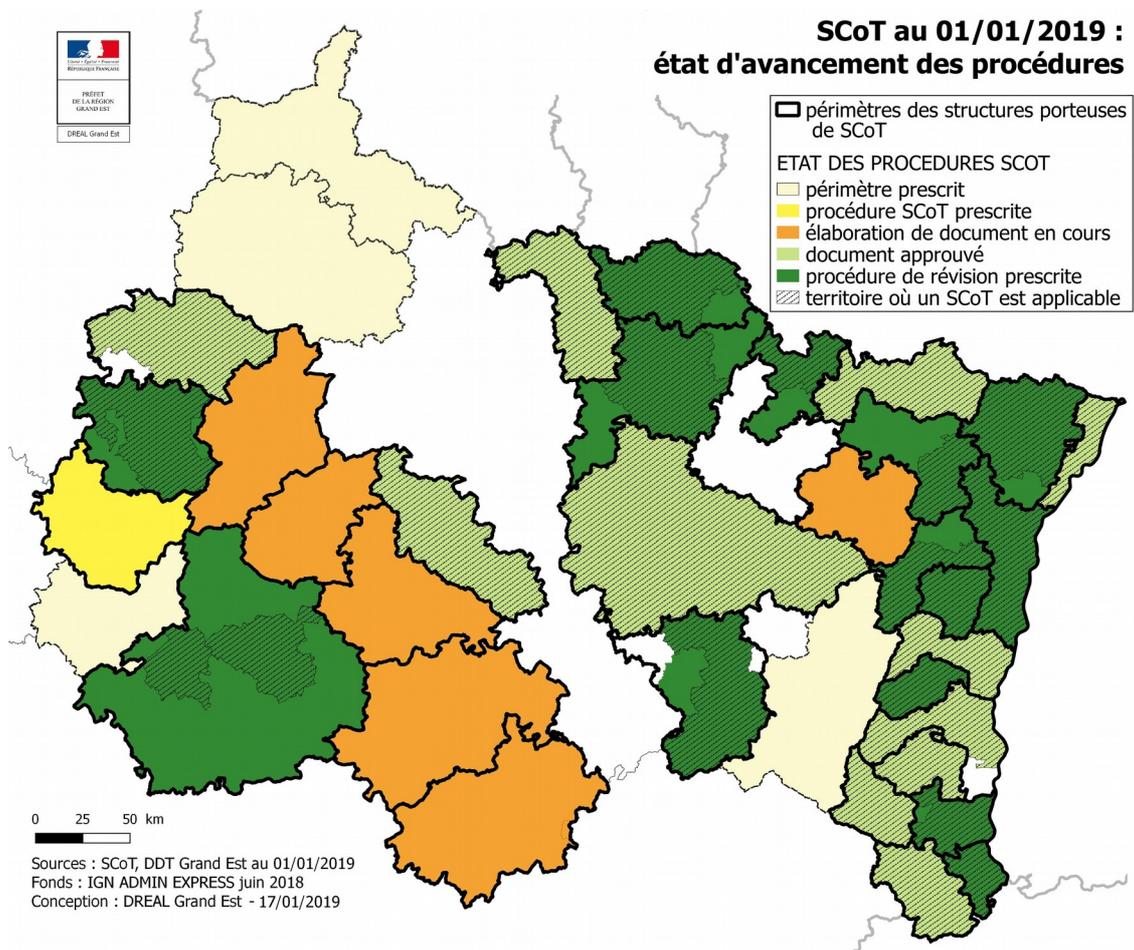


# Le fonctionnement des structures porteuses de SCoT du Grand Est

*Synthèse de la première phase d'enquête auprès des  
directeurs et chefs de projet SCoT*



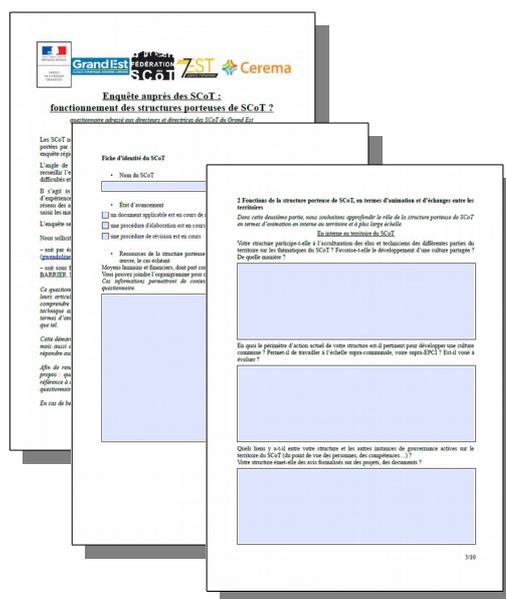
Les **services déconcentrés de l'État** en Grand Est (DREAL, DDT), le **Conseil régional**, la **Fédération des SCoT**, le **réseau des agences d'urbanisme** et le **Cerema** se sont associés dans la perspective de progresser – ensemble et avec les SCoT du Grand Est – dans la connaissance du fonctionnement des structures porteuses de SCoT : réalité de leur organisation, difficultés et pistes de développement.



Tous les **directeurs ou chefs de projet SCoT du Grand Est** ont été invités, en mai 2018, à partager leur **vision du fonctionnement de leur structure** porteuse de SCoT. Sur les 32 SCoT du Grand Est, 14 ont répondu lors d'un entretien téléphonique et 10 autres ont complété le questionnaire écrit. **Cette synthèse restitue leurs points de vue.**

Le groupe de travail tient à **remercier tous les SCoT contributeurs** pour la richesse des points de vue exprimés dès cette première phase. Ils renforcent la **conviction collective de l'utilité des SCoT dans l'architecture de la planification** aux différentes échelles, et de **l'importance de leur rôle** dans le Grand Est. Ils révèlent surtout l'utilité de **partager, entre tous**, la multitude des retours d'expérience et des modalités de travail inventés par chacun du fait de la **diversité des situations locales**.

C'est à ce partage qu'invite cette première synthèse et les échanges qui pourront s'ensuivre. Ce document ne présente ainsi à ce stade **ni conclusions, ni recommandations** de la part du groupe de travail qui n'en a pas vocation, mais les différents points de vue recueillis avec le plus de fidélité possible.



## SOMMAIRE

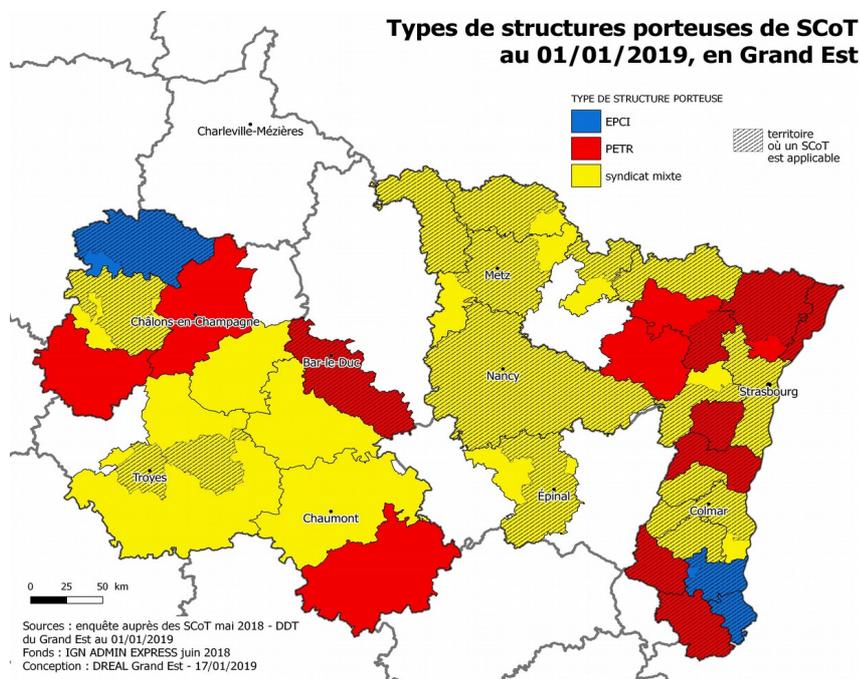
<b>Le positionnement territorial et fonctionnel des structures de SCoT dans le Grand Est</b>	<b>p. 3</b>
Des structures aux fonctionnements très variés en Grand Est	...3
Les différents périmètres et échelles d'action des SCoT	...5
<b>Une démarche de projet vivante et collaborative, qui n'est cependant pas toujours pleinement investie comme telle</b>	<b>p. 8</b>
De l'urbanisation limitée au développement d'une culture de l'urbanisme	...8
Encore des difficultés pour les élus des territoires à accepter la démarche et à la faire vivre pleinement	...9
<b>Le rôle clé des structures porteuses de SCoT pour animer et faire vivre les stratégies territoriales</b>	<b>p. 11</b>
Rôle d'animation des procédures SCoT et de leur application	...11
Faire vivre la stratégie territoriale : portage et animation par les structures porteuses	...13
<b>Perspectives de l'enquête</b>	<b>p. 16</b>

# Le positionnement territorial et fonctionnel des structures de SCoT dans le Grand Est

## Des structures aux fonctionnements très variés en Grand Est

### Différents types de structures porteuses de SCoT

Les structures porteuses de SCoT du Grand Est sont principalement des **syndicats mixtes**. Certains sont dotés uniquement de la compétence SCoT alors que d'autres en rassemblent plusieurs (développement local...).



*Il est rassurant pour les EPCI d'intégrer une structure avec une seule compétence, pour ne pas se sentir avalé par la nouvelle structure.*

Dans certains territoires, le choix des élus s'est porté vers les structures de **Pays, aujourd'hui PETR**, parfois suite à l'habitude de travailler à cette échelle, et plus récemment dans certains cas, pour **gagner en opérationnalité** et connecter le SCoT à l'exercice d'autres compétences.

Suite à la mise en œuvre des SDCI au 1<sup>er</sup> janvier 2017, trois SCoT sont aujourd'hui **portés par des EPCI** en Grand Est.

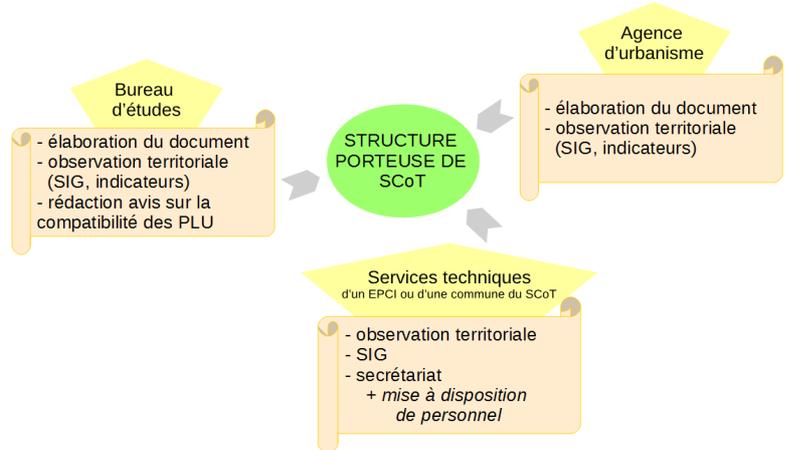
*Le syndicat mixte exerce la compétence SCoT, organise la prise de compétence « coordination des services de transport » et conduit des actions de coopération dans les domaines de l'économie (dont tourisme), de l'alimentation/agriculture, du numérique et de l'environnement.*

*Le PETR est l'organe de discussion à l'échelle du territoire qui dépasse les EPCI. Le projet commun est antérieur au SCoT. Le Pays fédère. La structure gère le SCoT et le développement local.*

## Des équipes techniques aux côtés des représentants politiques

Au moment de l'**élaboration du document** SCoT, les structures porteuses de SCoT travaillent souvent avec l'**appui d'un bureau d'étude ou d'une agence d'urbanisme**. Ainsi, les structures aujourd'hui engagées dans une première élaboration de SCoT se sont le plus souvent tournées vers des bureaux d'études. Elles recourent parfois également à l'**ingénierie des services techniques** de l'EPCI centre.

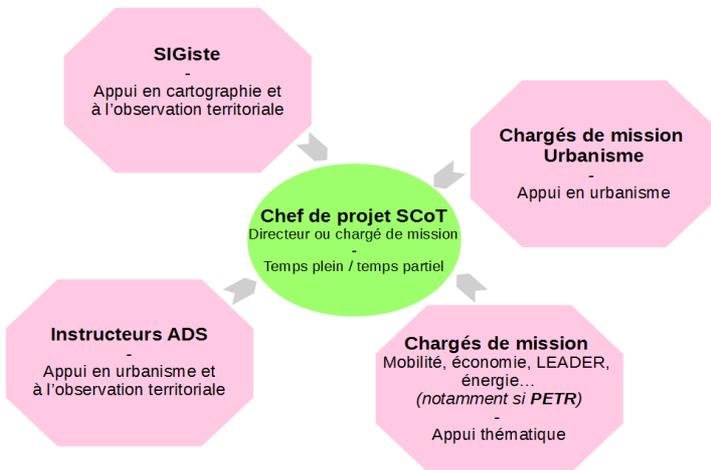
### Appuis techniques externes aux structures de SCoT



En **phase de mise en œuvre**, le travail des SCoT est **davantage réalisé en régie**, ce qui n'exclut pas que certaines structures mobilisent un bureau d'études pour certains volets particuliers comme l'analyse de la compatibilité ou l'observation territoriale, ou sollicitent une agence d'urbanisme pour des études ponctuelles. Dans un cas, la structure délègue complètement la mise en œuvre à l'agence.

Les SCoT en **phase de révision** recourent à une **ingénierie diversifiée** : régie à 100 % ou presque, appui de bureaux d'études et/ou d'une agence d'urbanisme.

### Appuis techniques au chef de projet SCoT au sein de la structure



*Mise en œuvre du SCoT et révision en régie.  
Moyens : directeur + sigiste + urbaniste.  
Une personne à 100 % en régie permet de faire différemment, de produire mieux, bien qu'en plus de temps.*

Dans tous les cas, le sujet crucial est ainsi celui du **positionnement des élus par rapport aux techniciens** qui élaborent le SCoT, ceux-ci étant soit au sein de la structure juridique qui porte le SCoT, soit en dehors, rattachés à une agence d'urbanisme, aux services techniques d'un

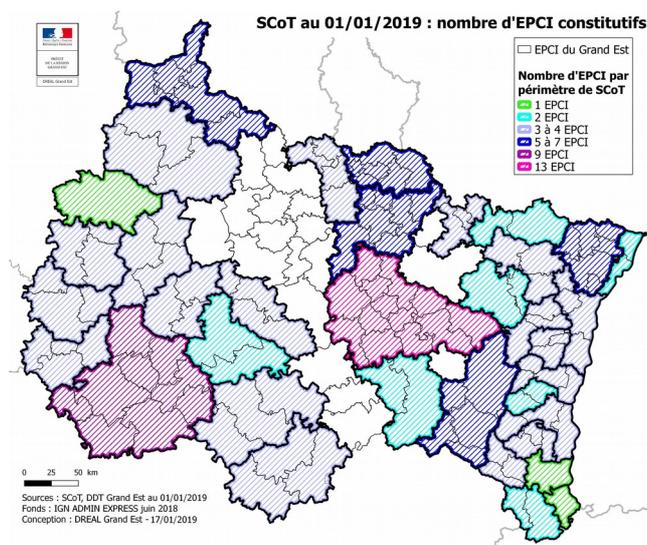
EPCI, ou encore membres d'un bureau d'études. Un directeur de SCoT peut voir l'avantage à séparer les ressources techniques de la structure de SCoT et de ses élus, pour enrichir les échanges. À l'inverse, les structures qui font le **choix d'un travail en régie** jugent que cela permet une plus grande proximité entre équipe technique et élus. Les arbitrages dépendent à l'évidence des choix politiques et des contextes locaux. L'important est d'avoir conscience de l'influence de l'organisation retenue sur l'**appropriation du projet et de ses orientations**.

*Le PETR est peu doté pour le suivi du SCoT :  
- directrice sur le SCoT et les autres dossiers  
- assistante de direction qui assure la partie administrative.  
Animation : directrice et VP.  
Soit à peine 0,5 ETP.  
Impossible de se passer du BE pour rendre les avis.*

## Les différents périmètres et échelles d'action des SCoT

Les structures porteuses de SCoT du Grand Est rassemblent aujourd'hui entre 1 et 13 EPCI (médiane 3 EPCI). Elles recouvrent des territoires d'étendues très variées, de **270 km<sup>2</sup>** à **4 790 km<sup>2</sup>** (médiane 1 020 km<sup>2</sup>), qui accueillent de **35 000** à **580 000 habitants** environ (médiane 85 000 habitants).

Outre l'amplitude des différences de configuration constatées, il faut également avoir en tête leur **évolutivité** : les périmètres des EPCI ont été régulièrement modifiés ces dernières années, et tout particulièrement **en 2017 suite à la loi NOTRe**. Mécaniquement, les périmètres de SCoT **ont suivi ces évolutions**. Parfois, les reconfigurations intercommunales ont aussi pu impulser des redimensionnements de SCoT au-delà même des besoins liés à la mise en œuvre des SDCI.



### Quel périmètre de SCoT souhaitable pour un projet qui suscite l'adhésion ?

*En termes de bassin de vie, le périmètre est à peu près bon, mais le positionnement du SCoT n'est pas habile. Les SCoT ont été historiquement créés pour la densification, pas pour le rural. Le SCoT est éloigné des problématiques du quotidien.*

Des SCoT de grandes agglomérations expriment le besoin de coopérations renforcées avec les territoires voisins inclus dans les mêmes **périmètres de fonctionnement socio-économiques**. Malgré certains souhaits, aucune fusion de SCoT à ces échelles n'est à l'ordre du jour. À l'opposé, plusieurs directeurs de SCoT de territoires plus ruraux ou périurbains ont insisté sur l'importance d'un périmètre à taille humaine, au risque de **ne pas fédérer, et de ne pas recueillir d'adhésion au projet**.

Au sein du périmètre de SCoT comme au-delà, tout l'enjeu consiste à articuler centralités et périphéries. Le SCoT permet, par exemple, de réduire le **sentiment que l'agglomération principale va phagocyter les communes rurales**.

### Les SCoT à des échelles qui impliquent des interfaces entre communes, EPCI et Région

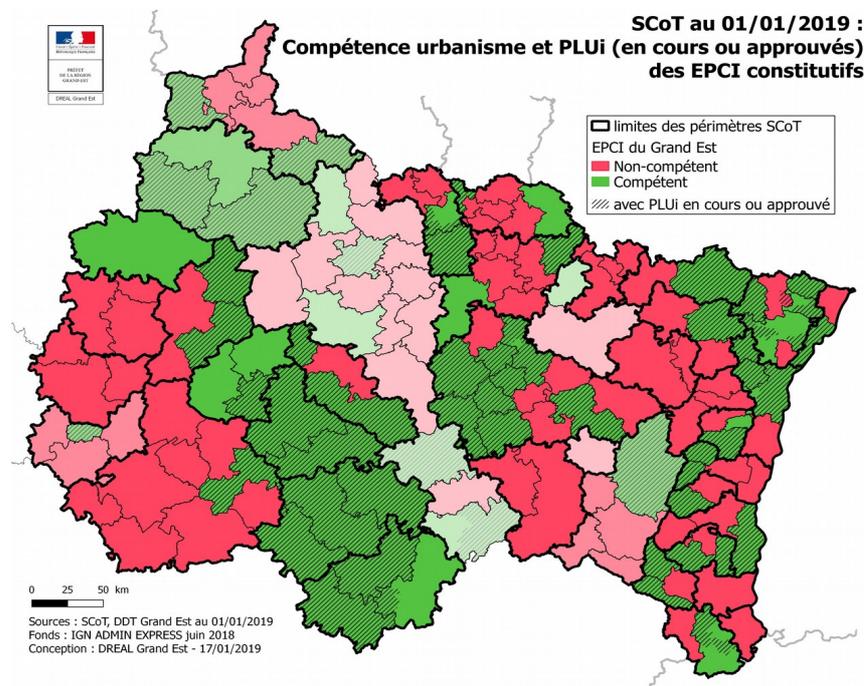
#### Des relations encore fortes avec les communes, parties prenantes de la planification de l'urbanisme

Le code de l'urbanisme définit la structure porteuse de SCoT comme un regroupement d'EPCI. Mais l'enquête révèle l'importance accordée à l'**échelle communale**, à la fois dans la représentativité au sein de la structure de gouvernance, et dans la prise en compte des enjeux locaux dans le document. Le SCoT **rassure les communes sur leurs marges d'autonomie par rapport à l'EPCI**. Il en est le garant. Le document sert de **référence en termes de droits et d'obligations**, notamment pour les droits à construire. Au reste, le SCoT peut **appuyer les communes** qui ont moins de capacités d'ingénierie que les EPCI. Dans les territoires où la

*l'habitat et l'urbanisme réglementaire sont restés des fiefs communaux encore bien gardés*

compétence urbanisme est restée au niveau communal, ce mode de penser l'urbanisme au-delà de l'échelle communale peut au fil du temps rassurer les élus et les aider à se positionner sur le **transfert de la compétence urbanisme** à l'EPCI.

*Le PLUi offre l'opportunité de la mutualisation. Les communes gardent leur propres intérêts.*



### ***L'EPCI, renforcé par la loi NOTRe et les SDCI***

*avant le SCoT, les EPCI se tiraient la bourre en termes d'économie*

Le bouleversement des **périmètres des EPCI en 2017** a induit un **recentrage de ces derniers sur eux-mêmes pour s'organiser**, au détriment de l'échelle SCoT. Mais c'est surtout l'octroi de **compétences en matière d'économie** (en binôme avec la Région) associé aux **retombées fiscales** des implantations d'entreprises, qui renforce le rôle des EPCI et fragilise l'échelle du SCoT. Certains EPCI reprennent la main sur la contractualisation. Des EPCI appartenant à des SCoT différents peuvent être amenés à **discuter entre eux** directement au risque d'**interférer avec les discussions** entre SCoT.

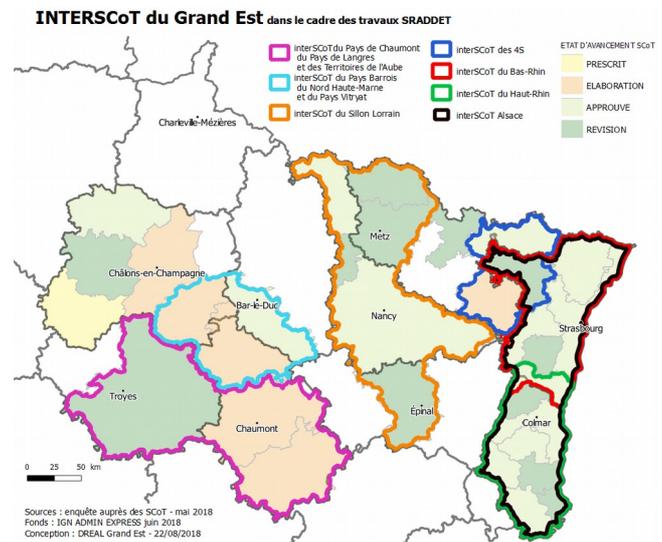
Ainsi, le rôle du SCoT en termes de limitation des concurrences territoriales est constaté, mais reste modéré. Au sein de son périmètre, le dialogue entre EPCI devient plus aisé et régulier au fur et à mesure du travail sur le SCoT. En donnant un **cadre de développement partagé**, le SCoT contribue à ce que les territoires œuvrent pour un bien commun, **sans pour autant gommer totalement les concurrences**. Dans les faits, des **divergences d'intérêts** peuvent se faire sentir.

### ***Le Conseil régional, nouveau chef de file de l'aménagement***

La politique régionale et ses évolutions apparaissent en outre comme un **élément de contexte majeur**. Des SCoT ont évoqué leur sollicitation par la Région pour des **avis techniques d'opportunité** dans le cadre de certains dispositifs. Le SRADDET a également été cité par tous. Comme la **Région s'adresse à aux SCoT comme interlocuteur**, certains directeurs de SCoT notent un renforcement de leur structure par ce biais, malgré le **poids croissant des EPCI**. On peut aussi supposer que l'échelle de la contractualisation des Pactes Offensive Croissance Emploi du Conseil régional, en continuité du SRDEII, aura une certaine influence sur le **positionnement des SCoT et la pertinence de leur échelle territoriale** dans ces paysages de gouvernance.

## Les relations entre SCoT ou en interSCoT

À l'occasion de la démarche d'élaboration du SRADDET Grand Est, la plupart des SCoT se sont **rassemblés** en plusieurs groupes **pour contribuer collectivement**. L'impression générale est que cela leur a permis de **prendre du recul** sur eux-mêmes et a rendu les **échanges plus spontanés**. Les directeurs soulignent l'importance d'un **objectif commun et/ou d'un acteur neutre, indépendant, animateur**, pour fédérer les SCoT. Les dynamiques impulsées par ces partenariats, nouveaux ou renforcés, produisent de **nouvelles pratiques et réflexions interSCoT**. Selon les territoires, les liens créés entre SCoT semblent plus ou moins pérennes. Par ailleurs, d'autres rapprochements entre SCoT, non encore formalisés, ne sont pas à exclure à l'avenir.



L'intensité des démarches interSCoT varie selon les territoires et l'ancienneté de la couverture en SCoT. Des SCoT en élaboration préfèrent **traiter d'abord les sujets en interne** avant d'échanger avec les voisins. Mais dès l'élaboration, les liens entre SCoT peuvent se créer, à l'image de choix de commandes groupées réalisées pour recruter les bureaux d'études.

*Un Interscot politico-technique est né des travaux d'élaboration du SRADDET. Il n'a pas de caractère formalisé, mais des rencontres politiques et techniques entre les 5 structures de SCoT se tiennent de manière régulière. Un programme de travail au-delà du SRADDET a été défini pour poursuivre les réflexions/échanges et éclairer des sujets communs et stratégiques (ex. la mobilité des personnes et les flux de marchandises dans le sillon lorrain) à investir (étude en prévision). Le pilotage politique se veut collégial. L'Interscot s'appuie sur les moyens humains de 2 SCoT, et sur les compétences et expertises des 3 agences d'urbanisme (convention multipartite).*

## Une démarche de projet vivante et collaborative, qui n'est cependant pas toujours pleinement investie comme telle

### De l'urbanisation limitée au développement d'une culture de l'urbanisme

Lorsque l'on interroge les directeurs et chefs de projet SCoT sur les **motivations à l'origine de la démarche**, c'est la **volonté de déroger au principe d'urbanisation limitée** qui est presque systématiquement évoquée. Mais rares sont les structures porteuses qui ne se saisissent pas du SCoT pour porter un **message de régulation du développement urbain**, à travers des actions **pédagogiques**, et pour développer une **concertation sur le projet de territoire**, dans l'esprit d'une vraie culture de l'urbanisme.

#### *Le rôle du SCoT, de la consommation foncière au projet de territoire*

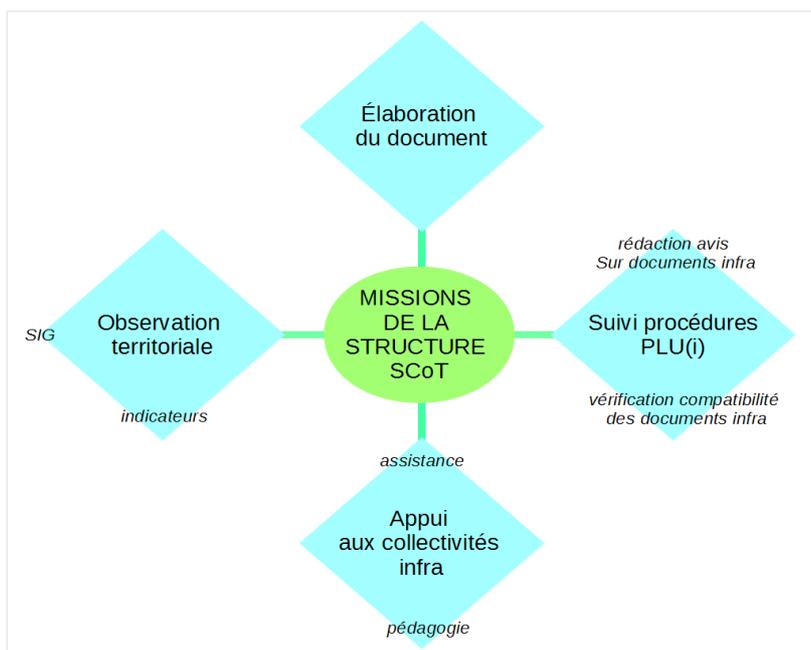
*L'urbanisme est un travail de fond. Les gens s'y intéressent quand ils y sont confrontés.*

Le sujet qui cristallise les intérêts, des élus comme de la population, est celui de la **consommation d'espace**. Le SCoT s'avère alors mobilisateur surtout si des PLU(i) sont en cours. Mais, les élus porteurs affichent la volonté de **ne pas réduire le SCoT aux enjeux fonciers**.

Le SCoT est en effet vu comme un **catalyseur de développement durable** pour les territoires. Il permet la **prise de conscience du patrimoine, en tant que bien commun, et de la nécessité de le préserver**, et invite à se fixer un horizon commun. La démarche de SCoT **permet une acculturation des élus**, à l'occasion de l'élaboration du schéma, de même que lors de la phase de mise en œuvre le cas échéant. Les temps longs de ces phases laissent aux élus le temps d'apprendre à se connaître et à s'identifier à un grand territoire, ainsi qu'à mieux appréhender certaines thématiques.

#### *Une démarche combinant de multiples dimensions qui dépassent le caractère réglementaire*

Les missions que se donnent les structures porteuses de SCoT incluent à la fois le **suivi des procédures d'élaboration ou d'évolution** des documents SCoT, mais également des **missions de portage des orientations** du document. Ainsi, certaines structures de SCoT visent à **accompagner leurs collectivités** vers des projets plus vertueux pour **progresser sans opposition frontale**. Ces SCoT vont au-delà de la posture de personne publique associée, et se placent plutôt en **réfèrent urbanisme et aménagement**, en aiguillant les communes, en proposant des solutions, et **négoçient en amont pour de bonnes relations de travail**.



*Les rôles du SCoT selon l'enquête, à l'occasion de l'élaboration et de la mise en œuvre*

*rôle formidablement bénéfique que joue la dynamique SCoT auprès des élus*

Le constat est largement partagé que le rôle majeur de la structure de SCoT est de permettre **aux élus de se rencontrer, et d'échanger**, alors qu'ils ont parfois peu d'occasions sinon, s'ils n'ont pas d'autres fonctions représentatives au conseil départemental ou régional. La structure de SCoT crée un espace de dialogue entre les élus permettant de dépasser la frontière des

EPCI. En revanche, pour les trois SCoT constitués d'un seul EPCI, c'est la structure de l'EPCI qui assume la fonction coordinatrice, indépendamment du SCoT.

Les occasions d'échanges avec les territoires voisins hors du périmètre de SCoT, parfois au-delà des frontières nationales, sont aussi des moments privilégiés de dialogue allant du simple **formalisme réglementaire lors de procédures, à des démarches plus approfondies et pérennes**.

Aussi, le travail des structures porteuses de SCoT peut permettre l'émergence de **projets communs** aux différents EPCI qui les composent, et offre la possibilité de porter des **stratégies structurantes** pour l'ensemble des communes. Favorisant prise de conscience des intérêts et enjeux communs par les élus, les SCoT ont pu être des **facilitateurs des intercommunalités** d'aujourd'hui.

Par ailleurs, la structure porteuse de SCoT peut jouer le rôle d'une **tribune politique**. Les élus locaux se servent ainsi parfois de la visibilité du SCoT pour **exprimer le point de vue du territoire du SCoT** sur des projets ou politiques de plus large échelle.

## Encore des difficultés pour les élus des territoires à accepter la démarche et à la faire vivre pleinement

### *Maintien de difficultés à dépasser l'échelle communale*

*Le pire, pour les élus, c'est que c'est une contrainte volontaire !*

À leurs débuts, les SCoT sont souvent **vus comme une contrainte** par les élus du territoire. Les **réactions anti-SCoT** ou de **distanciation à l'égard de « votre SCoT »** peuvent être nombreuses, et le travail de la structure porteuse consiste alors à **détricoter les préjugés** : le document SCoT traduit certes des obligations légales, mais est aussi un projet politique voté par des élus locaux. En outre, certains maires ou présidents d'EPCI apprécient de pouvoir **s'appuyer sur le schéma comme document cadre**, pour mener la révision de leur PLU(i), et expliquer à leur conseil (inter-)communal et leur population la nécessité de réduire les zones d'extension.

Au fil du temps, et de l'acculturation des élus, le SCoT est souvent mieux accepté. Cependant, cette acculturation ne se traduit pas systématiquement par des **postures d'élus qui se sentent parties prenantes** du déploiement d'orientations fortes et de leur mise en œuvre. Les élus **entendent les enjeux de consommation d'espace** notamment, mais ne sont pas pour autant toujours moteurs pour les **appliquer**.

*Les armatures sont plutôt respectées, elles fonctionnent. Mais pas d'unanimité à 100 %. Remise en cause par les communes des bas niveaux de l'armature, qui voudraient avoir plus de droits.*

*Participation assidue de la part d'une trentaine d'élus : avec un suivi de près pour certains en raison de la crainte de l'impact du SCoT sur le développement urbain de leur commune ; quelques-uns pour leur position d'élus convaincus.*

La **montée en échelle** dans les stratégies d'aménagement, introduite par les démarches SCoT, est toujours en question : comment un élu peut-il à la fois porter les enjeux de sa commune et les enjeux du SCoT ? **Surmonter leur vision communale** demeure souvent une **difficulté pour les élus** quand ils perçoivent les intérêts comme divergents.

## Contrainte négociée au sein du SCoT en vue d'une régulation de l'urbanisation ?

*Nombre d'orientations auraient gagné à être plus claires, mais c'était les conditions de l'adhésion.*

Plusieurs éléments limitent encore la capacité de la démarche à **générer du projet de territoire**. Pour faciliter l'acceptation par tous du futur schéma ou de sa révision, les démarches sont souvent animées dans une perspective **consensuelle**. Les élus ont le réflexe de **calibrer largement les enveloppes foncières** nécessaires aux extensions **et de formuler des orientations prescriptives plutôt vagues** pour **garantir l'adhésion**. En témoignent également au moment de la mise en œuvre, les **avis officiels** du SCoT qui **font rarement état de possibles incompatibilités des documents locaux**. C'est d'autant plus marqué lorsque le SCoT est porté par un seul EPCI (notamment compétent en urbanisme), lequel **ne peut se positionner en censeur** faute de rompre des équilibres fragiles en interne.

Peu de directeurs de SCoT font état d'**élus engagés qui tiennent ferme pour la bonne application des orientations du SCoT**, en termes de densité par exemple.

De plus, le **caractère prescriptif du SCoT** est considéré comme un élément qui complexifie l'élaboration d'un véritable projet stratégique porté par le SCoT. Les élus veulent **éviter les sujets qui fâchent sur les éléments opposables**. Leur **aspiration aux décisions unanimes** les empêche d'aborder certaines thématiques. Certaines collectivités font ainsi le choix d'élaborer un projet de territoire en amont du SCoT, dans un contexte plus serein. À l'inverse, pour d'autres, le caractère réglementaire du SCoT constitue sa force, mais davantage dans un **rôle stratégique d'orientation** que prescriptif.

*Le SCoT n'est plus un document politique, mais la territorialisation de ce qui vient d'au-dessus.*

En outre, certains élus considèrent que le travail sur le SCoT ne leur laisse que **peu de marges**. Les SCoT se doivent en effet de **compiler et territorialiser un grand nombre de documents de rang supérieur**. Par ailleurs, contraints de suivre l'**évolution des textes réglementaires** (Grenelle, ALUR...), les territoires ont l'impression de ne pas avoir le temps d'appliquer les SCoT en vigueur. Et ils peuvent être amenés à se lancer dans des révisions prématurément pour tenir leur document réglementairement à jour ou suivre l'**évolution de périmètre imposée par la nouvelle carte intercommunale** (SDCI au 01/01/2017). Comment le SCoT peut-il alors rester un lieu de projet politique ?

## Le rôle clé des structures porteuses de SCoT pour animer et faire vivre les stratégies territoriales

Tout au long des étapes qui jalonnent la **vie des documents SCoT**, les structures porteuses sont présentes pour **organiser l'animation des réflexions** et la **construction de la stratégie** du schéma, puis sa **mise en œuvre** sur le territoire, en lien avec les territoires voisins et les acteurs partenaires. Selon les choix d'organisation locaux, ces missions peuvent être supportées à 100 % par les structures de SCoT ou plus ou moins déléguées aux appuis techniques dont elles bénéficient (agences d'urbanismes, services techniques, bureaux d'études). Par exemple, la présence d'une agence d'urbanisme sur le territoire d'un SCoT se traduit souvent par un partenariat étroit avec la structure porteuse de SCoT, allant parfois jusqu'au pilotage de la réflexion et des travaux par l'agence elle-même (le chef de projet SCoT est un chargé de mission de l'agence d'urbanisme).

Ainsi, les nombreux retours d'expériences montrent que les travaux SCoT sont des lieux d'interface entre les directeurs et chefs de projet SCoT, leurs appuis techniques, les élus porteurs du SCoT et les autres élus des territoires.

### Rôle d'animation des procédures SCoT et de leur application

La plupart des structures porteuses de SCoT du Grand Est sont pilotées par un **comité syndical** qui rassemble un nombre important d'élus et se réunit aux grandes étapes des procédures du SCoT et de la vie administrative de la structure. Au quotidien, c'est le **bureau**, regroupant généralement président et vice-présidents, qui assure le suivi des dossiers. Dans le cas de PETR ou de syndicat mixte assumant d'autres compétences que le SCoT, une **commission SCoT** remplace parfois le bureau sur les dossiers spécifiques au SCoT. Souvent, pour toucher toutes les communes du territoire, les structures organisent également des réunions à destination de l'intégralité des maires du territoire dans un format plus informel de **conférence des maires**.

### *Une multitude de modalités pédagogiques pour animer la réflexion stratégique sur le projet d'aménagement du territoire*

*Chaque phase d'élaboration du SCoT fait l'objet d'un séminaire de lancement (cadrage des attendus), d'ateliers de travail et de réunions de restitution au sein de chaque territoire, à destination des élus.*

Lors des procédures d'élaboration, modification ou révision, les structures porteuses de SCoT, et en fonction des organisations locales, leurs appuis techniques externes, s'organisent pour **animer les réflexions** et la **construction des orientations**. Des élus référents (vice-présidents par exemple) peuvent être nommés sur les principales thématiques et des commissions thématiques peuvent être organisées. Les élus se révèlent généralement **bien investis** dans ces phases, d'autant plus s'ils anticipent des **retombées sur leur document local** d'urbanisme. Au-delà de ses propres événements internes, **la structure de SCoT présente parfois ses travaux en conseil communautaire des EPCI membres**. Plusieurs directeurs

de SCoT notent des facilités dans l'animation des échanges lorsque les élus sont par ailleurs investis dans des procédures de PLUi.

Il apparaît ainsi que c'est la somme des différentes actions pédagogiques, séminaires et ateliers à destination des élus organisés par les structures de SCoT et leurs appuis techniques externes qui permet à

ceux-ci d'**élargir collectivement leurs échelles de réflexion pour gagner en hauteur de vue et en cohérence** (notamment sur les questions d'armature territoriale et de solidarité ville/campagne). Dans certains cas sont proposés également des **visites de terrain** (ex : entreprises, friches, jardins partagés...) pour rendre les **réflexions plus concrètes**, et un **accompagnement des collectivités lors de leurs procédures d'urbanisme locales** pour les sensibiliser et les appuyer dans des choix pertinents pour l'ensemble du territoire du SCoT.

En outre, nombreux sont les SCoT qui **élargissent ces manifestations** (ateliers / visites / séminaires...) **aux autres acteurs du territoire** : à travers les **membres du conseil de développement** de la structure si cette instance existe, aux **filières professionnelles** selon les thématiques (commerce...), et aux **associations** du territoire (notamment associations environnementales). Les **personnes publiques associées** sont aussi régulièrement invitées à ces événements. Beaucoup de SCoT se questionnent pour **mobiliser directement les citoyens** lors de **réunions publiques ou d'ateliers ouverts** par exemple, et renforcent à cet effet leur communication (site internet, lettres du SCoT, réseaux sociaux, panneaux de présentation lors d'expositions en mairie ou médiathèque...).

#### *Fonction d'accompagnement*

*et de conseils et mission d'agence d'urbanisme :*

- *Organisation de conférences liées à des thématiques spécifiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour sensibiliser les élus*
- *Réalisation de fiches techniques facilitant la compréhension en matière d'urbanisme / d'urbanisme durable*
- *Organisation de sorties EducSCoT pour aller voir des opérations exemplaires*
- *Accompagnement en stratégie foncière et urbanistique*
- *Accompagnement en urbanisme opérationnel.*

### **Des accompagnements concrets pour inciter à l'application du document SCoT**

*Ne pas laisser l'État  
dire comment  
le SCoT s'applique.*

Une fois le document SCoT approuvé, les structures de SCoT s'attachent à **maintenir une dynamique de travail**, même si c'est parfois compliqué. À ce stade, **les élus référents délèguent généralement fortement l'animation aux agents**. Le principal sujet de travail cité par les directeurs de SCoT est la **mise en compatibilité** des documents locaux au regard du SCoT. Ils saisissent les occasions d'évolution des PLU pour porter leur message. Cependant, les communes ou EPCI n'ont pas toujours de projet d'évolution pour leur document. Afin d'informer les collectivités et de développer une démarche pédagogique, la plupart des SCoT font l'**exercice d'analyse de compatibilité** à partir d'une **grille hiérarchisée** des enjeux qu'ils se sont construite. Certains SCoT s'associent avec les services de l'État pour porter cette information et expliquer les besoins d'évolution. Pour aider plus globalement les collectivités (souvent les communes jusqu'à présent), quelques structures de SCoT ont rédigé un **guide de mise en œuvre** de leur schéma qui en **facilite l'appropriation** et territorialise, par exemple, **les orientations à la commune**. D'autres n'en ont pas ressenti le besoin, le document SCoT étant jugé assez clair en lui-même.

Quand ils y sont invités, les équipes des SCoT accompagnent les collectivités tout au long de leur procédure et les appuient pour formuler des règles compatibles avec le document SCoT. Des **avis formalisés** peuvent être rendus en fin de procédure. Ils sont généralement **formulés au niveau technique**, avant d'être **validés par le bureau** de la structure qui a délégation. Des retours sont faits lors des réunions moins fréquentes du comité syndical pour information.

*L'équipe du Syndicat mixte  
accompagne / conseille les communes et les EPCI  
dans leur démarches de traduction et de mise en œuvre des orientations du SCoT :  
dans le cadre des PLU/PLUi, PLH, PDU, mais aussi dans le cadre de projets urbains et  
d'autres démarches engagées par les EPCI (ex : étude TVB à l'échelle de l'EPCI,  
élaboration de Plan de Paysages, réflexions amont à la prise de compétence PLUi,  
ateliers des EPCI sur leur projet de territoire, etc.).  
Elle apporte des contributions aux travaux et réflexions dans un processus  
d'amélioration continue des projets avec un regard bienveillant  
à la diffusion des bons principes du SCoT.*

Au-delà de l'application du SCoT par la mise en compatibilité des documents de rang inférieur, la mise en œuvre du projet de territoire du SCoT passe **par l'intermédiaire de ses collectivités**. La structure de **SCoT n'est pas opérateur**, elle n'a pas la main sur les **financements**. Si elle fixe des objectifs, elle n'offre pas les clés pour les atteindre. C'est aux collectivités, et à leurs élus qui composent la structure de SCoT, de **mobiliser les moyens pour la mise en œuvre** des orientations de leur SCoT.

### Faire vivre la stratégie territoriale : portage et animation par les structures porteuses

#### *Favoriser la poursuite du dialogue et des réflexions après l'écriture du document SCoT*

Les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents SCoT sont des temps forts de mobilisation et de débat sur la stratégie territoriale. Si les **moyens humains** de la structure le permettent (personne dédiée ou presque), la vie du projet porté par le SCoT se poursuit après l'élaboration au-delà des aspects réglementaires.

*La mise en œuvre  
dépend de l'ingénierie,  
actuellement non mobilisée.*

Le temps de mise en œuvre est l'occasion pour certains SCoT de **travailler de manière plus approfondie** certaines thématiques. Comme en phase d'élaboration, des **ateliers participatifs**, avec les élus et les techniciens des collectivités, de même que les personnes publiques associées ou d'autres partenaires publics (EPF, Agence de l'eau, CAUE, Cerema...), et parfois les acteurs du territoire (de l'environnement, de l'économie...), sont organisés pour débattre des thématiques du SCoT. Une thématique peut être choisie pour l'année et approfondie dans un cycle de rencontres. Des formats courts sont mis en avant (déjeuners SCoT...) et l'**aspect ludique** est travaillé (visites de terrain...). La phase de mise en œuvre est aussi l'occasion de **tester des sujets, non traités dans les prescriptions du SCoT** (ex : énergie), ou **d'élaborer une doctrine sur des éléments non précisés** (ex : réserves foncières inscrites aux PLU). Un SCoT a ainsi engagé des **actions expérimentales** pour **impulser** une révision et son projet stratégique par anticipation.

*Les élus ont  
demandés, lors de l'évaluation,  
à travailler davantage  
ensemble.*

Suivant les EPCI, les interlocuteurs des équipes techniques des SCoT sont davantage les services des collectivités et les agents en charge de l'urbanisme (si grande collectivité), ou des élus (si plus petite collectivité).

La situation est quelque peu différente pour les SCoT portés par un EPCI dont la raison d'être n'est pas le SCoT, et qui est alors davantage **tourné vers le portage de projets**. C'est l'**organisation interne de l'EPCI même** qui est toute entière tournée vers la mise en cohérence des politiques.

Comme vu précédemment, les démarches SCoT sont également des **occasions supplémentaires d'échanges** avec les territoires voisins. Vers l'extérieur, les structures porteuses de SCoT peuvent porter la voix de leur territoire et interagir avec les structures porteuses voisines. Également, dans les territoires frontaliers, les SCoT peuvent créer des opportunités de **dialogue transfrontalier** ou en être des facilitateurs.

*Les échanges sont réguliers avec le SCoT limitrophe frontalier et les partenaires de la planification côté allemand avec une coordination du GECT Sarrebruck Moselle Est...*

### **Connecter les démarches en lien avec l'aménagement du territoire**

Dans les structures où le SCoT n'est qu'une compétence parmi d'autres (PETR...), les chargés de mission SCoT sont en lien direct avec leurs collègues référents des politiques publiques diverses comme le tourisme, le développement local, la mobilité, l'énergie, l'économie circulaire, etc. En effet, les actions menées dans ces domaines peuvent **participer à la démarche de SCoT**. Plusieurs structures portent ainsi un plan climat air énergie territorial, une stratégie LEADER, ou ont signé un contrat « transition énergétique pour la croissance verte ». Tout l'enjeu est alors, pour les porteurs des SCoT, de décloisonner les compétences et de faire le lien entre les dispositifs pour montrer aux élus **la cohérence d'ensemble des actions**, et donner ainsi **du sens** au projet de SCoT et à son articulation avec les autres éléments de projets portés par la structure par ailleurs (projet de territoire du PETR par exemple).

*La stratégie LEADER répond au SCoT : éco-construction, éco-rénovation, tourisme vert...*

*La structure de SCoT est associée au Pacte État-Métropole avec une enveloppe de 800M d'€ pour le territoire*

### **La structure porteuse de SCoT : incarnation de la démarche SCoT ?**

Les représentations politiques au sein des structures porteuses de SCoT interrogées **reflètent généralement bien les différents niveaux d'armature urbaine des territoires**. En outre, les statuts prévoient aussi souvent une représentativité suivant les poids de population des EPCI. Un SCoT évoque le choix d'une **limitation de la représentation de l'agglomération principale à 50 %** pour **préserver les équilibres dans les discussions**. Parfois, les villes-centres sont un peu moins représentées, mais sans que cela ne semble poser de difficultés, leur rôle étant bien défendu par l'ensemble des élus.

*La proposition a été faite au président du SCoT de créer un GT, pour ne pas être seul à porter la représentativité du SCoT auprès de ses collègues. Pour l'instant, il n'a pas souhaité reprendre à son compte cette proposition.*

Certains SCoT mettent en avant la possibilité d'une représentation de tous les EPCI dans le bureau, et toutes les communes dans le comité syndical. Certains se caractérisent par des instances comportant de très nombreux membres (plus de 25 élus dans le bureau, plus de 130 en comité syndical). Dans tous les cas, l'organisation politique du SCoT est pensée pour **assurer la meilleure prise en compte des diverses réalités territoriales des EPCI et communes**. Parfois, être en nombre resserré (corrélé à un petit territoire) est jugé plus pertinent pour mieux échanger et développer des actions. Le choix peut aussi être fait d'une **présidence tournante**, par exemple tous les deux ans.

En général, **les élus qui participent sont de fait bien informés**. On retrouve un groupe d'élus très investis dans chaque SCoT, qui sont souvent très investis également dans leur commune ou EPCI sur les sujets urbanisme. Mais le rôle moteur ne semble quelquefois reposer que sur **une seule personne**.

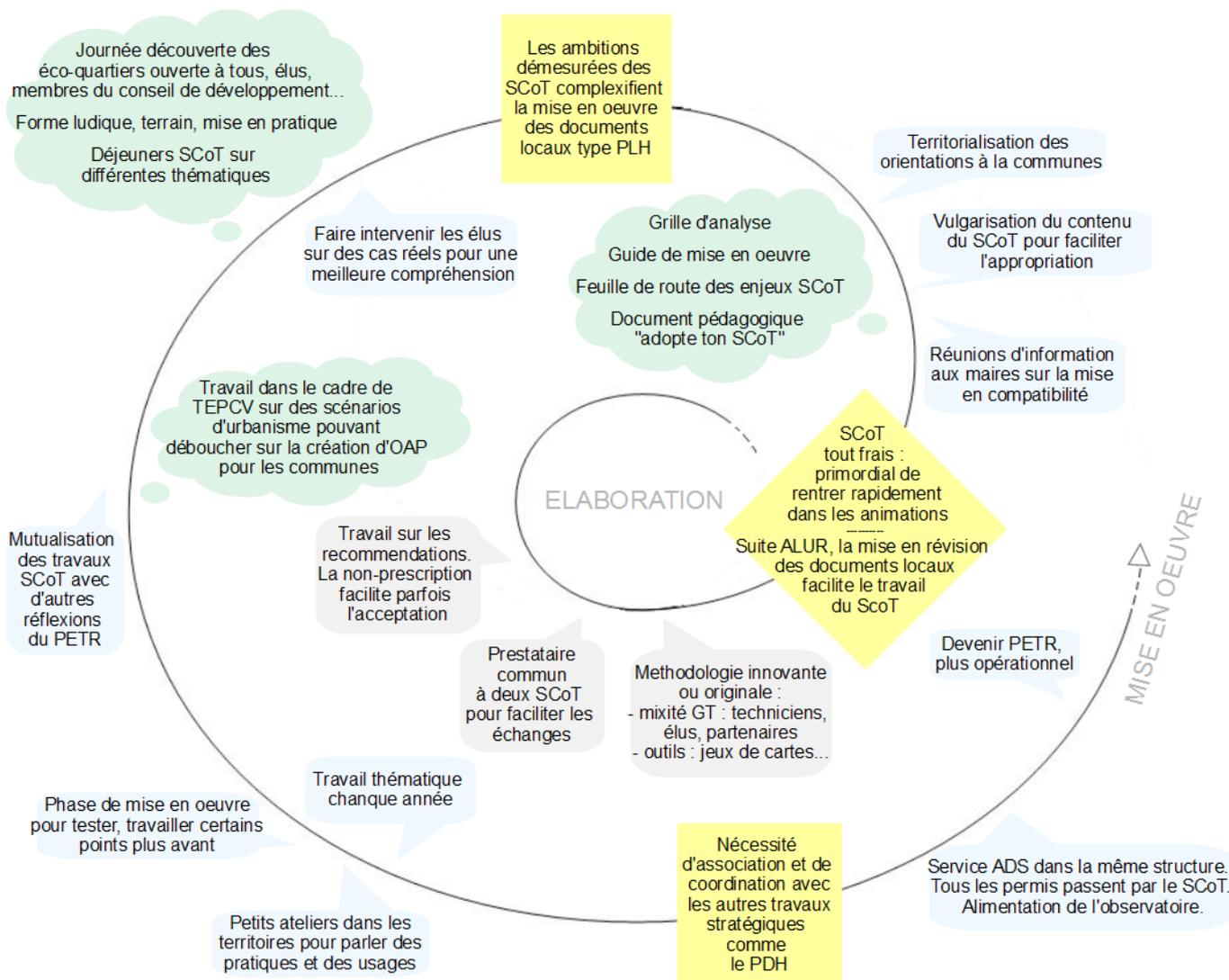
Dans tous les cas, les élus référents ont intérêt à **se montrer exemplaires dans leurs rapports entre leur commune et le SCoT** (mise en compatibilité de leur propre document communal) pour entraîner leurs collègues dans une même dynamique et mettre en retrait les objections au SCoT.

De plus, les élus investis font rayonner dans d'autres sphères la stratégie territoriale inscrite dans le SCoT, en intervenant comme porte-parole dans leur **réseau élargi de contacts** du fait de leurs différents mandats (EPCI, commune, député, CCI...) ou de leur situation professionnelle.

Parmi ce qui **renforce la visibilité** du SCoT, les directeurs et chefs de projet SCoT citent également les **avis donnés** sur les documents d'urbanisme, dans les commissions telles que la CDPENAF ou la CDAC, ou encore à l'occasion de dispositifs de contractualisation régionaux ou nationaux.

Au niveau technique aussi, l'incarnation est importante. Le changement trop fréquent du directeur de SCoT peut déstabiliser la dynamique SCoT. L'absence de **personne dédiée bien identifiée** est également jugée préjudiciable (plusieurs personnes travaillant dans les services d'EPCI ou commune et se partageant quelques missions par exemple). De même, pour les SCoT fortement portés par des agences d'urbanisme, l'identification d'un chef de projet au sein de l'agence est également facilitateur.

**Illustration de démarches particulières menées en Grand Est, des phases d'élaboration à celles de mise en oeuvre : paroles des chefs de projet SCoT**



## Perspectives de l'enquête

Cette première phase d'enquête met en évidence les **réalités plurielles des démarches de SCoT** dans le Grand Est et la grande variété de leur organisation.

Concernant les questions spécifiques du « fonctionnement des structures porteuses de SCoT » et de leur rôle pour la « mise en œuvre des SCoT » particulièrement ciblées dans cette enquête, les retours d'expérience sont riches d'enseignements : ils donnent à voir la **multiplicité et la diversité des modes d'action au quotidien des structures porteuses de SCoT et de leurs appuis techniques** (bureaux d'études, services techniques, agences d'urbanisme, le cas échéant), qui restent souvent dans l'ombre des documents de SCoT et de leurs prescriptions ; ils illustrent l'ampleur des efforts mobilisés pour **faire vivre la stratégie territoriale** inscrite dans le SCoT après sa rédaction.

*développer  
une boîte à idées pour  
rendre la mise en  
œuvre du SCoT  
plus concrète*

En termes d'enjeux et de questions, les propos recueillis révèlent des points de vue – parfois très divers, parfois convergents – sur les difficultés à surmonter et les bonnes pratiques de travail.

Ces constats et réflexions collectées dans notre région rejoignent pour beaucoup les différents sujets des **débats actuels à l'échelle nationale sur l'avenir des SCoT** : lourdeur réglementaire du document, importance du portage en phase de mise en œuvre, rôle en matière d'inter-territorialité, etc. À l'opposé, les propos recueillis peuvent à ce stade sembler plutôt discrets sur d'autres thèmes pourtant d'actualité comme **l'évolution des formes juridiques** des structures porteuses, **l'impact de la montée en échelle de la planification locale et régionale**, etc.



Au-delà de ces réflexions générales sur l'avenir des SCoT et leurs leviers de renforcement, pour ce qui est du Grand Est, il semble d'ores et déjà précieux de partager les différentes manières de faire des structures porteuses de SCoT que l'enquête a fait découvrir. Aussi, après un prochain temps de **confrontation de ces premiers enseignements aux points de vue d'un panel d'élus des SCoT** du Grand Est, le groupe de travail envisage, en s'appuyant sur cette enquête, d'organiser, dans les mois prochains, des ateliers d'échanges réunissant les SCoT du Grand Est et leurs partenaires. Cela sera l'occasion de **partager de façon plus précise les nombreux retours d'expériences locales**, d'approfondir les sujets liés aux enjeux d'organisation et de positionnement des structures porteuses déjà abordés dans les propos recueillis, et d'aller plus loin, en résonance avec les enjeux soulevés dans le cadre des débats à l'échelle nationale.

Nous espérons pouvoir compter sur votre intérêt et votre future participation !

### Contact

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