



La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école

Martin Vanier, Alain Faure, Benoit Dugua, Manon Loisel, Clémentine
Martin-Gousset

► To cite this version:

Martin Vanier, Alain Faure, Benoit Dugua, Manon Loisel, Clémentine Martin-Gousset. La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, Institut de la décentralisation, 2017, p. 33-38. <halshs-01469713>

HAL Id: halshs-01469713

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01469713>

Submitted on 16 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école

Martin Vanier, ACADIE

Alain Faure, UMR PACTE

Benoit Dugua, UNIL

Manon Loisel, ACADIE

Clémentine Martin-Gousset, ACADIE

La Fédération nationale des SCoT nous a sollicités de mai 2015 à mai 2016 pour sonder le cœur de ses troupes tout en portant un regard prospectif sur les politiques publiques d'aménagement et de planification¹. En explorant la simple question « qu'est-ce qu'un SCoT ? », la diversité des réponses a tout de suite confirmé une intuition de départ, celle selon laquelle l'étude de cet OPNI (objet politique non identifié) permettait d'engager un questionnement plus général sur les nouvelles façons de penser l'urbanité en France. Les SCoT sont tout à la fois un document planificateur et réglementaire défini par le code de l'urbanisme, un cadre de mise en cohérence de politiques publiques territorialisées, une scène de gouvernance interterritoriale (le cas échéant institutionnalisée via un syndicat mixte), un territoire au sein duquel se préparent des recompositions intercommunales, un outil au service de l'économie foncière, du développement durable et de la transition sous toutes ses formes, un projet de territoire (parfois)... Lorsque l'on écoute les acteurs, les élus, les techniciens et les partenaires socio-économiques, l'entrelacs des niveaux de réponse montre que les SCoT sont confrontés à des enjeux qui se situent à plusieurs carrefours et qui reflètent une véritable croisée des chemins pour la pensée aménagiste. En ce sens, les trajectoires des SCoT sont des cas d'école car les défis techniques et politiques qu'ils doivent absorber racontent des mutations qui les dépassent mais dont ils sont aussi les acteurs. Pour tirer parti du matériau recueilli lors de l'enquête, nous souhaitons reformuler les résultats autour de trois équations : un pouvoir prescriptif qui change de mains, une diversité territoriale qui opacifie le jeu politique, une pérennité institutionnelle qui n'est plus indiscutable. Ces pistes nous permettent d'esquisser la perspective d'un « âge 2 » de l'aménagement *made in France* dans lequel la place des territoires, le rôle de l'État et la nature de l'urbanisation doivent être rediscutés.

Trois équations qui brouillent les cartes

En un peu plus de 10 ans, les SCoT n'ont cessé d'embrasser toujours plus large le champ de leurs missions ou de leurs vocations, au prétexte de l'objet modeste et commode qu'ils affectionnaient d'être. Au terme de notre enquête, on s'aperçoit que cette boulimie les oblige à affronter des questions redoutables sur le pouvoir prescriptif, sur la diversité territoriale et même sur leur raison d'être.

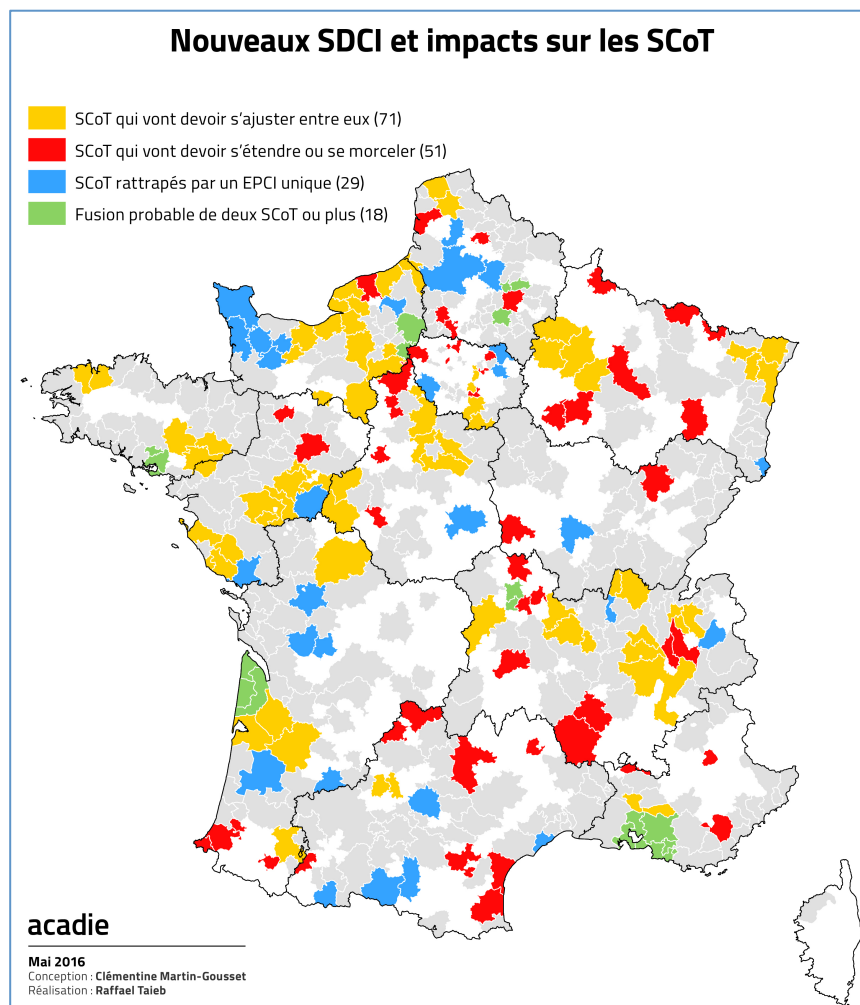
A qui le pouvoir prescriptif ?

La première croisée des chemins est la plus connue, mais peut-être pas la plus décisive au fond. La réforme territoriale, et en particulier la recomposition intercommunale qu'elle a opérée, bousculent les SCoT à plus d'un titre. 40 % d'EPCI en moins, c'est 40 % de SCoT qui changent de configuration (figure 1). En l'état actuel des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), 50 à 60 SCoT vont devoir étendre

¹ Cette recherche-action, pilotée par le laboratoire PACTE (Grenoble) et le cabinet ACADIE (Paris), a donné lieu à la publication d'un rapport et d'une synthèse dans le périodique *Planète SCoT* (juin 2016), et a été présentée et discutée durant les 11^{èmes} rencontres nationales des SCoT à Nevers les 9 et 10 juin 2016.

ou morceler leur périmètre, donc revoir leur projet comme leur gouvernance. Une vingtaine vont probablement fusionner deux à deux, et 70 à 80 autres vont ajuster leur enveloppe respective. Une trentaine sont rattrapés par un EPCI unique avec son probable PLUI. Le bouleversement est donc profond.

Figure 1. Nouveaux SDCI et impacts sur les SCoT (carte)



L'impact de la recomposition n'est pas que territorial. Entre la montée en puissance des PLUI (plus de 500 annoncés à ce jour) et le chantier des nouveaux SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable, et d'équilibre des territoires), les SCoT vont devoir ré-énoncer leur fonction, leur utilité, leur légitimité. De quels SCoT aura-t-on besoin demain dans une France recomposée en 13 régions au pouvoir prescriptif en matière d'aménagement des territoires, et en 1 200 EPCI toujours plus intégrateurs ? Ne pas apporter de réponses précises à cette question et continuer à jouer le SCoT « couteau suisse », celui qui peut servir un peu toutes les causes de l'action publique, c'est prendre désormais un risque majeur de démonétisation de l'exercice, au regard de l'actualité politique de quelques autres. Les SCoT ne sont pas menacés de disparition à court terme puisqu'ils sont obligatoires, mais cette obligation réglementaire suffira moins que jamais à justifier leur importance, en particulier leur importance politique. La crispation autour du pouvoir prescriptif, que les SCoT vont devoir d'une certaine façon partager avec les Régions, serait d'autant moins judicieuse que les SCoT ont appris à quel point la prescriptivité est en réalité négociée avec les acteurs auxquels elle veut réussir à s'imposer. Si, de fait, les Régions et les métropoles prennent progressivement la

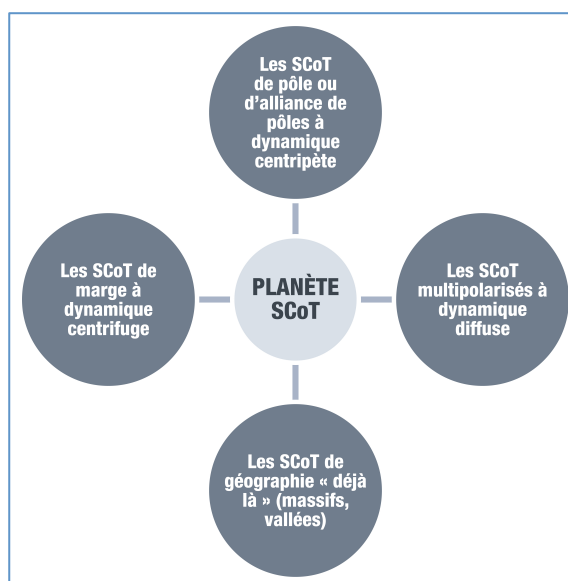
main sur le système de l'action publique territoriale, les positions de négociateur, de médiateur et de traducteur deviennent essentielles. C'est un défi pour une procédure qui, bien qu'elle n'ait cessé de se complexifier techniquement, n'est rien sans la capacité de décision et de mise en œuvre effective des politiques publiques.

La diversité contre la visibilité ?

Plus il y a de SCoT – environ 450 approuvés ou en chantier à ce jour – et moins la réponse au défi de l'utilité et de la légitimité est unique et univoque. C'est la deuxième grande raison pour laquelle les SCoT, en tant qu'acteur collectif, sont à la croisée des chemins. La différenciation est à l'œuvre au sein d'un monde d'action pourtant en quête d'une unité de vue et de parole – ambition portée par sa fédération – et elle appelle un effort d'intelligibilité et de réflexivité pour rendre plus clair l'objet SCoT.

Un SCoT aujourd'hui, c'est en moyenne 55 communes et 113 264 habitants (respectivement 44 et 69 042 en médiane). Au-delà de ces moyennes et médianes, les réalités et les trajectoires sont de moins en moins les mêmes (figure 2) pour les SCoT métropolitains des grandes aires urbaines, les SCoT de croissance diffuse des zones littorales et rétro-littorales et des espaces touristiques, les SCoT des territoires de moindre densité en panne de développement, les SCoT de « villes-pays » clairement polarisés, ou au contraire les SCoT qui fédèrent plusieurs petits pôles urbains et leurs couronnes – sans parler des SCoT défensifs en périphérie des zones de croissance, auxquels on peut espérer que la réforme territoriale aura été en bonne partie fatale.

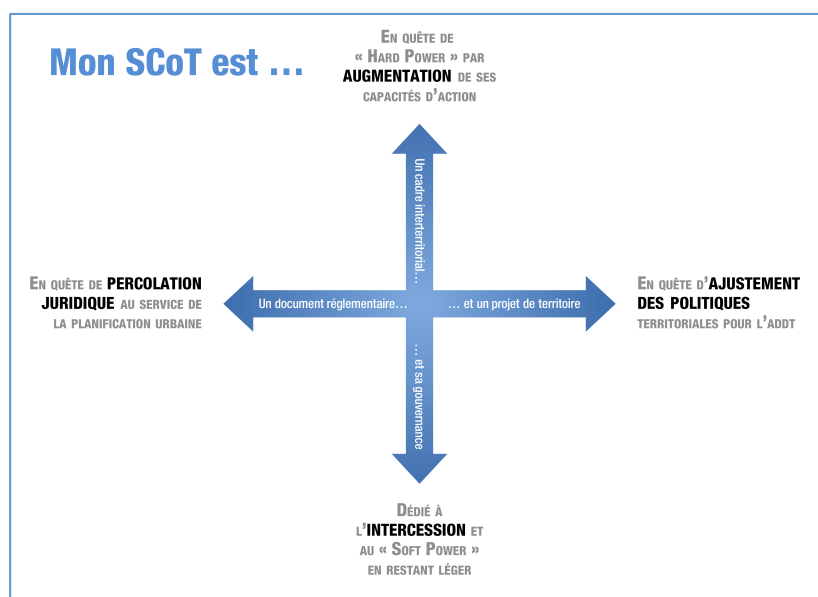
Figure 2. La « planète SCoT » (typologie)



Durant leur première décennie d'existence, les SCoT ont fait de cette diversité un motif de ralliement confortable et cohérent avec la conception extensive de leurs missions. En comparaison, des associations historiques comme l'association des communautés de France (ADCF) ou l'association des maires de France (AMF), font beaucoup moins cas de leur grande hétérogénéité, et ont appris depuis longtemps à construire un intérêt fédérateur. Le monde des SCoT aura de plus en plus de mal à promouvoir l'introuvable modèle unique – qui tend cependant à se réaffirmer à chaque réinvestissement législatif. Il lui faut cependant sortir du culte des différences qui ne permet pas de se fédérer.

La diversité des situations géographiques, économiques, démographiques est, certes, à la mesure de celle des territoires, mais il y a nécessité à se retrouver sur des trajectoires et des postures planificatrices, qui ne sont pas en nombre infini, et doivent permettre de rendre plus explicites des choix stratégiques d'élaboration et de configuration de travail entre territoires rassemblés au nom de la cohérence. D'où la proposition d'une « boussole » pour les SCoT (figure 3) pour inviter chacun d'eux à situer son métier territorial tout au long d'une trajectoire qui peut l'en voir changer, entre le moment initial de rassemblement, celui de l'élaboration du projet, celui de sa mise en œuvre à travers un certain nombre de leviers plus ou moins directement opérationnels, celui de la recomposition (cf. supra), celui de la révision à mi-parcours, etc.

Figure 3. La boussole des SCoT



On peut résumer cette invitation faite à chaque SCoT de se situer dans un cadre commun de trajectoires par la nécessité qui est désormais la leur de construire le récit politique par lequel ils prétendent prendre place sur la scène territoriale, déjà bien encombrée.

Muter ou s'effacer ?

Pour toutes ces raisons, l'heure est venue pour les SCoT de sortir de l'ambiguïté de départ, malgré ses avantages : les SCoT, outil technique ou objet politique ? Depuis leur origine, les SCoT jouent la carte de la modestie politique. Comme on n'y exerce pas l'autorité et la souveraineté, mais la négociation et la subsidiarité, l'usage est d'y laisser le manche à des élus qui ne sont pas forcément les plus puissants du territoire. Il y a, bien entendu, un certain nombre de présidents d'intercommunalités centrales qui tiennent à présider leur SCoT, mais ils ne sont pas la majorité et le plus souvent le SCoT est l'affaire de « seconds couteaux », qui rassurent parce qu'ils sont moins dans l'exercice du pouvoir que dans la construction de la confiance.

Et dans le même temps, depuis leur origine, les SCoT sont présentés et « vendus » à ceux qui les entreprennent comme des outils techniques de planification territoriale, un peu rébarbatifs mais incontournables dans la chaîne des documents réglementaires. C'est ainsi qu'un certain nombre de SCoT sont conçus puis conduits sans passion, pour ne pas dire sans projet, et sans autre enjeu que de pouvoir y adosser le plus vite possible les PLU des communes concernées.

Dans ces conditions, qui avaient leurs raisons initiales, la question de l'avenir politique des SCoT est désormais posée. Non pas que le fait d'y faire de la politique autrement y soit rédhibitoire, mais la conjonction de la modestie politique et de la sophistication technique et réglementaire les met en danger au moment où les cartes du pouvoir local sont redistribuées. Surtout si on y ajoute l'absence totale, assumée voire revendiquée, du citoyen dans cette affaire : est-elle à ce point non politique que le débat démocratique n'ait aucune possibilité de l'investir ?

Cette dernière interpellation synthétise les deux précédentes : en résumé, après 10 ans de bons et loyaux services réglementaires, et au moment où la procédure va se généraliser², donc se banaliser, le destin des SCoT peut très bien être de disparaître dans la boîte à outils de la planification territoriale, tandis que prendront le dessus de nouveaux cadres d'interterritorialité (pôles métropolitains, PETR, contrats de réciprocity...), de nouvelles mises en cohérence de politiques publiques (contrats d'axe, territoires à énergie positive, politiques de transition...) et de nouvelles labellisations. Après tout, qui les SCoT intéressent-ils vraiment ? Muter ou s'effacer, telle semble bien être la perspective désormais.

2. Vers un « âge 2 » de la pensée aménagiste ?

Que nous raconte le cas d'école des SCoT ? Nous étions invités par la Fédération nationale des SCoT à ne pas limiter le diagnostic à des constats, des analyses et des interprétations. Cette étape a été amorcée avec la formulation de quelques propositions, sinon pour « sauver le soldat SCoT », du moins pour montrer ce que pourrait être le chemin d'une mutation le concernant. Trois perspectives ont été proposées.

La première perspective consisterait à produire collectivement le récit politique des SCoT. Entendons par là le discours collectif donc partagé par lequel les SCoT proposeraient leur propre histoire avec l'épaisseur qui doit être la sienne : étapes et moments clés, conflits, alliances et oppositions, figures marquantes, faits symboliques, preuves de mémoire, etc. Le tout inséré autant que possible dans l'histoire plus ample de l'action publique territoriale et de ses changements, nouvelles exigences et injonctions, qui cheminent d'un acte de la décentralisation à un autre. Cette historicisation des SCoT les dégagerait de la seule justification juridique dans laquelle on tend encore à les enfermer au nom de la planification territoriale, et permettrait de les rendre visibles sur la scène politique où un certain nombre de logiques et d'acteurs tendent à les marginaliser.

La deuxième perspective interpelle alors l'État. Après 10 ans d'escalade réglementaire et technique, c'est à l'État (le législateur, le régulateur) de donner l'impulsion d'une nouvelle conception des SCoT plus stratégiques donc plus ciblés sur des objectifs qu'il appartiendrait aux territoires de différencier, des SCoT moins exhaustifs et moins prescripteurs, mais plus intercesseurs, et le cas échéant plus opérateurs lorsque les acteurs locaux le souhaitent. Pour l'heure, la production réglementaire concernant les SCoT, comme celle de beaucoup d'autres textes sur les territoires, reste l'objet d'une sourde lutte entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) sous double tutelle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et du ministère du logement et de l'habitat durable. Il en résulte en général une surenchère prescriptive dont il s'agit désormais de sortir.

La troisième perspective concerne le contenu même des SCoT. On a dit leur tendance coupable à se prononcer sur tous les sujets, mais au fond, s'il en est un qui domine depuis longtemps, c'est bien celui de la contention urbaine, la fameuse réduction drastique de la consommation foncière, toujours invoquée, rarement engagée. Un bilan, forcément contrasté, reste à faire à ce sujet, avec la difficile mesure de l'imputabilité des

² A partir du 1 janvier 2017, la règle dite de constructibilité limitée – c'est-à-dire le fait de ne pas pouvoir ouvrir une nouvelle zone à l'urbanisation si le document local d'urbanisme n'est pas appuyé sur un SCoT approuvé – sera généralisée à l'ensemble des territoires.

constats positifs ou négatifs. Il semble que les dispositions récentes de la loi ALUR³ aient une efficacité bien plus avérée que les SCoT en matière de sortie des modèles extensifs d'urbanisation. Quoi qu'il en soit, qui peut imaginer que pour les dix prochaines années les SCoT demeurent sous le seul étendard de la lutte contre l'étalement urbain, qui a depuis longtemps transformé un certain nombre de schémas de cohérence en schéma de contention, voire en schéma de contentieux ? Un autre mot d'ordre global est à adopter, qui n'invalide pas le précédent, mais le digère dans une visée nouvelle. Les enjeux multiples de la transition (énergétique, écologique, urbaine, territoriale, etc.) y invitent. Ils peuvent structurer le cœur stratégique des SCoT, conçus comme des assembleurs et des opérateurs de ressources territorialisées (et parmi elles, la ressource foncière). De nouveaux champs opérationnels et de nouveaux partenariats d'action s'ouvrent alors, en mesure de ré-enchanter l'objet SCoT en charge de faire converger les politiques de transition.

Du schéma de cohérence territoriale, et son idéal planiste, au schéma de convergence territoriale, et sa visée transformatrice, l'évolution peut sembler sémantique. Assortie aux précédentes, elle pourrait cependant dessiner quelques-uns des motifs des SCoT de demain, ceux par lesquels la planification continuera de se réinventer. Mais au fond, l'enjeu des changements engagés est encore au-delà : c'est celui d'une nouvelle urbanité – plutôt qu'urbanisation qui sous-entendrait croissance urbaine – entendue comme façon de produire collectivement les espaces de vie et de travail, tout à la fois espaces politiques, espaces du quotidien, et écosystèmes habités. Tout un programme pour les villes et les campagnes.

³ Notamment en ce qu'elle oblige les communes à établir une analyse des capacités de densification de l'ensemble des espaces bâtis, et qu'elle supprime la possibilité d'instituer un COS et une superficie minimale de terrain exigible pour construire.

Principales références d'études et de recherches sur les SCoT compulsées lors de nos travaux :

BONNIN-OLIVEIRA S., 2012, *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat, Université Toulouse 2 Le Mirail, 604 p.

BORDERE F. (Dir.), 2006, *Analyse des quatorze Scot approuvés au 01-06-2006*, DGUHC, Ministère de l'équipement, 59 p.

CONSTANTY V., 2010a, *Les démarches inter-Scot en France. État des lieux en 2009 et perspectives*, IAURIF, 121 p.

CONSTANTY V., 2010b, *Les démarches inter-Scot : des expériences qui se multiplient*, Notes rapides, Territoires, n°524, 6 p.

DELEAZ D. (Dir.), 2015, *Améliorer la lisibilité du projet des Scot, Analyse de 10 SCoT « Grenelle »*, Cerema, 8 p.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de doctorat, École doctorale de Géographie de Paris, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 526 p.

DESJARDINS X. LEROUX B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, n°69, pp. 6-20.

DUGUA B., 2015, *Entre mise en œuvre et mise en œuvre de la planification territoriale : dynamique des lieux de projet dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*, Thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Grenoble, 851 p.

LABAT D., 2011, *Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du Scot de l'aire métropolitaine de Bordeaux*, Thèse de doctorat, AgroParis Tech, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement, 443 p.

LEROUSSEAU N. MANSSON C., 2009, « L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial », *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, LEBRETON J-P. (Dir.), Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 215-243

LEROUX E., 2012, « Le Scot : un outil de management public territorial au service du développement durable des territoires ? », *Gestion et management public*, Vol. 1, n°1, pp. 38-52

LOUDIYI S., 2008, « Le Scot, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », *Norois*, vol. 4, n°209, pp. 37-56

MOSCARELLI F., 2013, *Schéma de cohérence territoriale (Scot) et développement durable en France : Enseignements à partir des cas Grenoblois et Montpelliérain*, Thèse de doctorat, Université Paul-Valéry - Montpellier III, 493p.