

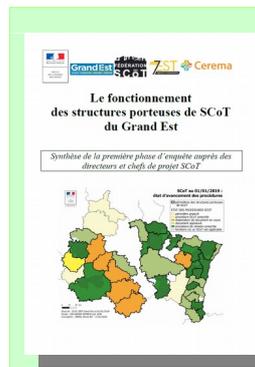
Le fonctionnement des structures porteuses de SCoT du Grand Est

Synthèse de la seconde phase d'enquête auprès d'élus de SCoT

Dans la continuité de la première phase d'enquête auprès des directeurs et chefs de projet SCoT, le groupe de travail (rassemblant au niveau technique les **services déconcentrés de l'État**, le **Conseil régional**, la **Fédération des SCoT**, le **réseau des agences d'urbanisme** et le **Cerema**) a souhaité interroger quelques élus de SCoT du Grand Est dans un double objectif :

- recueillir leur **réaction à la lecture du document de synthèse** de l'enquête auprès des directeurs et chefs de projet SCoT
- mettre en avant, de leur **point de vue d'élus**, les **grands enjeux des SCoT** en termes de fonctionnement des structures porteuses.

Six élus de SCoT, Président ou Vice-Président de leur structure, ont accepté de partager leur **vision du SCoT**. Nous les remercions sincèrement pour cela. Ils sont issus de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace, de territoires plutôt ruraux ou urbains, et représentent des structures porteuses de SCoT à l'antériorité et aux histoires variées. Le présent feuillet présente **les enjeux qu'ils ont soulevés**, sans prétendre résumer l'exhaustivité des points de vue des élus de SCoT du Grand Est. Nous espérons en revanche que leurs remarques permettront à tous de **progresser dans la compréhension** des enjeux de fonctionnement des structures porteuses de SCoT.



Les élus interrogés ont jugé la synthèse des points de vue des directeurs et chefs de projets SCoT factuelle, et honnête dans ses formulations, appréciant tout particulièrement la mise en lumière de la diversité des situations de SCoT.

Enjeu de prise en compte de la diversité des SCoT et de leurs modes de fonctionnement

Le constat de la **diversité** des structures porteuses de SCoT est partagé. Un élu insiste : le législateur ne doit pas imposer une nouvelle organisation type fixée pour chaque SCoT.

*Quelles sont les convergences possibles vers un interSCoT au vu des hétérogénéités de fonctionnement des structures porteuses et des territoires ?
Peut-on mutualiser l'ingénierie ?*

Enjeu de pédagogie

La démarche SCoT ne doit pas être limitée aux techniciens qui la prennent en main, ou aux quelques élus plus particulièrement engagés.

Lors de l'élaboration, nombreux sont les élus qui ont eu l'impression de « s'être fait avoir ».

Ces difficultés d'appropriation ont cependant pu être dépassées au fil du temps dans la phase de mise en œuvre, menant à une **prise de conscience des enjeux de cohérence et de développement propres au SCoT** et de **l'intérêt de fixer collectivement des règles, des objectifs stratégiques**. Suite aux renouvellements politiques, les élus pilotes changent parfois : un temps d'appropriation spécifique est alors nécessaire à ceux qui doivent appliquer **un document construit par d'autres**. Un autre cas de figure concerne les extensions de périmètre. Se côtoient alors des élus qui maîtrisent les tenants et les aboutissants de la stratégie du SCoT, et d'autres nouveaux venus sur le sujet qu'il faut intégrer au processus.

Appropriation de la démarche par tous les élus

Les élus interrogés notent un fort **besoin d'appropriation de la démarche SCoT par l'ensemble des élus** du territoire. Malgré une certaine compréhension de la part des maires, les conséquences du projet de SCoT n'ont pas été perçues, comprises sur le moment. Tous les élus n'avaient **pas conscience de l'aspect stratégique** d'un tel document. Les SCoT qui débutent semblent aujourd'hui percevoir cette difficulté et l'intérêt d'une **phase éducative** au SCoT à lancer en amont des travaux de diagnostic et de définition de projet.

Quelle est la culture en urbanisme des élus qui approuvent le SCoT ?
La démarche SCoT doit permettre de comprendre l'histoire du territoire et se projeter dans le temps. Elle ne se limite pas aux zonages, mais doit permettre une réflexion qualitative.

Sur le sujet spécifique de l'urbanisme en milieu rural, la faible culture concerne non seulement beaucoup d'élus, mais aussi des techniciens.

Pistes citées par les élus, favorisant la compréhension collective de la stratégie du SCoT :

- Pour accompagner la **compréhension des évolutions sociétales**, la structure porteuse gagne à mobiliser de la matière, à porter des connaissances à la réflexion des élus souvent généralistes, pour au final **trouver des traductions aux aspirations des citoyens** (où je veux vivre ? comment ?). Les sources sont variées : agences d'urbanisme, experts, bureaux d'études... La démarche SCoT tient du **défrichage**, du travail de **pionnier**.
- Pour porter et faire **respecter la philosophie du SCoT** après approbation, une **commission SCoT** composée d'élus peut suivre les procédures PLU(i), donner aux maires l'occasion de présenter leur projet et de débattre avec des élus de communes ou d'EPCI voisins sur la déclinaison des orientations du SCoT. Au fur et à mesure, une jurisprudence sur la lecture des orientations du SCoT peut alors se constituer et favoriser l'**acceptation de la norme du SCoT**.
- Pour bien assimiler un document de cadrage tel que le SCoT, les élus ont **besoin d'exemples**. Il s'agit ainsi d'**illustrer les orientations du SCoT pour comprendre ce qu'il produit sur le terrain**. Le SCoT n'est pas maître d'ouvrage

Le SCoT a financé des études urbaines au niveau des communes, associant les maires et les vices-présidents délégués à l'urbanisme des EPCI. Ces études d'aménagement paysager en 3D ont permis de présenter des projets de façon qualitative, pour promouvoir la cohérence urbaine, architecturale, à l'échelle du quartier.

des projets des collectivités, mais dispose d'**ingénierie**. La **concrétisation du projet stratégique** du schéma passe par l'accompagnement des communes. Après plusieurs années, la problématique devient celle de l'**évaluation du SCoT par les effets produits**.

- La règle implicite : « **ne fais pas chez toi ce que tu ne veux pas que ton voisin fasse** » ou encore la logique « **ce qui est vrai pour le voisin s'applique aussi pour soi** » permettent également de guider les réflexions et agissements de chacun des élus.

Par ailleurs, l'appropriation de la démarche SCoT peut être facilitée par une **habitude de travailler ensemble entre EPCI** au sein d'un Pays/PETR préexistant au SCoT. Des travaux antérieurs plus thématiques (ex. PCAET, POCE pour les SCoT les plus récents) peuvent également être ré-exploités et venir nourrir les réflexions SCoT.

C'est à force de travail en commun que les territoires gagnent en maturité et peuvent ensuite se lancer dans d'autres projets intercommunaux (PLUi, AOM...).

→ **Enjeu d'ingénierie**

*En phase de mise en œuvre, la structure a besoin d'une **compétence permanente pour le suivi** du SCoT. Le recrutement d'une personne dédiée ne peut se faire qu'avec un **budget ambitieux** accordé au SCoT.*

Les élus notent également la **nécessité d'ingénierie** pour conduire les démarches SCoT, tant lors de l'élaboration de la stratégie que pour la faire vivre.

Enjeu de cohésion entre territoires urbains et ruraux

A tort pour moi, les élus de la périphérie ont le sentiment que tout est au profit de l'agglomération principale, aux dépens du territoire.

Au dire d'un élu, le sujet central des SCoT est passé de la consommation d'espace à l'**articulation entre centres et périphéries**.

La hantise des petits, c'est d'être mangés par les gros !

Les SCoT travaillent la **question des échelles**. Le choix d'un périmètre en cohérence avec le fonctionnement du territoire, comme les mobilités, facilite les liens entre urbain et rural et évite à une agglomération d'être bordée de SCoT défensifs. L'objectif est là de **raccrocher les territoires ruraux, de résorber le fossé entre l'urbain et le rural**.

À l'opposé, le discours politique peut valoriser de plus petites tailles de SCoT, pour lesquels l'intérêt à échanger avec leurs voisins existe, mais sans que cela implique de fixer des règles communes.

*Nous avons fait le choix d'être un **petit territoire de SCoT très actif** pour lui-même, qui se positionne par rapport au pôle, au lieu de n'en être **que l'hinterland**.*

→ **Enjeu de limitation des effets « frontière »**

Quelles que soient les tailles des SCoT, le traitement des limites se pose. Les échanges avec les territoires voisins, en **interSCoT** sont essentiels. Mais l'objectif n'est pas seulement de se parler entre voisins, mais de **travailler vers plus de cohérence territoriale**. Pour limiter l'effet frontière, le SCoT vise **d'avantage une compréhension commune que des objectifs contraignants**.

En l'absence de couverture SCoT des territoires limitrophes, la problématique est similaire, voire renforcée. **Comment réguler en interne au SCoT si le voisin ne régule pas ?**

L'État ne me semble pas avoir joué son rôle dans la régulation de l'urbanisation des territoires hors SCoT.

Enjeu de démocratie locale

Les démarches SCoT présentent l'occasion d'un **débat dépolitisé, apaisé, rassurant** entre les élus des communes et/ou des EPCI d'un vaste territoire. Un SCoT de grand territoire offre ainsi un lieu de discussion à plusieurs présidents d'EPCI couvrant un large territoire de vie. Mais les élus de la structure porteuse de SCoT, les plus investis, sont des élus au troisième degré (issus des conseillers communautaires, eux-mêmes comptant parmi les conseillers municipaux). La difficulté est de **rendre-compte** de leurs réflexions et prises de position aux autres élus communautaires, ainsi qu'aux conseillers communaux. Le risque engendré est la **dissociation entre les élus porteurs du SCoT et les autres élus du territoire**, et de fait alors, la mise à mal de la concrétisation de la stratégie territoriale.

Pour résoudre cette difficulté, certains élus relèvent l'**importance de faire participer les maires**.

La **taille raisonnable du périmètre** de SCoT est également parfois perçue comme la condition *sine qua non* du **débat politique** et d'une **gestion territoriale efficace**, nonobstant la promotion de visions très technicistes qui poussent à de grands territoires de SCoT.

Le SCoT génère des réactions ambivalentes : il est à la fois vu comme repoussoir et utile. L'appropriation de la démarche et du projet stratégique formulé par l'ensemble des élus du territoire est décisive dans l'acceptation.

Enjeu du rythme de la dynamique de travail

La nécessité d'un **bon timing** a été mise en avant, pour **garder la dynamique** après la prescription du périmètre de SCoT. Il faut **marquer l'intérêt des élus au-delà de l'ambition de départ**. En effet, la relance est lourde, pour rafraîchir la logique SCoT, recréer la dynamique. Cela met en évidence la fragilité fonctionnelle des procédures SCoT : l'action ne doit pas être trop loin dans le temps. L'élaboration du SCoT est suffisamment longue pour ne pas la faire durer plus que nécessaire.

Perte d'énergie pour faire vivre le SCoT à l'occasion de la construction du pôle métropolitain

De même, après l'approbation, le **soufflet peut retomber rapidement**, d'autant plus si l'attention des élus est sollicitée sur d'autres projets. La FédéSCoT met régulièrement en garde sur ce point.

Par ailleurs, la période actuelle, **pré-électorale**, génère des comportements spécifiques. Les SCoT les moins avancés dans leur procédure, anticipant un **renouvellement des équipes politiques**, **préparent le travail** pour le prochain mandat. Les **prises de décision sont repoussées** ultérieurement. **Une période blanche d'un an** est globalement à prévoir. Ce temps peut tout de même être mis à profit pour **partager les analyses territoriales** : diagnostic du SCoT, bilan à 6 ans...

Contact

Gwendoline BARRIER, *chargée de mission développement de la planification*,
DREAL Grand Est / service Aménagement et Energies Renouvelables
03 88 13 07 31 – gwendoline.barrier@developpementdurable.gouv.fr