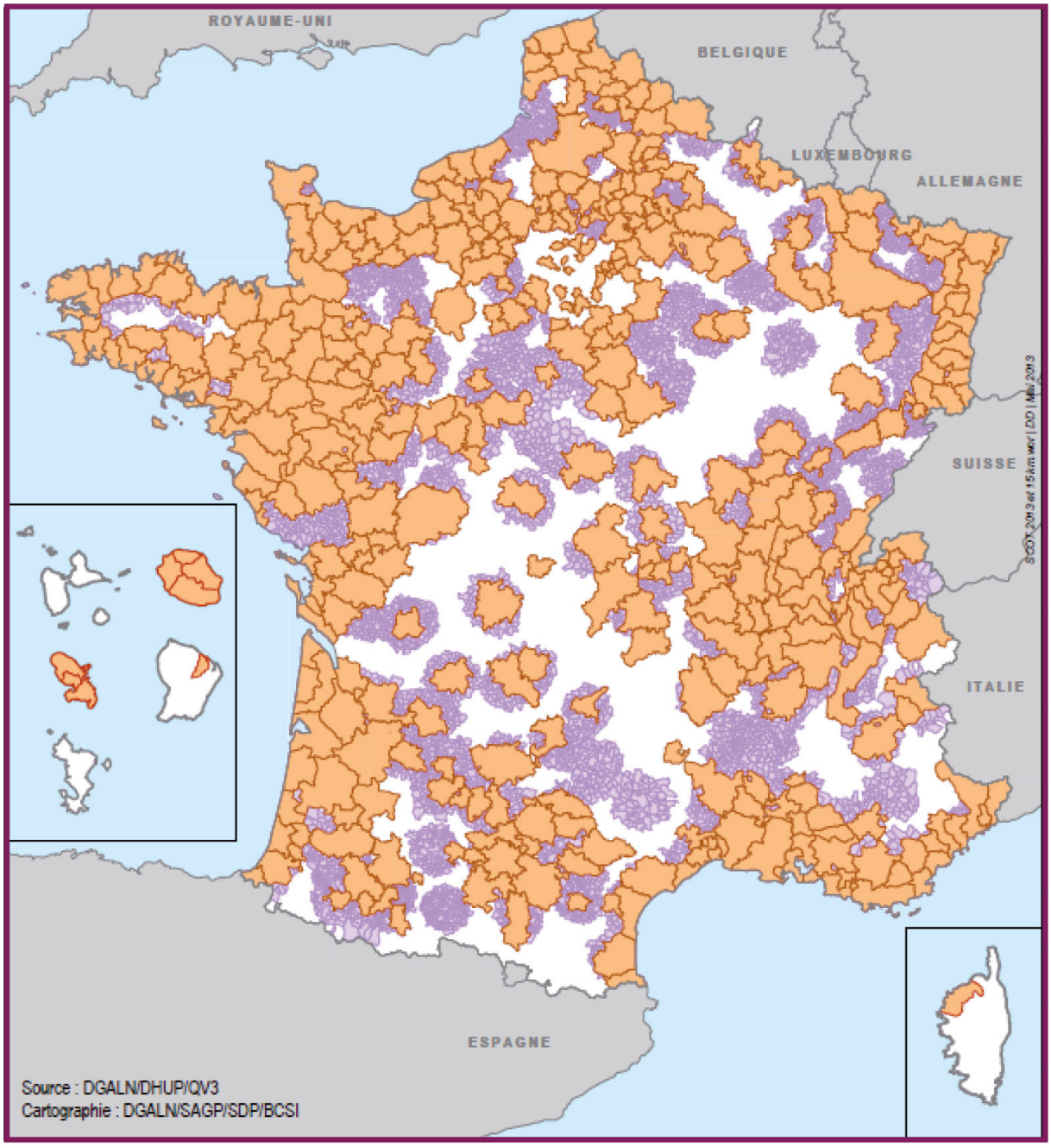


Fig. 31 Etat d'avancement (2013) et évolution du nombre de Scot (2005 à 2013) en France (Source : METL, 2013b, p.2).

La marge d'extension en 2013 :

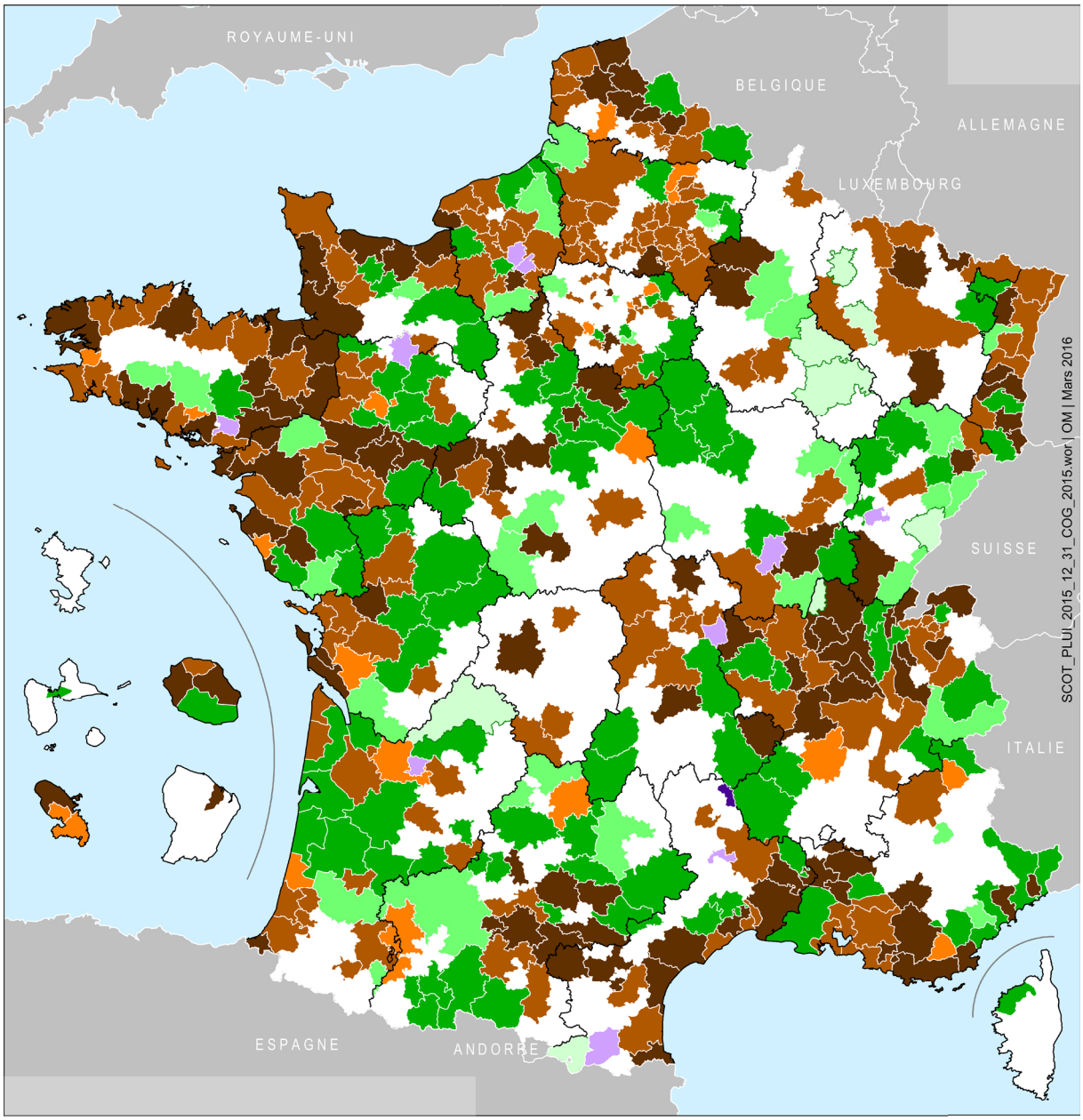


SCOT au 01/01/2013

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

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

DYNAMIQUE DE L'AVANCEMENT DES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) AU 31 DECEMBRE 2015



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Etat d'avancement au 31 décembre 2015

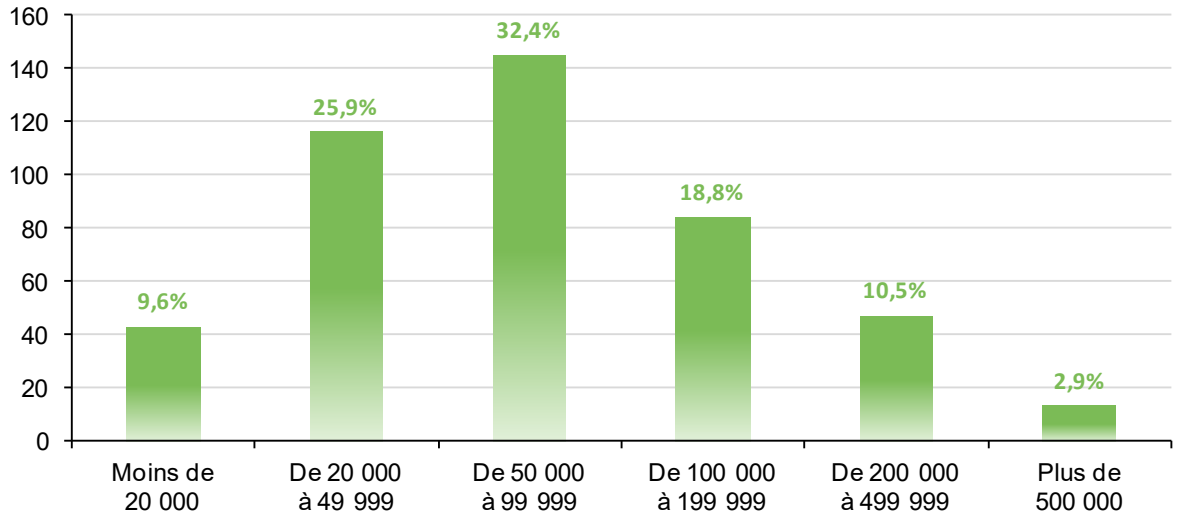
- Périmètre du SCOT arrêté
- EP support du SCOT créé
- SCOT en élaboration : délibération prise
- SCOT en élaboration : projet arrêté
- SCOT approuvé
- SCOT en révision

Plans locaux d'urbanisme intercommunaux ayant les effets d'un SCOT

- PLUi en élaboration
- PLUi approuvé

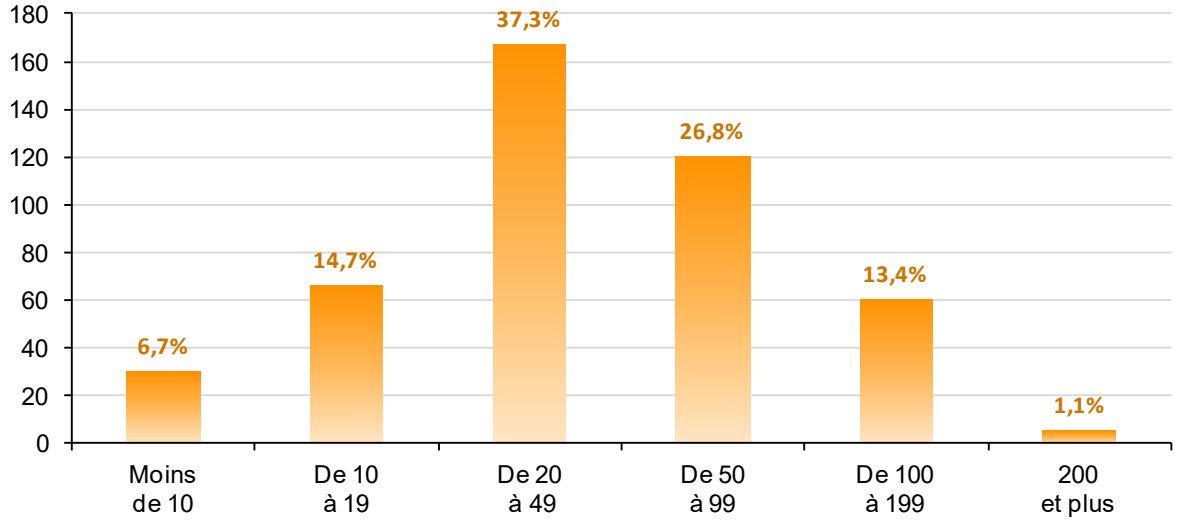
Source : DGALN/DHUP/QV3 - SUDOCUH | Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

Répartition des SCoT par taille démographique



En 2015, la moyenne démographique des SCoT est de **113 264 habitants**, la médiane est de **69 042 habitants**

Répartition des SCoT par nombre de communes



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

LES SCOT MIS À DÉCOUVERT

Rien de ce qui suit ne stupéfiera le lecteur, ni ne relève à proprement parler de la découverte, sinon au sens propre de la mise à découvert de ce que l'on sait déjà. Et pour cause : tout vient des plus de 100 personnes qui se sont exprimées pour ou sur « leur » SCoT au cours de notre année d'écoute, et qui nourrissent déjà la « planète SCoT » (et sa fédération) de leurs analyses. Pour autant, cette « mise à découvert », qui ne découvre rien, n'est pas banale : elle esquisse le récit qu'il s'agira ensuite de proposer, pour dégager le sens à donner à l'aventure commune.
Nous avons pris le parti, pour rendre compte de ce bilan, de nous appuyer au maximum sur les paroles collectées, celles des élus et celles des techniciens ou des acteurs territoriaux. Elles sont la véritable valeur ajoutée de cette partie de la recherche-action. Mais pour pouvoir conserver la fraîcheur des propos tout en ne gênant personne, nous avons choisi de présenter ce *verbatim* de façon anonyme. Affecter chaque parole à un territoire, au statut du locuteur ou à sa fonction n'apporterait pas grand-chose à la compréhension des différents sujets abordés. On sait la diversité des situations. Au demeurant, une partie des témoignages retranscrits ici sont tirés des comptes-rendus en annexes où on pourra les retrouver dans leur contexte précis.

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

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

2.1. LA FABRIQUE DU GRAND TERRITOIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Depuis quelques années, de nombreuses petites communes au nord de notre territoire expriment le désir de jouer avec d'autres SCoT, pour sortir du périmètre métropolisé. Cela traduit la peur récurrente des élus des petites communes de se « faire manger » par la métropole. Les petits SCoT alentours sont vus comme « inoffensifs » alors même qu'ils sont parfois plus contraignants et incisifs sur les enjeux de densité par exemple »

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

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

la Région »

Produire du territoire, ce n'est pas rien ! Il faut reconnaître aux SCoT une remarquable efficacité en la matière. Ce qui peut faire sourire l'observateur extérieur, c'est le maintien de l'argument du « bassin de vie », parfois élargi en « bassin d'emploi », et toujours invoquées l'un ou l'autre comme de « véritables bassins », alors que toute la fabrique des territoires montre au contraire qu'aucun bassin statistiquement objectivé ne résiste aux recompositions politiques qui sont les seules à la manœuvre. S'il existe des bassins, ce ne sont donc, au mieux, que des « bassins d'envie » (expression due jadis au géographe ardéchois Maurice Alfresde).

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

Dernier épisode en date de la fabrique du territoire : la réforme territoriale, en son chapelet de lois, dont les plus importantes pour ce qui nous concerne ici sont la **loi NOTRe d'Aout 2015**, déclenchant une nouvelle recomposition intercommunale qui se traduit en 2016 dans les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) en cours d'adoption au moment de la rédaction du présent rapport, et la **loi ALUR du 24 mars 2014**, avec son effet d'accélération de la mise en place des PLUI et des SCoT.

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

Une première analyse réalisée en mai 2016 **sur la base des propositions préfectorales des SDCI telles que connues à cette date** (il manque le 91, le 92, le 93 et le 94), rassemblées et cartographiées par l'ADCF dans l'outil « EPCI Fusion » montre que :

- **43 % des SCoT sont significativement impactés par la recomposition intercommunale,** soit 191 sur 444. Par « significativement impactés », on entend des changements importants de périmètre ou de gouvernance, et on ne tient pas compte des ajustements limités à quelques communes.
- Ce pourcentage est une **évaluation minimale** car nous ne pouvons pas anticiper les cas de retrait d'un EPCI d'un SCoT dans le cadre du droit d'option offert par le Code de l'Urbanisme lors des modifications de périmètre, droit de retrait qui inquiète un peu partout en France.
- Ces 191 SCoT qui vont bouger sont :
  - Pour **62 d'entre eux en extension**, via les EPCI qui les composent.
  - Pour **78 d'entre eux en négociation du fait de l'ajustement de la carte** des SCoT et de la carte des EPCI ; négociation qui se traduira par l'extension de l'un et la rétraction de l'autre… ou leur fusion… ou leur recherche d'une nouvelle configuration sollicitant des communes ou EPCI jusqu'ici non inclus dans un SCoT.
  - Pour **30 d'entre eux en intégration dans un EPCI** qui les a rattrapés.
  - Pour **21 d'entre eux en fusion deux à deux (ou davantage)**, du fait de l'extension d'un nouvel EPCI qui rattrape 2 SCoT ou plus et les englobe.

› Après recomposition sur la base des SDCI tels que proposés par les préfets, il y aurait **38 % de SCoT mono-EPCI**, contre environ 33 % actuellement.

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

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

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

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

Les causes d'appréciations négatives sont :

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

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

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

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

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

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

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

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

« C'est certain, il y a un grande attente vis à vis de la fenêtre que pourra constituer pour le SCoT la recomposition de l'échiquier régional. Les SCoT pourront devenir une pièce maitresse au sein du dialogue nouvelle Région-EPCI, dans un contexte où les EPCI pèsent souvent plus lourd financièrement que la Région et où les SCoT s'imposent de plus en plus comme des tables de négociation réalistes et reconnues

pour l'avancement des dossiers publics. On attend que la Région fasse preuve d'intelligence pour éviter un mécanisme de défense des EPCI qui utiliseront alors le SCoT à la fois comme garde-fous et comme étendard. »

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

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

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

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

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

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

Une production territoriale est une production différenciée : c'est le deuxième truisme que nous avons collecté sous toutes ses formes auprès de nos interlocuteurs. Mais comme le premier, il mérite d'être rappelé, parce qu'il n'est pas sans portée problématique. Le législateur voulait doter les aires urbaines du cadre de planification qui leur permettraient d'accueillir leur développement futur dans une certaine cohérence urbanistique, et plus généralement une cohérence des politiques publiques dans l'espace. Quinze ans après l'énoncé de cette intention première, par la loi S.R.U du 19 décembre 2000, la fabrique des différences a fini d'envahir la planète SCoT, qui s'en trouve à la fois nourrie et submergée : **que faire et que dire de toute cette diversité ?**

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

On n'est plus du tout sur la doctrine initiale selon laquelle « une aire urbaine = un SCoT ». Même si initialement un certain nombre de cas s'approchaient de cette cohérence territoriale là, aujourd'hui on s'en éloigne de plus en plus avec la perspective de la

généralisation des SCoT. On ne peut plus se contenter de la première clé de lecture qui a été proposée dès le début des années 2000, distinguant « SCoT de gouvernance » et « SCoT de gouvernement », et qui revenait en somme à distinguer la composition pluri- ou mono-EPCI : les situations sont beaucoup plus variées et raffinées que ces deux « familles ». Et on ne peut décidément pas s'en remettre à la peu engageante distinction entre « SCoT ruraux », « SCoT urbains », et « SCoT périurbains » qui nie le mélange des trois situations dans la très grande majorité des SCoT et semble proposer une tripartition mal venue du territoire national.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

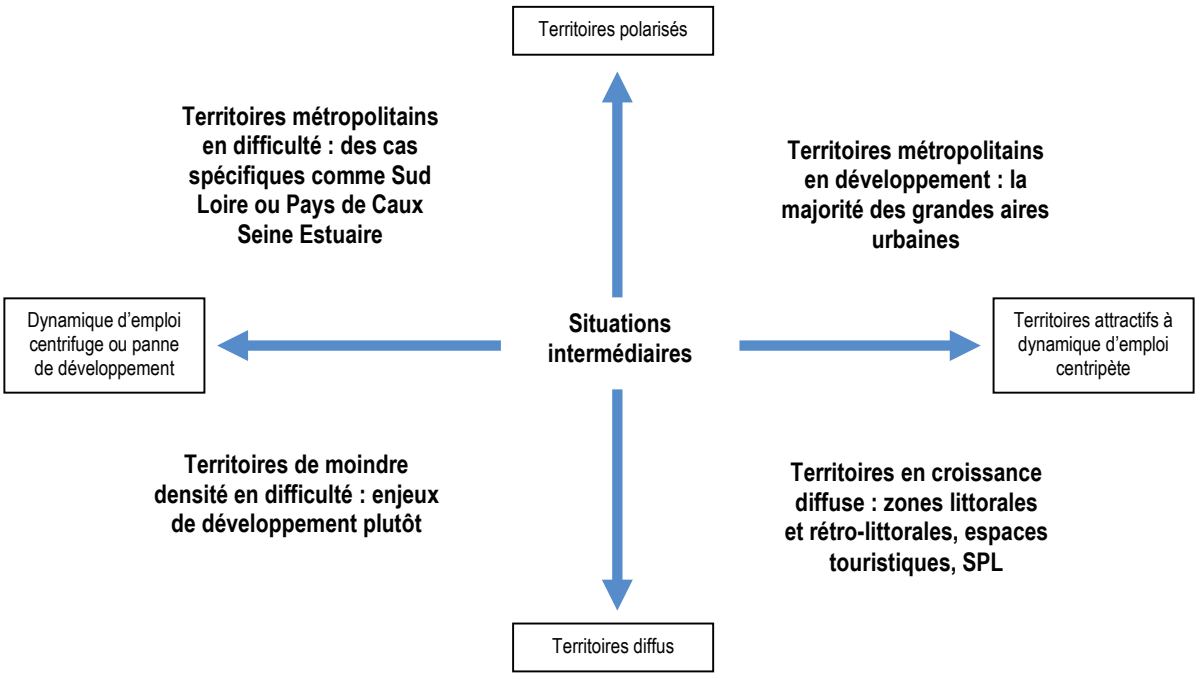
› **Les SCoT de géographie « déjà là ».** Nul déterminisme dans cette appellation, qui concerne des SCoT dont les contextes physiques sont prégnants, à commencer par les SCoT de massifs, comme Tarentaise-Vanoise ou Aire briançonnaise, qui sont de fait tout autant de vallées. Le Ministère de l'Égalité des territoires et du logement estime en 2014 que 24 % des SCoT sont en zone de montagne (98 sur 407), ce qui peut aussi recouvrir une des catégories précédentes, mais impose au moins pour une partie du territoire la prise en compte d'enjeux très spécifiques.

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

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

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

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



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

2.2. LES POLITIQUES PUBLIQUES SOUS INFLUENCE

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

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

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

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

2.2.1. A quoi sert réellement un SCoT ?

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

- Celle de **l'innovation en politiques publiques**, faisant du SCoT le cadre dans lequel faire émerger les ambitions nouvelles, les « coups d'après », **le référentiel d'aménagement et de développement de demain** (cf. hypothèse 2, présentée en 1.1.2.). Cette réponse est en partie juste, mais en partie seulement, comme on le verra.

- Celle de **la diffusion d'une doctrine aménagiste nationale**, explicitement renforcée par les lois du Grenelle de l'environnement qui ont appelé une deuxième génération de SCoT (cf. rapport intermédiaire en 1.2.2.). Là aussi, cette piste n'est que partiellement confirmée, notamment du fait de la différenciation croissante des SCoT dont les orientations relèvent aussi d'ajustements locaux, surtout dans la pratique, d'où l'hypothèse alternativement avancée du « lieu neutre ». Par « lieu neutre », nous entendons un espace politique e technique qui n'aurait aucune doctrine ***a priori*** et ne disposerait d'aucun référentiel aménagiste autre que celui qui serait alors produit chemin faisant, de façon spécifique à chaque cas.
- Celle de **la contribution à des externalités positives pour l'action publique territoriale** : en clair, ce n'est pas tant en observant si le SCoT est à la manœuvre dans la réalisation du projet qu'on pourra juger de son utilité, qu'en prenant en compte tous les bénéfices qu'il génère entre les acteurs territoriaux qu'il rassemble et influence, d'autant plus efficacement qu'il reste discret. Cette hypothèse a la faveur de beaucoup de porteurs de SCoT, mais elle laisse planer un certain doute : jusqu'à quel point est-on légitime aux yeux des acteurs territoriaux qu'on veut mobiliser et entraîner si on n'agit pas soi-même concrètement ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« La révision, ça été épuisant, rinçant »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Il faut bricoler ET prendre la lumière ! »

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

Cependant, pour prendre ce statut hybride de producteur de règles contraignantes en même temps que de scène interterritoriale permettant de les adopter entre ceux auxquels elles s'appliqueront, les SCoT ont besoin d'un appui franc sur l'État, sans confusion des rôles, ce sur quoi ils estiment ne pas pouvoir toujours compter. La contrainte négociée, c'est encore de la contrainte (de la règle), mais elle a été construite avec ceux qui se l'appliqueront. Si ensuite il y a contestation, les SCoT ne peuvent pas rajouter une troisième fonction aux deux premières, qui serait l'arbitrage juridique, et encore moins la sanction, si sanction il doit y avoir. L'État est ici dans son rôle, ce qu'il semble avoir du mal à assumer, du moins inégalement selon les endroits.

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

« Il ne faut pas mélanger les rôles et il faut les assumer, jusqu'au bout : le SCoT prescrit, l'État sanctionne. Le SCoT n'a pas vocation à tout faire, ce n'est pas au SCoT d'attaquer les élus qui ne respectent pas le document. L'État ne nous lâche pas tant que nos documents ne sont pas les plus prescriptifs possibles et ensuite il n'assume pas son rôle de contrôle et de sanction.»

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

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

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

Des collectivités locales en capacité de produire la règle pour elles-mêmes, et un État en situation d'en arbitrer les interprétations en cas de conflit : et si les SCoT étaient **un des cadres par lesquels la Décentralisation devient progressivement adulte**, sortant

du schéma initial d'une dépendance maquillée en autonomie pour aller vers celui de **la production locale des modalités de l'action publique** ? De ce point de vue, ce n'est pas rien d'avoir inventé dans la pratique la « contrainte négociée » et – si l'on anticipe un peu sur la partie « perspectives » qui va suivre – l'on pourrait s'en rendre compte bientôt avec les Régions qui vont devoir à leur tour inventer la « prescriptivité négociée ». Ceci dit, le chemin vers la maturité est encore long, d'autant qu'il faut le reprendre à chaque changement électoral :

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

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

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

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

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

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

- Sur tous ces sujets, le SCoT ne prétend pas « faire », mais seulement donner des orientations, augmenter et faire partager la connaissance, proposer des ressources d'ingénierie (observatoires, fiches techniques, cartographies thématiques, montage de projet), animer les partenariats (groupes de travail et tables d'acteurs, clubs de bonnes pratiques, conférences territoriales), et bien entendu y adosser son document réglementaire. On pourrait dire, un peu méchamment, que dans ces conditions qui ***a priori*** n'entraînent jamais de conséquences pour lui autres que juridiques (ni investissement, ni gestion de services dans la durée, ni maîtrise d'ouvrage), le SCoT peut effectivement se prononcer sur tous les domaines.

› C'est d'ailleurs cette souplesse qui fait son utilité puisque n'étant autorité organisatrice en rien, il devient le support idoine pour aborder des sujets orphelins, en quête d'un lieu interterritorial neutre ou nécessitant une phase exploratoire : le champ d'intervention du SCoT est donc proprement indéfini.

Le législateur a donné un nom à cette indéfinition : la cohérence. Le terme a remplacé celui de « directeur », des schémas du même nom tels que les concevait l'État depuis les années 1970. Le devoir planificateur des collectivités décentralisées serait donc devenu celui de la cohérence territoriale. Or, à écouter les acteurs des SCoT, il semble que **la planification de la cohérence ne facilite pas l'expression du projet**. La raison en est qu'**au nom de la cohérence, les SCoT sont conduits à se prononcer sur tout,** à se saisir de tout (saisissement tout relatif comme on l'a dit)**, à tenter de réguler tout**. Au point de considérer la démarche comme au service d'une « progression sociétale », comme nous avons pu l'entendre. Mission tentante, mais qui semble bien, malgré sa bonne volonté, être la cause d'un désarroi très répandu.

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

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

« Être moins généralistes et moins pensée unique »

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

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

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

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

« Le SCoT a permis de pallier un projet d'agglomération très technique et

administratif mais pas suffisamment territorial »

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

2.2.4. Les limites de l'exercice

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

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

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

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

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

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

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

« On ne passe pas spontanément par nous »

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

d'un modèle de développement usé. Faut voir d'où on vient ! Le SCoT ne va pas permettre à lui seul de véhiculer une image cohérente et structurée de notre territoire »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. LA POLITIQUE AUTREMENT ?

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

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

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

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

et défendre des choix collectifs majeurs pour un territoire, dans le long terme ?

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

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

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

2.3.1. Une affaire de « seconds couteaux » ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2. Amis et ennemis, alliés et rivaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3. L'action politique sans les citoyens ?

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

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

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

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

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

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

Mais il y a anguille sous roche : des lobbies environnementalistes savent se faire entendre (y compris jusqu'à l'annulation, qui masque mal la défense d'intérêts habitants ***nymbistes***), des pratiques mobilisatrices émergent (« Rando-SCoT »), des tentatives ont été faites. Un SCoT de 300 000 habitants a été envisagé par son premier Président avant tout comme

un espace de l'action politique démocratique renouvelée, de délibération, de compromis, « un espace de sur-politique » ; l'objectif étant de parvenir à en faire un lieu de mise en débat citoyen des questions du quotidien. Pour cela, un lourd dispositif de participation a été mis en œuvre (site internet puissant, opérations régulières avec les lycées et le CAUE lors de son élaboration).

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

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

« Un champ à investir, à inventer »

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

DEMAIN LES SCOT

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

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

3.1. UNE BOUSSOLE POUR FAIRE LE POINT DANS LA DIVERSITÉ

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

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

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

  « Restons légers ! »

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

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

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

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

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

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

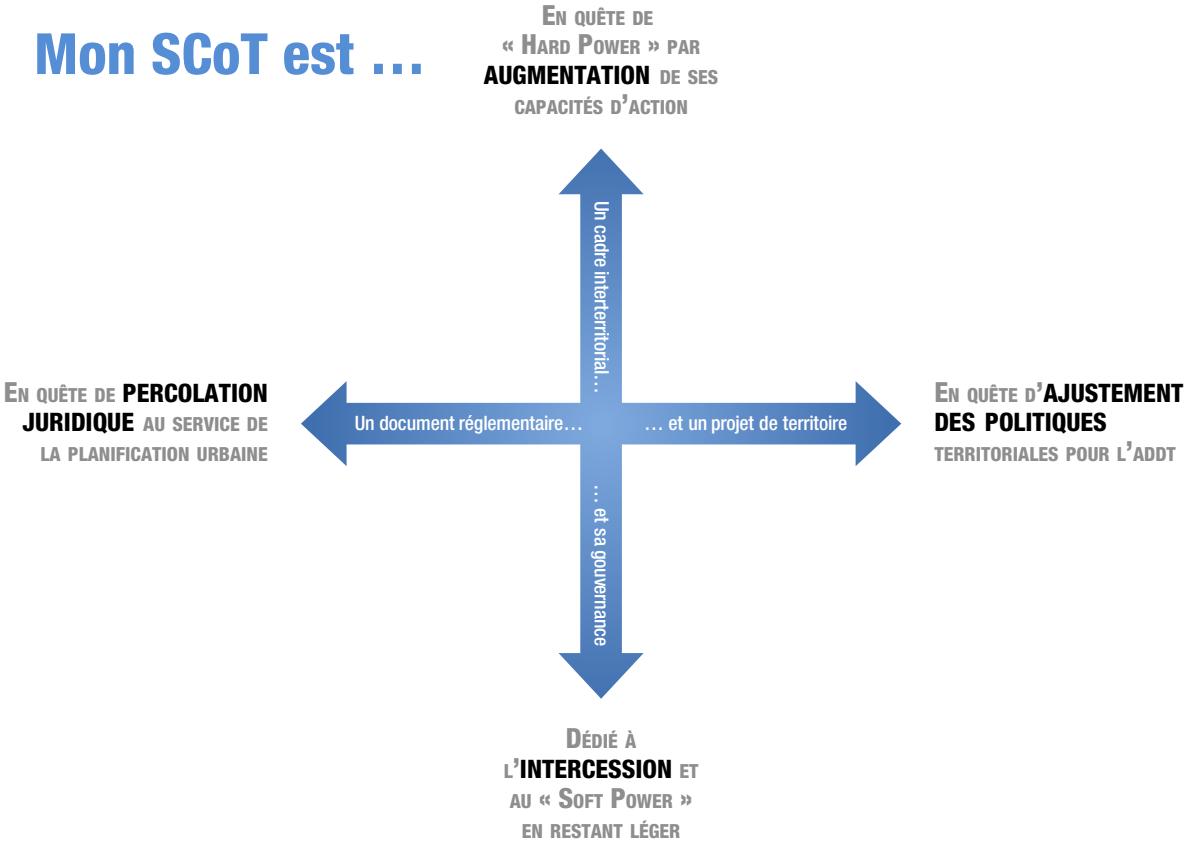
L'exercice est d'autant plus nécessaire que chaque SCoT évolue pour de multiples raisons, comme on l'a vu dans le détail : changement de composition donc de gouvernance, évolution du cadre réglementaire et normatif, recomposition du système des acteurs sous l'effet des lois de réforme territoriale, dynamiques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

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

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

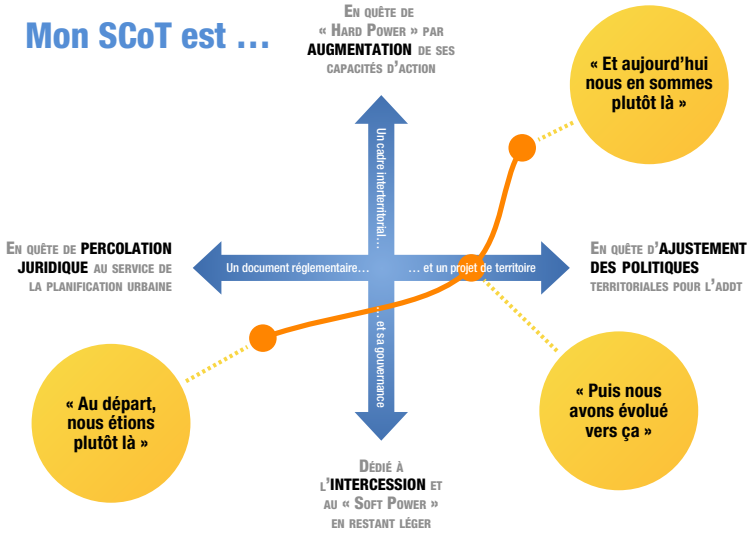
Ce genre de graphique a l'inconvénient de trancher les positions, là où le politique a un goût prononcé à prétendre qu'il tient toutes les positions à la fois. Mais c'est aussi sa vertu que d'inviter à une certaine sincérité : **où penche la balance, sur ces deux axes ?** Bien sûr, on n'est jamais exclusivement d'un côté ou de l'autre, d'autant qu'il s'agit de trajectoire, et non d'état. Mais tout de même : qu'est-ce qui constitue à un moment donné la conviction dominante au sein d'un SCoT quant à ce qu'il est et ce qu'il fait ? Nous avons rencontré des « SCoT boîte à outils », notamment parmi ceux qui superposent la structure du SCoT et celle de l'agence d'urbanisme. D'autres qui sont clairement les **cadres préfigurateurs de recompositions territoriales progressives**.

Des SCoT de territoires très peuplés portés par quelques ETP, et des SCoT de villes moyennes et leur pays en appui sur une équipe solide, intégrant toute la gamme des outils interterritoriaux (contractualisation, observation, AMO, …). Il ne serait donc pas sincère de prétendre ne pas pouvoir se situer dans le graphique qui suit, et qui permet de situer ces différentes options.

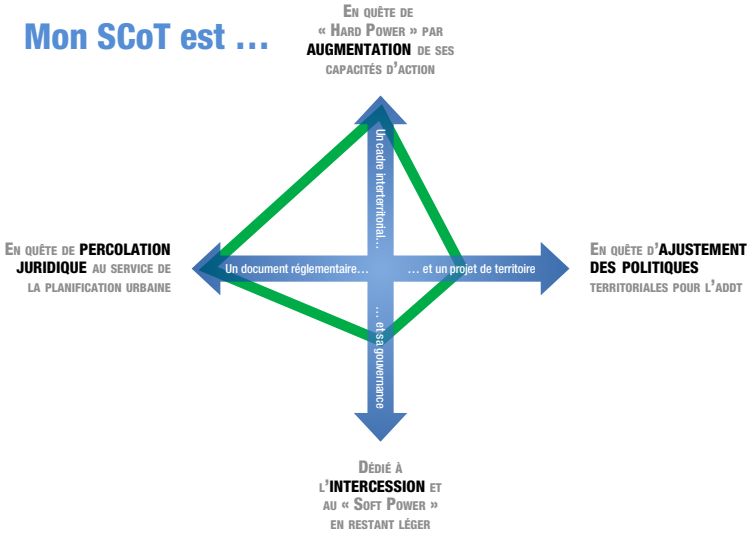


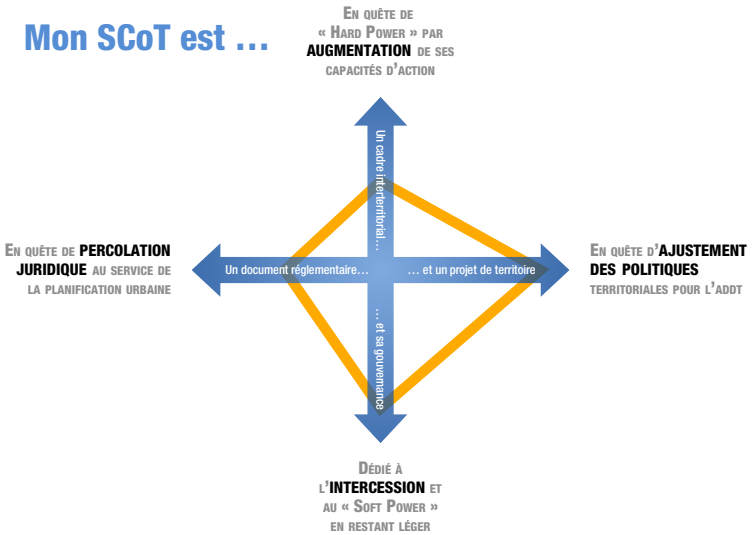
On pratiquera ce graphique de trois façons possibles.

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

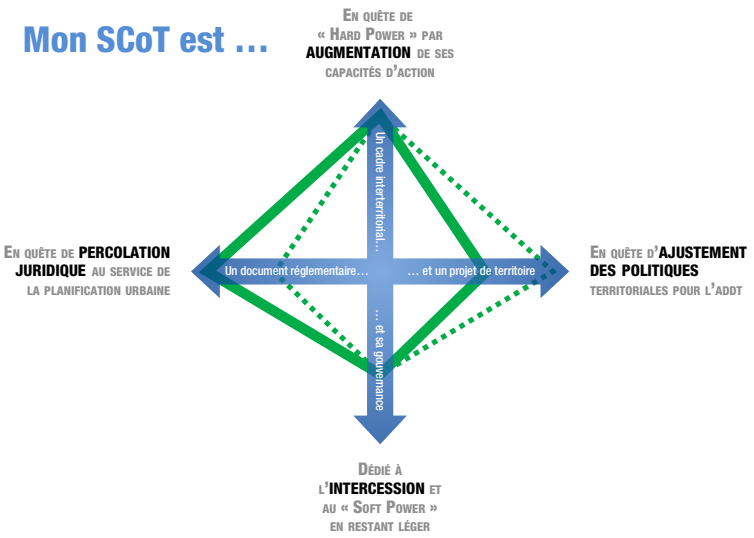


› **Pour se comparer ensuite**, notamment dans le dialogue de voisinage, en interscot, dans les conférences régionales, ou mieux encore lorsqu'il y a fusion de SCoT. Ces « radars de SCoT » peuvent par exemple être utilisés pour présenter aux Régions, lors des chantiers des futurs SRADDET, la diversité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

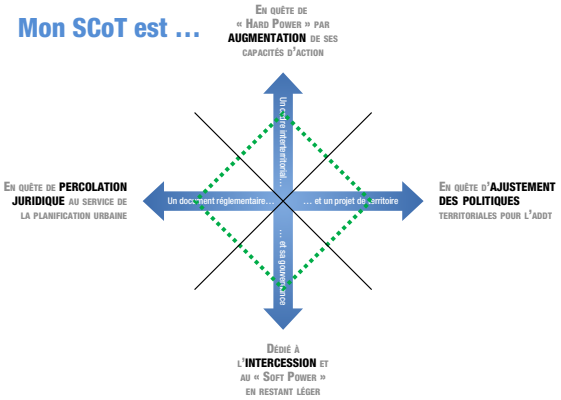


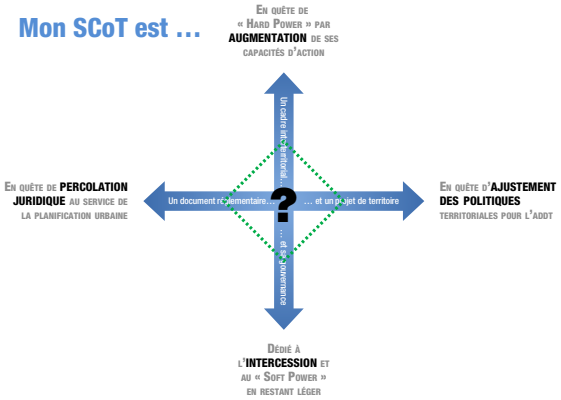


› **Pour se projeter enfin**, dans les débats d'orientation que déclenche la recomposition territoriale, ou à tout autre moment où un temps de réflexivité (retour sur soi) est nécessaire.



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





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

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

3.2. AGE 2 : MUTER OU S'EFFACER

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

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

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

Les SCoT sont nés de la volonté du législateur de leur donner une place remarquable et respectable[1] dans la cascade toute républicaine et bien française des documents règlementaires d'urbanisme, entre le central et le local. Au nom de la cohérence territoriale, il devait signifier un niveau intermédiaire fort et structurant en lien avec la reconnaissance de l'organisation urbaine de l'espace national[2], en référence auquel les acteurs de la Décentralisation étaient invités à construire leurs projets de territoire, à différentes échelles. Cette position remarquable n'est plus aussi limpide. Les PLUI d'une part et les SRADDET d'autre part vont venir la contester, exprimant le leadership montant des intercommunalités et des Régions.

Les acteurs des SCoT en sont bien conscients : les PLUI, en particulier ceux des grandes et très grandes intercommunalités[3], vont absorber « par le bas » une partie des « produits » du SCoT, tandis que les SRADDET vont à leur tour entreprendre l'énoncé des « contraintes négociées » au nom de leur nouvelle capacité de prescription. Un circuit court peut très rapidement s'établir dans bon nombre de cas entre PLUI et SRADDET, rendant le SCoT purement formel en attendant que des ajustements législatifs proposent

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

2 Le zonage en aires urbaines (conçu en 1994, appliqué au RGP de 1999) guide la loi SRU de 2000.

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

d'alléger cet intermédiaire. L'ambigüité concernant les PLUI valant SCoT va exactement dans ce sens. Certes, les SRADDET ne verront le jour qu'en 2019, voire au-delà, et les PLUI demanderont également un certain temps d'élaboration. Mais l'attentisme n'est pas de mise pour les années à venir, d'autant que le repositionnement des SCoT ne se fera pas non plus en un jour.

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

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

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

Ces fonctions seront intermédiatrices, puisque SRADDET et PLUI sont également des documents stratégiques. **C'est l'articulation régionale-locale qui est en jeu**. Elle est décisive sur de très nombreux plans (solidarité et équité territoriales, organisation multi-scalaire de la proximité, développement économique solidaire des biens communs, politiques de la mobilité intermodale, etc.) et change la posture du SCoT qui est trop longtemps passé pour la courroie de transmission des cadres réglementaires de l'État[4]. **Les SCoT seront au cœur de la fabrique territoriale des politiques publiques** et invités à y favoriser sinon la mythique cohérence de ces politiques, du moins l'indispensable convergence de leurs acteurs.

Dans une première mouture, certaines Régions réaliseront sans doute des SRADDET modestes en ambitions prescriptives et en capacités de projection sur les territoires. De même, les SCoT ne seront pas partout mis en situation de devoir fédérer des PLUI[5]. Cela pourrait donner l'impression trompeuse, ici ou là, que tout continue comme avant, et ce pourra être le cas quelques années encore. Mais la perspective reste la même : **l'avenir des SCoT n'est pas dans leur responsabilité réglementaire**, et s'ils doivent perdurer, c'est par les contenus de leurs projets qu'ils le feront.

A condition, soit dit en passant, que l'État qui reste dépositaire de la doctrine réglementaire fasse évoluer cette doctrine et laisse les SCoT évoluer dans le sens envisagé (plus de projet, moins de réglementation). Le raffinement de la cascade réglementaire, au nom d'une subsidiarité de plus en plus sophistiquée, est un risque non négligeable : aux acteurs des SCoT de le tenir à distance !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les quelques interSCoT effectifs, c'est-à-dire qui ont joué un rôle dans l'interterritorialité de projet (on peut citer notamment l'interSCoT toulousain, l'interSCoT lyonnais et l'interSCoT girondin), ont eu des fonctions différentes. De même que les SCoT, les interSCoT parlent plus volontiers de leurs spécificités que de leur unité d'expérience. Cependant, pour avoir accompagné dans leur démarche deux des interSCoT précités, nous pouvons estimer que les interSCoT ont généralement cherché à produire une cohérence globale (« chapitre

commun » de l'interSCoT lyonnais, Charte de l'interSCoT girondin), destinée à nourrir la vision stratégique de leurs membres à partir d'un référentiel commun. Sans jamais prétendre fonctionner comme de super SCoT, les interSCoT ont cependant toujours eu une approche intégrée des enjeux à l'échelle XXL, par exemple en produisant une cartographie sur le très grand territoire par grandes orientations.

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

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

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

3.3.4. Vers une R&D fédérative

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

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

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

- Construire la connaissance permanente des SCoT (et des territoires).
- Notre bilan d'une année de recherche-action est que cette connaissance est plutôt faible. La relative rareté des travaux universitaires a été relevée dès le départ, mais elle s'est doublée d'une relative rareté – ou d'une faible diffusion, ce qui revient au même – des études et analyses autres qu'universitaires : peu de matériaux du côté de l'État – ou du moins des situations inégales selon les DDT – peu du côté des Régions, et peu dans la Fédération elle-même. La R&D commence par la connaissance et celle-ci requiert d'abord de l'observation, de l'inventaire, des données. Des **partenariats d'étude et d'observation** sont certainement envisagés ou en cours d'élaboration, ou à compléter, avec l'État, tant en central qu'en territorial, les Régions et l'ARF, pour décrire avec beaucoup plus de paramètres le « soldat SCoT », dont on ne sait finalement pas tant de choses, sinon par des connaissances empiriques peu partagées.
- **Offrir une interface action ⇔ recherche et rechercher des partenariats scientifiques.**
- L'innovation en matière d'action publique nécessite les mêmes démarches d'exploration, de créativité, de design, de test, de prototypage, que l'innovation de produit. **La Fédération nationale des SCoT a besoin de son « laboratoire »**. Il existe différentes modalités pour appuyer un opérateur public comme elle sur le monde de la recherche, dans une démarche de R&D. Les laboratoires de SHS sont désormais bien organisés pour offrir ce genre de partenariats, proposer des apprentis-chercheurs (bourse CIFRE), des cadres de travail collaboratif, des immersions de terrain, etc. Il existe des programmes incitatifs pour financer ces partenariats qui intéressent vivement le monde de la recherche, toujours en quête de terrains, d'acteurs et d'implication. La Fédération gagnerait à se donner **un programme pluriannuel d'activités de R&D** et à apprendre petit à petit à capitaliser les bénéfices de la réflexivité, auxquels nous espérons avoir modestement contribué ici.
- Élargir les partenariats d'innovation aux acteurs privés **et associatifs de l'aménagement.**
- L'expertise est partout dans les territoires et parmi les différents groupes d'acteurs. Dans le monde de changements qui est désormais le nôtre, chacun est bien conscient que les ressources majeures sont celles qui permettent d'y être proactif, c'est-à-dire d'y proposer les modèles, concepts, modes de faire et solutions qui vont nourrir ces changements, plutôt que d'en laisser la responsabilité à d'autres. **Les SCoT sont un carrefour de ces acteurs du changement**, qu'il s'agisse d'opérateurs de réseaux, d'opérateurs immobiliers, d'opérateurs de mobilité, d'opérateurs commerciaux, etc. A ces **maîtrises d'ouvrage publiques et privées autres que territoriales** (énergéticiens, grands distributeurs, coopératives de production agricole, etc.) s'ajoutent les **maîtrises d'usages** qui jouent un rôle croissant dans l'acceptabilité des décisions publiques. C'est aussi avec les unes et les autres que la Fédération doit entreprendre sa R&D et définir ses champs d'exploration.

3.3. UN RÉCIT POUR PRENDRE PLACE DANS LA TRANSITION TERRITORIALE

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

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

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

Mais cette question politique, qui est aussi démocratique, n'est pas sans incidence sur la boussole et les trajectoires évoquées plus haut. **L'histoire des institutions montre que l'action publique se nourrit de grands élans et de passions explicites sur ce qui fait tenir ensemble**, de façon toujours un peu improbable, une communauté d'individus. Pour dire les choses sans détour, arrivés à ce stade de l'analyse, **il nous semble difficile de faire l'économie d'un affichage plus explicite du parcours, des valeurs et des ambitions de la Fédération et des SCoT comme acteur politique à**

part entière de la décentralisation. Dans notre esprit, il ne s'agit pas d'une opération de marketing ou d'une stratégie de *storytelling* visant à mieux vendre le produit, les savoir faire professionnels et la gamme de prestations en boutique. **Faire le grand récit des SCoT relève de l'exercice de maturité**. A dix ans d'âge, on peut commencer à ouvrir les grands vins et à en qualifier les saveurs exceptionnelles. Et les SCoT représentent une façon assez unique de gouverner le territoire : d'une part ils sont mis en œuvre dans une période d'urbanisation généralisée qui invalide les modèles connus de développement, d'autre part ils expérimentent un *soft power* résolument moderne dans sa façon de privilégier la confiance et l'humilité plutôt que le combat et l'idéologie.

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

- La première concerne les empreintes du passé. Les SCoT ont chacun leur histoire territoriale, faite de combats, de blessures, d'enthousiasmes et parfois de héros. La Fédération doit travailler sur ces mémoires vives, les capitaliser et montrer qu'au-delà de la diversité, il y a un socle de convictions partagées. L'imagerie technicienne ou bureaucratique des SCoT ne colle pas avec les réalités de terrain que nous avons rencontrées. Il faut expliciter la densité émotive de ces élans fondateurs et de ces passions. Les PNR, les intercommunalités, les « pays » : chacune de ces expressions de la Décentralisation (et quelques autres encore) ont leurs grandes figures, leurs moments phares, leurs expériences emblématiques, leurs hauts-lieux et hauts-faits. Les SCoT pas encore. Ils existent sans histoire collective, du moins sans histoire connue et colportée par d'autres qu'eux-mêmes. C'est cette lacune essentielle qu'il s'agit d'abord de combler et qui constitue **une première ligne narrative, celle de la mémoire**.
- La deuxième ligne concerne l'intensité des transactions locales et le rôle d'interface que les SCoT y jouent au quotidien. On l'a souligné à plusieurs reprises, les SCoT donnent à voir un fonctionnement d'où semblent absents certains acteurs pourtant décisifs (le privé, les lobbies, les voisins, les citoyens). En politique, la confiance est d'abord affaire de consentement partagé et la transparence devient depuis deux décennies un gage incontournable de modernité. La Fédération doit mieux expliciter la fonction innovante de médiation que ses élus jouent dans l'action publique territoriale, au plus près du terrain, parce que sans avoir le monopole de cette fonction, ils ont cependant développé des attitudes qui méritent d'être portées au crédit de la Décentralisation. Autrement dit la planète SCoT fait davantage que produire et porter des documents réglementaires rendus obligatoires par la loi et nécessaire par l'exigence de durabilité dans l'aménagement et le développement : elle fait avancer la Décentralisation à sa manière, et il faut le raconter. C'est **la deuxième ligne narrative, celle de l'innovation politique**.
- La troisième ligne enfin concerne une dimension trop souvent dévoyée de la démocratie représentative : faire de la politique et des politiques publiques, c'est être en capacité de formuler des promesses sur un avenir collectif moins inégalitaire. Il nous semble

que cette orientation première redevient, avec le processus de métropolisation, une balise essentielle de la planification territoriale et de la cohésion sociale. Les SCoTeurs doivent aussi montrer par les mots que leur cœur de métier concerne en premier lieu la défense d'un bien commun, ample, multidimensionnel et porteur de solidarités. Et réparer ainsi l'injustice qui leur est trop souvent faite de les considérer comme le dispositif qui empêcherait les collectivités locales de réaliser leurs missions en la matière. Des promesses pour un monde meilleur et plus solidaire, les SCoT en portent aussi, et parfois les tiennent. Elles ne s'inscrivent pas dans un motif électoral puisque – deuxième ligne narrative oblige – ce n'est pas là le registre politique des SCoT. Mais elles existent cependant, et il n'y a pas de raison de les garder dans la poche. C'est **la troisième ligne narrative, celle du bien commun territorial**.

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

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

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

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

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

« Nous les SCoT

Nous sommes nés dans les années 2000. Rejetons d'une lignée prestigieuse : nos ancêtres s'appellent Schémas directeurs, SDAU et autres lointains Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement. « Rejetons » est le mot : nous avons renversé la pyramide planificatrice en prenant la main sur l'énoncé du projet, sur celui des principes et règles que nous voulions nous appliquer, et sur la mise en œuvre qui s'en suit. Du coup, d'exercice d'urbanisme à la grande échelle, nous sommes devenus scène de gouvernance interterritoriale. Mais qui sommes-nous au fond ?

Nous ne sommes pas encore tous d'accord sur notre identité politique. Pour beaucoup d'entre nous, nous restons l'émanation technique du consentement des maires, avec nos conseillers désignés au 3ème degré : tolérés tant que nous n'exprimons pas d'intentions qui entravent les visions communales. Mais pour d'autres, nous sommes un nouveau pouvoir, qui déborde celui des communes, les fédère, les soutient dans leurs intercommunalités. Souverainistes ou fédéralistes : ce débat est aussi le nôtre.

Nous étions 5 en 2005, 271 dix ans plus tard, et plus de 200 autres nous rejoindront dans les toutes prochaines années. Nous avons redessiné la carte des territoires de France, autant qu'elle nous redessine à son tour, à chaque réforme territoriale comme en 2015-2016. Nous sommes une fabrique interterritoriale, mais pas seulement

Acquis, mémoire

Dix ans déjà : avons-nous atteint nos objectifs ? Avons-nous contribué à ralentir la consommation foncière de l'urbanisation ? Avons-nous promu un modèle d'aménagement et d'urbanisme plus compact, plus intense, plus durable ? Avons-nous réduit la fragmentation territoriale porteuse de clivages séculaires (gros contre petits, urbains contre ruraux, centres contre périphéries, etc.) ? Avons-nous produit la cohérence territoriale ? Soyons honnêtes : pas tous, pas partout, pas autant que nous l'aurions voulu. Nous n'avons presque que des amis, mais nous sommes sujet aux ruses de contournement, aux retours à la case départ lors des élections, aux trous de mémoire, et même parfois à quelques symptômes schizophréniques lorsque nous adoptons ensemble un principe que nous dénonçons sur le terrain. Nous sommes humains, donc faillibles. Nous faisons de la politique autrement, en avançant par la confiance plutôt que par la puissance. La négociation est notre quotidien. Certains nous trouvent faibles, inaudibles, hors-jeu, nous préférons nous dire discrets, souples, agiles. Nous ne sommes pas soutenus par l'État arbitre autant qu'il le faudrait. Nous sommes petits, souvent trop petits. Nous sommes pauvres, mais les temps sont durs pour les budgets publics et il serait malvenu de nous plaindre. Nous sommes plutôt contents de nous, et en même temps peu enclins à la fierté. Désormais, nous faisons pleinement partie du paysage local.

Perspectives, innovation

Nous projetons les territoires dans le long terme, à vingt ans, mais il serait temps que nous réfléchissions à notre propre futur. A la différence des documents que

nous produisons, il n'est pas écrit. Il est probable que nous soyons condamnés à continuer à innover, comme nous avons commencé à le faire en naissant.

Continuer à innover dans la pratique de la négociation et de la construction des accords politiques qui nous fondent : il y faut de la bonne volonté des parties prenantes, mais aussi du professionnalisme, des règles de gouvernance, des modalités politiques reconnues et respectées. Faute de quoi le soft power que nous sommes sera toujours bousculé par le hard power des grandes et petites collectivités territoriales dotées de compétences, de fiscalité et de légitimité politique.

Continuer à innover pour « sortir de nous-mêmes » et faire vivre le projet du territoire avec tous ceux qui y vivent, y travaillent, y développent leurs activités. Sur ce plan, il nous reste fort à faire, tant du côté des citoyens, réputés « pas concernés par les Scot », que du côté des opérateurs privés de l'aménagement et de l'urbanisme, qui nous considèrent encore « de loin ».

Continuer à innover sur le projet et ses objectifs. Nos territoires changent vite, et nos représentations ont toujours un temps de retard. Nous restons très préoccupés par le débat sur la densité, entre le trop et le pas assez, toujours encombrés des fantasmes du temps « des barres et des tours ». Mais ce n'est plus le sujet des années 2020 et suivantes. Il nous faut entrer plus résolument dans la transition, nous aussi.

Bien commun, transition

Grands territoires, nous sommes à l'échelle des enjeux solidaires de demain. Nous ne sommes pas le cadre réglementaire plus ou moins gênant pour les collectivités qui veulent réussir la transition énergétique, écologique, territoriale. Nous sommes au contraire une bonne échelle pour qu'elles y parviennent. Certes, le bien commun n'a pas d'échelle unique : il est local autant que planétaire. Mais nous revendiquons d'être une échelle pertinente pour la solidarité sociale et environnementale.

Demain, nous voulons être un peu moins les relais normatifs des cadres réglementaires nationaux, captifs d'un code de l'urbanisme sollicité de toutes parts, et un peu plus les porteurs de projets de mise en valeur des ressources de nos territoires.

Demain, nous ne voulons pas nous contenter de prendre place dans la mécanique juridique, toujours plus encombrée, entre les SRADDET et les PLUI. Nous voulons accompagner et fédérer les intercommunalités dans le déploiement de leurs politiques des écosystèmes, de l'eau, de l'énergie, du grand paysage, etc.

Demain, nous voulons poursuivre notre mission d'interterritorialité, et nous tourner un peu moins vers nous-mêmes et un peu plus vers nos voisinages, proches ou en réseau.

Demain, nous voulons contribuer à en finir avec le clivage urbain/rural qui ne correspond pas à la grande majorité de nos situations territoriales et nous gênent dans une approche solidaire du développement.

Demain, nous voulons passer du « schéma de contention territoriale » au « schéma de convergence territoriale », qui est déjà notre métier de fait.

Demain nous voulons prolonger et nourrir le récit qui nous rassemble, et nous explique inlassablement à nous-mêmes, autant qu'aux autres. »

CONCLUSION : RENDEZ-VOUS À NEVERS

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

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

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

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

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

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

ANNEXES

LE GROUPEMENT DE RECHERCHE-ACTION ET LES EXPERTS SOLLICITÉS

Le groupement :

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

Les experts sollicités :

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

TERRITOIRES VISITÉS ET PERSONNES RENCONTRÉES

Enquêtes de terrain

21 janvier 2016 – SCoT Tarentaise Vanoise

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

03 février 2016 – SCoT du Biterrois

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

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

- Christian RANDOULET, Président du SCoT, 1er Adjoint des Angles dans le Gard et VP du Grand Avignon
- Stéphane GARCIA, 1er Vice-président du Syndicat, 1er Adjoint de la Ville de Sorgues
- Alain FARJON, directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon
- Géraldine SAINT JEAN, Chargée de Mission SCoT BVA
- Christian GROS, Vice-Président du SCoT, Maire de Monteux, Président de la CC Les Sorgues du Comtat,
- Magali CHABRIER, responsable instruction des droits du Sol à la CA du Grand Avignon et à Vedène
- Michel ROS, Opérateur/aménageur privé

- Gilles PERILHOU directeur de l'AURAV
- Ingrid HAUTEFEUILLE Responsable du pôle planification aménagement de l'AURAV

19 janvier 2016 – SCoT des Vosges centrales

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

26 février 2016 – SCoT de la région d'Arras

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

1 mars 2016 – SCoT du Grand Amiénois

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

Tables Régionales

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

Élus :

- Roland VEAUX, Président SCoT de l'Angoumois
- Michel LABARDIN, Président SCoT de l'Aire métropolitaine bordelaise

- Jean-Guy PERRIERE, Président SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre
- Maïder BEHOTEGUY, Vice-Présidente SCoT de Bayonne et Sud des Landes
- Isabelle AURICOST, Présidente SCoT du Pays du Ruffécois

Techniciens SCoT :

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

8 janvier 2016 – InterSCoT Lyonnais

Elus :

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

Techniciens SCoT :

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

Techniciens Agences d'urbanisme et experts :

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

19 janvier – SCoT finistériens

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

Entretiens téléphoniques

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

AG DU 25 NOVEMBRE 2015 (COMPTE-RENDU DE LA SÉQUENCE CONSACRÉE À LA RECHERCHE-ACTION)

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

Tables-rondes d'échange

1. **Tour de table d'expression individuelle de 3 défis majeurs**, du point de vue du SCoT de chacun, et à partir du rapport intermédiaire.

2. **Débat sur trois grandes alternatives.** L'avenir des SCoT, c'est :

L'unification par convergence sur un référentiel national
Ou ?
La différenciation par les projets

La modestie dans la transaction (« à bas bruit »)
Ou ?
La mise en débat et le récit public et citoyen

Renforcer et instituer les capacités de faire
Ou ?
Se rendre utile par ajustement et adaptation

Groupe animé par Manon Loisel

Les défis d'avenir du SCoT :

Le défi n°1, celui de la mise en œuvre…

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

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

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

… en passant par « le SCoT projet »

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

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

SCoT et reconfigurations territoriales

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

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

Le rdv du PLUI pose question : « le futur bras armé du *SCoT* ? » « Un doublon potentiel sur les *SCoT à échelle d'agglo ?* » SCoT et renforcement progressif des intercos…

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

« **Sortir de la confidentialité** »

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

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

- Des défis du présent plus que du futur
- De l'exogène autant que de l'endogène

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

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

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

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

Au pot de la technicité :

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

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

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

Au pot de la souplesse :

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

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

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

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

« Des élus rusés et des techniciens zélés »

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

Groupe animé par Alain Faure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Danger actuel : mettre les SCoT au placard.

Synthèse en tribune

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

Liste à la Prévert…

3 énigmes :

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

Groupe animé par Martin Vanier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Renforcement VS Souplesse?

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

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

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

Quelques réflexions après cette journée…

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

Les problèmes talonnent la problématique :

- **déstabilisation générale du paysage intercommunal** à partir duquel les SCoT se composent : grandir à nouveau? Surtout pas? Ajuster? Amortir? Le statut du SCoT comme « pièce de fatigue » se confirme…
- **mise en concurrence du document** par les PLUI d'un côté, les SRADDET prescriptifs de l'autre : le SCoT, maillon parmi d'autres dans une chaîne qui se complique? Grosse crainte côté pouvoir régional, jusqu'ici plutôt discret, mais demain?
- **crise générale des moyens financiers**, avec des syndicats mixtes particulièrement peu prioritaires…
- **sentiment général de la difficulté de passer aux preuves**, **aux actes**, ceux de la fameuse « mise en œuvre »… surtout quand elle est rattrapée par la « révision » (nouvelle étape d'épuisement par le travail réglementaire)…
- **montée de la diversité**, qui rend de plus en plus difficile des éléments de doctrine commune (donc de lobby parlementaire) : des SCoT « de gouvernement » ou de « gouvernance »? Avec un pôle moteur ou dans le rural aussi avec leurs spécificités? Pour rassembler le maximum de levier (contrats, compétences, le SCoT accueillant le Pays, le Gal, le pôle métropolitain, etc.) ou surtout pas?

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

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

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

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

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

de la stratégie d'aménagement et de développement (cohérente à leurs yeux) ailleurs…

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

SCOT ET RÉGION, BILAN ET PERSPECTIVES (ANGOULÊME, LE 7 JANVIER 2016)

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

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

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

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

2ème temps : Perspectives. Quelles perspectives veulent/peuvent se donner les SCoT dans le contexte d'une nouvelle Région aux outils prescriptifs renforcés, en particulier par

le SRADDET ? Comment l'élaboration puis l'application de ce nouveau schéma viendront réinterroger, réorienter les SCoT dans leur substance comme dans leur positionnement ?

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

I. La Région cette grande inconnue – Chronique d'un rendez-vous manqué

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

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

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

1. Les limites d'une Région « Etat »

- **Une région « trop filière »,** quand les SCoT, pour leur part, travaillent sur des objets transversaux localisés. Les projets du SCoT peuvent difficilement approcher le principe d'action et de financement des Régions, en silos.
- **Une région « souverainiste »,** qui peine à aller au delà de son rôle de Personne Publique Associée. De même, les SCoT se sentent exclus de l'élaboration et de la traduction concrètes de la politique régionale en matière d'aménagement. TVB, SRCE, SRCAE, sont autant de schémas qui impactent la portée des SCoT et dont ces deniers peuvent être des contributeurs locaux éclairés. De manière générale, les SCoT partagent le sentiment aigu d'une Région qui a ignoré les territoires et est passée à côté de la capitalisation de ce qu'ils ont produit. « Le SRCAE a témoigné d'un symptôme : une posture souveraine de la Région et l'absence totale de percolation entre les travaux du *SCoT et le SRCAE.*»
- **Une méconnaissance par « l'indifférence aux SCoT** ». L'ignorance de la Région sur le contenu des SCoT semble manifeste, alors même que certains d'entre eux sont plus protecteurs que le SRCAE. « Ce n'est pas de l'incompétence, mais c'est un manque d'intérêt pour notre démarche.» Les SCoT contournés ? Dès lors qu'un syndicat mixte

comporte une Communauté d'agglomération (alors même que cette dernière délègue son pouvoir d'avis au SCoT) ou qu'il est adossé à une structure Pays, la Région privilégie ces interlocuteurs, historiquement, techniquement et politiquement plus identifiables.

2. Des SCoT en quête de légitimité

- Se pose alors la question des conditions de leur pérennité : se repenser pour continuer à exister passe-t-il par une ré-evaluation de leur périmètre, par leur diversification, une reconversion ? Ou encore par leur volonté collective de devenir un lobby territorial prescripteur de politiques publiques en matière d'aménagement régional ? « Il faut que l'on soit plus proposant si l'on veut exister. »
- **SCoT opérateur ou SCoT rassembleur ? Etre audible par et dans l'action.** Dans ces conditions, la question de la fonction du SCoT fait débat entre les partisans d'un SCoT « faisant », qui se positionne en tant qu'opérateur de l'ingénierie territoriale *(« nous ne sommes pas audibles tant que nous ne faisons pas, tant que nous ne sommes pas dans l'action »*), et ceux qui donnent autant d'importance à un SCoT accordeur, rassembleur de forces vives, ailleurs, en dehors de lui.
- Une piste d'évolution est certainement à trouver entre les deux : le SCoT est bon quand il met en cohérence, mais il est faible lorsqu'il n'est qu'un outil généraliste, systémique. « La question essentielle que nous devons nous poser est celle de notre portage politique et de notre visibilité. » Alors que les SCoT, pour beaucoup, s'attèlent aujourd'hui à leur mise en œuvre, le principal défi de celle-ci réside dans leur capacité à asseoir une légitimité politique encore timide, qu'ils trouveront nécessairement en développant une forme de contractualisation par l'action. Autrement dit, les SCoT doivent aujourd'hui trouver les moyens de leur épaisseur politique, en privilégiant les objets « attrapables » de politiques publiques. « C'est très vexant de penser que nous sommes vu comme simple outil technique alors qu'on fait tout pour définir et mettre en œuvre une politique publique d'aménagement. »

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

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

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

- **Apporter à la Région une expérience de « l'auto-prescription » qui pourrait l'aider à penser la prescriptivité** (progression par étapes ; élaboration dans la proximité) : la prescriptivité dans l'esprit plutôt que dans la lettre (co élaboration et négociation). « On doit leur expliquer qu'on peut les aider à réussir leur schéma. »

- **Développer et renforcer la démarche de réflexion InterSCoT**, à l'échelle de toute la Région, mais ne pas « l'endurcir » ni l'institutionnaliser : se mobiliser sur des enjeux concrets, faire des moments d'InterSCoT à la demande, éphémères et thématiques.
- **Lister les enjeux et se forger des éléments de doctrine** que les SCoT veulent voir saisis par la Région, pas uniquement à travers le SRADDET, et sur lesquels ils sont prêts à porter une parole commune : « listons les sujets sur lesquels on veut que la Région soit au rendez-vous ».

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

PREUVES ET ÉPREUVES DE LA MISE EN ŒUVRE (LYON, LE 8 JANVIER 2016)

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

I. Les conditions territoriales et politiques de l'utilité

D'abord : une certaine stabilité territoriale

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

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

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

Ensuite : la montée en puissance des intercos

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

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

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

Enfin : deux options stratégiques alternatives

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

- Dans les territoires fortement urbanisés avec un ou des EPCI puissant(s), **l'utilité du SCoT est d'être complémentaire des « grosses machines » qu'il rassemble**. Donc : articulation, interterritorialité, décloisonnement, transversalité, dialogue, souplesse, liberté de parole, bonne distance, agilité, transaction, discrétion… *« Restons légers ! » (SEPAL).*

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

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

II. Ce qu'on sait faire, plutôt bien

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

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

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

Faire bouger les lignes ?

- Parce qu'on ouvre **un espace neutre de dialogue intra et inter-territorial**. « Le *SCoT a la liberté de dire des choses que personne n'ose dire. » « Du soft dans le dur. »* Les transactions portent majoritairement sur l'urbanisme, mais le SCoT peut aussi abriter d'autres chantiers :
  - Les SCoT de l'Ain localisent les équipements financés par le Département ;
  - Dans l'agglomération lyonnaise, le SCoT a su faire travailler ensemble une grande communauté urbaine et deux petites intercommunalités, ce qui constitue au départ une association bancale...et pourtant ça marche... ;
  - Le SCoT Sud Loire témoigne également d'une avancée positive en accouchant d'un projet et d'une mise en œuvre d'un document d'urbanisme là où les trois Schémas directeurs précédents avaient échoué (*« Cohérence de papier »* ?) ;
  - BUCOPA coordonne les AOT du territoire, mais aussi les EPCU dans leurs compétences économiques, etc ;
  - L'interSCoT a produit une charte commerciale, porte des avis communs (SDAGE, SRADDT, etc.), fait grandir par les diagnostics la vision de la scène métropolitaine élargie (à défaut de faire grandir une gouvernance métropolitaine, NDLR).

- Parce qu'on fait évoluer les schémas culturels des communes sur le logement social, la construction de logements, la densité. Pour certains, on peut presque parler ici d'un outil SCoT au service d'une « progression sociétale » (Rives du Rhône). Pour d'autres, la portée des SCoT sur ces évolutions de fond reste modeste : « on a parfois le sentiment de voir passer les trains », « on ne passe pas spontanément par nous ».
- Parce qu'on peut faire émerger des dossiers orphelins. Dans l'agglomération lyonnaise, le SCoT a «réveillé» des chantiers endormis et fait émerger de nouvelles questions : le développement portuaire, l'université dans ses territoires, etc. Mais « il faut 10-15 ans pour qu'une grande intention advienne » et les sujets de demain mériteraient qu'on s'en saisisse plus résolument.

III. Les tournants qui attendent les SCoT

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

Pas qu'avec les élus, pas que le réglementaire

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

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

Des nouveaux mots d'ordre rassembleurs

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

« Etre moins généralistes et moins pensée unique » (Rives du Rhône).

Mémoire et prospective

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

ENTRE INTÉGRATION ET ARTICULATION (BREST, LE 19 JANVIER 2016)

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

- **la problématique de l'intégration**, où comment la démarche de SCoT (son élaboration, le cadre de travail qu'elle ouvre, le « territoire » qu'elle produit ou reconnaît) s'intègre dans d'autres démarches (en l'occurrence dans le cas du Pays brestois : une agence d'urbanisme, puis un pays, puis un pôle métropolitain), ou pas. Autrement dit, pourquoi observe-t-on un modèle très intégrateur au nord du département, et très éclaté au sud ?
- **la problématique de l'articulation**, où comment on sort du périmètre du SCoT pour atteindre certains de ses objectifs, et plus généralement ceux des collectivités concernées, par des ententes, des réseaux, ou d'autres stratégies plus grands que le SCoT, et qui le font vivre autrement. Autrement dit, quelles perspectives pour un inter-SCoT, ou tout autre mode de coopération élargie, dans le Finistère, et au-delà ?

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

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

I. Valeur ajoutée de l'intégration et alternative raisonnable

1. Brest, un modèle de capacité simplificatrice ?

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

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

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

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

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

2. Les valeurs ajoutées de l'intégration

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

[Faire plus] **Intégrer, c'est mobiliser** : le SCoT du Pays de Brest est un OPTI, un « Objet Politique Très Identifié », outil d'intégration activé par le Pays et le Pôle Métropolitain. La méthode d'élaboration du SCoT est « le socle de l'intégration ». Au centre de la mobilisation, les présidents des EPCI forment le bureau du Pays et du Pôle Métropolitain, réuni plusieurs fois par mois pendant les trois ans d'élaboration du SCoT.

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

3. Sans polarité intégratrice, pas d'intégration ?

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

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

- le collier de perles des petites villes qui ne se parlent pas (Quimper, Quimperlé, Concarneau, Douarnenez,…) et l'incapacité de Quimper, coincée entre Brest et Lorient, à rayonner sur un territoire élargi,

- des pays institutionnels qui prennent les formes des pays historiques (pays bigouden, pays glazic, …), des « guerres de clochers »…
- le manque de volonté des élus, … et là, les explications deviennent vite personnelles.

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

Des pistes de questions à creuser ?

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

II. Articulation de proximité, articulation en réseaux

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

1. Des articulations de proximité

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

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

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

2. Des articulations en réseaux

Deux réseaux se superposent et ciblent des sujets différenciées :

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

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

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