

**Schéma de Cohérence Territoriale  
(SCoT) : procédure et processus  
Définition des étapes du processus  
d'élaboration**



**TEYSSIEUX Lucile**

**2012-2013**

**Directeur de recherche : Serge THIBAULT**



# **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) : procédure et processus**

**Définition des étapes du processus l'élaboration**

**Directeur de recherche:  
Serge THIBAUT**

**TEYSSIEUX Lucile**

**2012-2013**



# Avertissement

---

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

# Formation par la recherche et projet de fin d'études EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

---

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,

Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- ✓ Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- ✓ Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

**Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.**

# Remerciement

---

Avant de présenter le résultat de ce Projet de Fin d'Etude, je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidé et épaulé dans la réalisation de cette étude. Je souhaiterais, par ces quelques lignes, exprimer ma gratitude, et en particulier à :

- ✓ Serge THIBAUT, qui m'a encadré et suivi dans ce travail de recherche. Il m'a permis de m'initier au travail de recherche dans les meilleures conditions possibles,
- ✓ Sabine GUITEL, Denis MARTOUZET et Fabien NADOU, pour leur disponibilité et leur aide précieuse dans l'avancée de ce travail,
- ✓ Tous les acteurs travaillant sur les SCoT qui ont accepté de me rencontrer et de discuter avec moi de leur vision du SCoT et de son élaboration,
- ✓ Pascale LE HALPER et Marie-Madeleine TALON, pour leur aide constante dans ma recherche bibliographique, leur soutien et leur bonne humeur communicative.

Je souhaiterais aussi remercier ma famille et mes amis pour leur avis, leur soutien et leur attention constants.

# Sommaire

---

<b>Avertissement</b> .....	<b>1</b>
<b>Formation par la recherche et projet de fin d'études EN GENIE DE L'AMENAGEMENT</b> .....	<b>2</b>
<b>Remerciement</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<i>Cadre du PFE</i> .....	5
<i>Méthode</i> .....	9
<b>Qu'est-ce qu'un SCOT ?</b> .....	<b>13</b>
<i>Présentation générale</i> .....	14
Définition .....	14
Loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU) et Loi Grenelle .....	14
<i>Les différents documents</i> .....	16
Le rapport de présentation .....	16
Le document d'orientation.....	17
<i>Articulation avec urbanisme</i> .....	18
<i>Synthèse</i> .....	21
<b>Les étapes de l'élaboration d'un SCOT</b> .....	<b>23</b>
<i>Analyse bibliographique</i> .....	25
La procédure du SCOT dans les ouvrages .....	25
Définition des étapes à partir de la bibliographie .....	31
<i>Analyse des entretiens</i> .....	33
Restitution et analyse des entretiens.....	33
Définition des étapes à partir des entretiens.....	44
<b>Redéfinition des étapes</b> .....	<b>49</b>
<i>Confrontation des différentes versions</i> .....	50
<i>Définition des nouvelles étapes</i> .....	52
<b>Conclusion</b> .....	<b>55</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>57</b>
<b>Table des illustrations</b> .....	<b>59</b>
<b>Dictionnaire des abréviations</b> .....	<b>60</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>61</b>

# Introduction

---

## Cadre du PFE

Ce Projet de Fin d'Etude (PFE) se place dans le cadre de l'axe sciences du projet de l'UMR CITERES. L'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement a pour « *projet scientifique l'intelligibilité des transformations des milieux naturels et des espaces aménagés et construits, telles qu'elles résultent de processus spontanés ou intentionnels, sous l'effet dans ce dernier cas de projets ou de politiques d'aménagement à différentes échelles géographiques, du lieu public urbain à l'espace européen, et différentes échelles temporelles* » (CITERES s.d.). Il s'inscrit dans une volonté de recherche sur l'élaboration des projets d'aménagement. Plus particulièrement, ce projet suit une phase de recherche sur les étapes d'élaboration des projets opérationnels, notamment des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Suite à un précédent PFE, un modèle d'élaboration d'une ZAC a été défini, ainsi que sa possible utilisation par les professionnels pour la réalisation d'une ZAC.

Ce mémoire, intitulé « **SCoT : procédure et processus** », a pour but de faire un premier travail sur l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Il vise plus particulièrement à vérifier les étapes définies par Serge THIBAUT, pour les processus d'élaboration des projets stratégiques. Ces étapes sont définies de façon théorique pour des projets stratégiques en général. De son côté, ce PFE se propose de l'appliquer de façon particulière aux SCoT et ainsi de les confronter à la réalité de l'élaboration de ce type de projet stratégique. En effet, l'élaboration d'un tel document est longue et compliquée, et n'a pas encore été vraiment étudiée. Elle représente un des défis de ce document. C'est ce qui fait toute la richesse de ce PFE et son défi, comme l'explique Patrick Hocreître<sup>1</sup> :

*« Les SCoT, [...] seront confrontés à un triple défi : le défi de la délimitation de leur périmètre et donc de leur territoire, le défi de leur élaboration, laquelle sera comme le souligne Cécile Benoit, loin d'être aussi simple qu'on aurait pu le penser, le défi enfin de leur faisabilité, compte-tenu des ambitions qui leur sont attachées. »*

*« L'élaboration des SCoT examinée sous l'angle du processus de décision et de la procédure elle-même constituera, à notre sens, le second défi auquel seront confrontés ces documents. Ainsi que l'expérience l'a démontré, s'agissant des SDAU et des schémas directeurs, l'élaboration de ce type de document est relativement longue et son principal ennemi est l'enlisement. »*

Ensuite, pour pouvoir étudier les processus d'élaboration du SCoT, il faut tout d'abord connaître la procédure réglementaire du SCoT et pouvoir l'appréhender correctement (cf. partie I). Pour cela, il est nécessaire de faire un point sur la signification du mot en lui-même. La procédure au sens littéral du terme signifie la façon de procéder, la marche à suivre pour atteindre un but. C'est ce qui ressort de l'étude étymologique du mot procédure qui vient du latin *pro* qui signifie « pour, dans le sens de » et *cessus, cedere* qui signifie « aller, marcher ». La combinaison de ces deux mots latins donne le sens aller de l'avant, avancer à procédure. Cette notion fait aussi souvent référence au monde juridique comme l'ensemble des règles à suivre, une structure normée. C'est notamment la définition la plus courante au XIV<sup>ème</sup> siècle. Actuellement, le sens du mot procédure s'est étendu comme nous

---

<sup>1</sup> Préambule de Cécile Benoit, (BENOIT 2001)

pouvons le voir avec cette définition de 1959 : « *méthode de travail selon laquelle on détermine les éléments et les étapes successives d'une opération complexe, et en fixe les règles de déroulement* » (CNRTL 2012). Pour notre étude, nous prendrons le mot procédure dans le sens d'un ensemble de dispositions réglementaires qui encadrent la pratique du SCoT.

Puis, le point central de cette étude est l'étude des processus. Il est donc indispensable de se pencher sur la définition de ce terme. Un processus est un ensemble d'action qui va s'auto-organiser pour réaliser un but précis. Cela constitue une avancée, un progrès, comme nous le montre l'étymologie du mot. En effet, processus vient du latin *processus* qui signifie « progrès, progression » et qui est le supin de *procedere* qui signifie « s'avancer ». Au départ, ce terme était plus appliqué au monde industriel, mais il s'est ensuite démocratisé. Pour aller plus loin dans sa définition, nous pouvons aussi noter que comme le SCoT est un système complexe, la définition de processus en systémique peut être utilisée.

« *Un processus est donc a priori un complexe d'actions peut-être multiples et enchevêtrées que l'on perçoit par l'action résultante ; action résultante que l'on peut TOUJOURS a priori représenter par un déplacement dans le référentiel Temps/Espace, Forme associée à la collection identifiable présumée actionnée ou processée.* » (LE MOIGNE 1999).

Pour notre étude, nous définirons le processus comme ensemble d'actions et d'acteurs qui décrivent comment cela se passe. C'est la description de la réalité dans laquelle la procédure a été appliquée.

Les deux ne sont pas en opposition, mais plutôt en cohabitation. En effet, la procédure est le cadre dans lequel le processus va se mettre en place. D'une autre façon, nous pourrions dire que la procédure représente les différentes phases de l'élaboration et le processus la façon dont ces phases vont être aménagées.

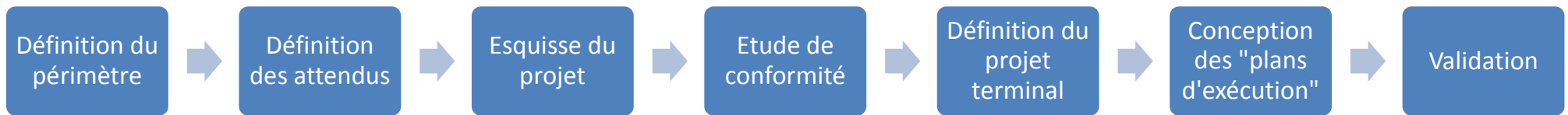
Comme nous avons pu l'expliquer précédemment, les processus d'élaboration des projets opérationnels ont été largement étudiés et sont assez bien définis. Néanmoins, ce n'est pas le cas pour les projets stratégiques. Nous pourrions nous dire que c'est le même processus, étant donné que ce sont tous deux des projets d'aménagement, mais est-ce vrai ? La question est donc de vérifier si cela est vrai ou non et donc de pouvoir définir les étapes de l'élaboration pour le SCoT. Tout d'abord, le SCoT est un document assez récent. Il a été mis en place avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), en 2000. Il y a donc peu de retour sur ce document, avec la majorité encore en cours d'élaboration. De plus, pour élaborer un SCoT, la procédure est assez bien explicitée dans la loi et avec l'interprétation de certains organismes, comme le CERTU. Cela permet aux acteurs du SCoT d'avoir un cadre pour construire ce schéma. Néanmoins, certains points restent encore flous et parfois ne correspondent pas vraiment à la réalité des territoires. Enfin, le SCoT commence à être étudié sur plusieurs aspects et en profondeur, mais souvent plus sur des aspects particuliers, comme l'économie, l'aménagement commercial, l'environnement, etc. Il n'existe pas de référence sur l'élaboration à proprement dit d'un SCoT. C'est un manque qui ressort parfois dans les discussions avec les acteurs qui du coup se retrouve à élaborer « sans filet ».

En parallèle, nous pourrions aussi nous dire qu'une telle définition n'est pas possible. En effet, le SCoT est largement influencé par le territoire dans lequel il s'inscrit. De ce fait, nous pourrions supposer qu'il y a autant de façon de construire un SCoT que de territoires. Est-ce vraiment le cas ? Ne pouvons-nous pas trouver des éléments de processus communs ?

**Problématique :** Existe-t-il des invariants dans le processus d'élaboration du SCoT, au vu de la procédure et des différents jeux d'acteur ?

**Hypothèse :** Nous supposons que les projets stratégiques, notamment les SCoT, se construisent selon un modèle équivalent à celui des projets opérationnels, avec pour étapes :

- ✓ Etablissement du périmètre de l'action stratégique
- ✓ Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
- ✓ Esquisse du projet stratégique
- ✓ Etude de conformité ou vérification de faisabilité
- ✓ Définition du projet stratégique terminal
- ✓ Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
- ✓ Validation du projet stratégique (THIBAUT 2010)



**Figure 1 :** Représentation schématique des étapes définies dans l'hypothèse

Source : (THIBAUT 2010)

Réalisation personnelle (2013)

## Méthode

Le but de ce PFE étant de mettre en perspective les étapes théoriques d'un projet stratégique avec la réalité de l'élaboration de ces projets, nous avons établi une méthodologie spécifique pour y répondre. En effet, cette mise en perspective doit se faire dans un cadre bibliographique et dans un cadre d'entretiens. Nous avons donc essayé de déterminer différentes étapes d'élaboration en fonction de l'angle d'analyse : un jeu d'étapes avec la bibliographie et un jeu d'étapes avec les entretiens.

Pour l'analyse bibliographique, nous nous basons plus particulièrement sur des ouvrages analysant la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), mais aussi et plus spécifiquement son implication en termes de SCOT. Les étapes qui ressortent donc de cette partie sont plus des étapes de procédures basées sur la loi que les étapes du processus proprement dit.

Pour les entretiens, nous avons pris le parti de ne pas se référer à un seul territoire d'étude, mais d'essayer de faire le plus d'entretiens possibles avec des acteurs du SCOT en général et pas d'un SCOT particulier. Nous nous retrouvons donc avec des acteurs de SCOT dans toute la France. De plus, nous ne nous sommes pas focalisés sur un type d'acteur, mais nous avons essayé d'avoir la plus grande diversité d'acteurs. Néanmoins, pour ce point, nous pouvons noter que pour la majorité nous avons eu la réponse d'acteurs travaillant en Agence d'Urbanisme ou en Syndicat Mixte. Ensuite, pour la méthodologie des entretiens, le but a été de faire réagir les acteurs sur les étapes définies dans l'hypothèse. Ils ont donc tous réagi sur la même base et la construction du nouveau jeu d'étapes ne s'est pas fait de façon itérative. Ce choix a été fait plus pour des raisons pratiques que pour des raisons de méthodologie ou de raisonnement. En effet, les entretiens ayant été fait de manière très rapprochée, il n'était pas possible de pouvoir réévaluer les étapes à chaque fois et de présenter la réévaluation à l'entretien suivant. Ensuite pour pouvoir analyser ces entretiens, nous avons établi une grille d'analyse pour chaque acteur, ainsi qu'une grille d'analyse générale qui récapitule les caractéristiques de tous les entretiens. Pour déterminer la grille par acteur, nous avons défini quatre critères permettant de comprendre la réponse à la question sur la validation ou non des étapes. Les quatre critères sont :

- ✓ La validation du modèle : ce critère permet de voir la réponse donner avant toute explication sur les étapes.
- ✓ La validation de l'ordre : ce critère permet de voir si l'ordre est validé et si non, de montrer le nouvel ordre défini par l'acteur.
- ✓ La modification de l'étape : ce critère permet de se rendre compte si l'étape est acceptée comme telle dans le processus de l'acteur, ou s'il la modifie pour qu'elle corresponde au processus d'élaboration d'un SCOT.
- ✓ L'ajout d'étapes : ce critère permet de voir si l'acteur trouve pertinent d'ajouter une étape au processus défini dans l'hypothèse et où.

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude de conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
Validation du modèle							
Validation de l'ordre							
Modification de l'étape							
Ajout d'étapes							

**Tableau 1 :** Grille d'analyse par acteur vide  
*Réalisation personnelle (2013)*

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude de conformité	Définition du projet terminal	Conception « plan d'exécution »	Validation
Nombre de fois où le modèle a été validé							
Nombre d'étapes validées en moyenne							
Nombre d'acteurs ayant validé les étapes							
Validation de l'ordre							
Ajout d'étapes en moyenne							

**Tableau 2 :** Grille d'analyse général vide  
*Réalisation personnelle (2013)*

Pour pouvoir avoir une vision globale de tous les entretiens, nous avons défini la grille globale sur le même principe que la grille précédente, avec les étapes et cinq critères. Les critères sont :

- ✓ Le nombre de fois où le modèle a été validé sur les neuf entretiens : ce critère permet de voir si le modèle est largement validé ou non.
- ✓ Le nombre d'étapes validées en moyenne par les acteurs, sachant qu'une étape est validée quand elle n'est pas modifiée et quand sa place dans le processus ne diffère pas de l'hypothèse : ce critère permet de mettre en perspective la réflexion sur les étapes prises séparément avec la validation du modèle en général.
- ✓ Le nombre d'acteur ayant validé l'étape, avec le même principe que précédemment pour la validation d'une étape : ce critère permet d'avoir un découpage plus fin au niveau de chaque étape, avec un aperçu de l'opinion générale des acteurs sur cette étape.
- ✓ La validation de l'ordre, sachant que la place de l'étape est validée s'il n'y a pas de changement d'ordre ou d'ajout d'étape : ce critère permet d'avoir un regard plus fin sur la place de chaque étape.
- ✓ L'ajout d'étape en moyenne, en regroupant le nombre d'acteurs à chaque ajout d'étape au même endroit : ce critère permet de montrer les endroits où majoritairement ou non les acteurs trouvent pertinent d'ajouter une étape.

Ainsi, de la discussion autour des étapes hypothétiques, nous avons pu déterminer un nouveau jeu d'étapes qui cette fois-ci, contrairement aux étapes de la bibliographie, se rapproche plus d'étapes liées au processus et à la réalité de l'élaboration des SCOT. Ces étapes modifiées sont déterminées en fonction de certains critères :

- ✓ Le nombre d'acteurs modifiant une étape
- ✓ Le nombre d'acteurs changeant l'ordre
- ✓ Le nombre d'acteurs ajoutant une étape et où

Suite à la détermination de ces deux nouveaux jeux d'étapes, le but a été de les confronter aux étapes de l'hypothèse, mais aussi de les confronter entre elles. Suite à cette confrontation et l'analyse qui en ressort, nous avons pu valider ou non l'hypothèse et aussi déterminer un nouveau modèle des étapes si besoin est. Pour déterminer les étapes qui sont validées ou invalidées, nous allons essayer de déterminer les étapes qui font l'unanimité dans chaque version, celles qui sont dans l'hypothèse mais aussi dans d'autres versions et celles qui se retrouvent dans plusieurs versions mais pas dans l'hypothèse. Nous aurons ainsi un panorama de la récurrence ou non des étapes dans chaque version du processus d'élaboration.

Pour pouvoir établir ces étapes, nous allons découper ce rapport en trois parties. Premièrement, nous allons définir ce qu'est un SCOT, notamment son origine, sa procédure et son articulation avec les autres documents d'urbanisme. Nous pourrions nous appuyer sur cette étape de compréhension du schéma pour l'analyse. Deuxièmement, nous confronterons les étapes hypothétiques avec une analyse bibliographique, mais aussi avec les acteurs du SCOT. Cette étape va nous permettre de définir deux nouveaux jeux d'étapes. Les trois jeux d'étapes seront ainsi comparés dans la dernière partie, pour valider ou invalider l'hypothèse. Si celle-ci est invalidée, nous construirons un nouveau jeu d'étapes à partir de l'analyse bibliographique et des entretiens.



## Qu'est-ce qu'un SCOT ?

---

## Présentation générale

### Définition

« Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale en orientant l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace.... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU), et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales établis au niveau communal. » (Ministère, SCoT - Présentation générale 2010)

« Le SCoT, créé par la loi SRU, est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. Il oriente l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement. » (CERTU 2003)

« Le SCoT institué par la loi SRU, puis modifié par la loi Urbanisme et Habitat, a eu comme objectif de doter les différents groupements de communes, appartenant à un même bassin de vie, ou à une même aire urbaine, d'un document d'urbanisme mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles relevant de l'urbanisme et de l'aménagement. » (DUBOIS-MAURY 2010)

« Dispositif phare de la nouvelle législation, le SCoT est l'outil de planification et d'orientation d'un développement qui se doit désormais d'être « durable » à l'échelle d'une aire urbaine. » (SOHIN 2004)

« Instrument d'action publique de nature générique, mis en œuvre par la loi Solidarité et renouvellement urbain (2000) et repris par la loi Habitat et urbanisme (2003), il renouvelle la conception de la planification urbaine dans la mesure où les enjeux proprement spatiaux laissent place à des enjeux de mobilisation sociale où la participation est une notion cardinale. » (LOUDIYI 2008)

### Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et Loi Grenelle

La loi SRU a été votée le 13 décembre 2000. Elle a constitué une grande réforme au niveau de l'urbanisme, à la suite des lois Voynet et Chevènement. Elle est révolutionnaire du fait qu'elle modifie de nombreux articles du Code d'urbanisme mais pas seulement (Code de la construction et de l'habitation, Code de la santé publique, Code général des collectivités territoriales, Code rural) (JEGOUZO 2001). Cette loi vise donc « à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, solidaires et durables, en s'appuyant sur trois principes fondamentaux : l'exigence de solidarité [...], le développement durable et la qualité de vie [...], la démocratie et la décentralisation [...]»<sup>2</sup>. Ses 209 articles sont répartis sous quatre titres :

- ✓ « Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales » (Titre I)
- ✓ « Conforter la politique de la ville » (Titre II)
- ✓ « Mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable » (Titre III)
- ✓ « Assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité » (Titre IV)

---

<sup>2</sup> Rapport de présentation du projet de loi, Doc AN n° 2131, 2 février 2000, p.4

Cette loi introduit de nouveaux documents d'urbanisme : Plan Local d'Urbanisme (PLU), la carte communale et SCoT. Ces documents sont régis par des principes généraux définis dans l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme :

- ✓ Le principe d'équilibre
- ✓ Le principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale
- ✓ Le principe du respect de l'environnement

Le SCoT a été retenu pour atteindre l'objectif suivant, énoncé par Louis BESSON<sup>3</sup> :

*« organiser de façon plus équilibrée le développement urbain, en corrigeant les effets négatifs de logiques de développement non coordonnées, parfois individuellement profitables, mais collectivement préjudiciables. Avec des communes qui assument seules les charges de la centralité, tandis que d'autres captent les nouvelles sources fiscales, avec un rejet du logement social par certaines, tandis que d'autres doivent faire face aux coûts du renouvellement urbain, avec extension urbaine non pensée en fonction des transports collectifs. »*

Les caractéristiques du SCoT sont définies dans l'article L.122-1 et suivant, ainsi que la partie réglementaire du Code de l'urbanisme. Nous pouvons y retrouver les différents documents à élaborer (détaillés dans la suite du rapport), le caractère opposable, les restrictions liées à l'absence de SCoT etc. Ainsi, l'absence de SCoT va entraîner une absence de constructibilité des zones naturelles ou à urbaniser pour les communes à moins de 15 km du rivage de la mer ou de la limite de la « zone agglomérée » des agglomérations de plus de 15 000 habitants (GOZE 2002). Ce principe d'« inconstructibilité » a été modifié en limitant aux agglomérations de plus de 50 000 habitants jusqu'en fin 2012 (loi Urbanisme et Habitat), pour ensuite revenir à plus de 15 000 habitants à partir de 2013 et à toutes les communes sans distinction en 2017 (loi Grenelle). Cette restriction soutient la lutte contre l'étalement urbain. Les SCoT s'inscrivent dans différents objectifs :

- ✓ La protection des espaces naturels et agricoles d'intérêt supra communal
- ✓ Le renouvellement urbain
- ✓ L'organisation de l'urbanisation en fonction du niveau de service et d'équipement et des contraintes des différentes parties du territoire
- ✓ L'organisation des déplacements
- ✓ La régulation de l'offre commerciale
- ✓ La diversification et la qualité de l'offre d'habitat

Ensuite, pour le choix du périmètre, il y a différents critères, définis dans l'article L.122-3 du Code de l'urbanisme : les critères objectifs qui définissent légalité (périmètre d'un seul tenant et sans enclave et la totalité des EPCI compétents doivent être intégrés), les critères appréciatifs (tenir compte des périmètres des autres outils existants et des déplacements). Il doit être proposé par les communes et les EPCI à la majorité qualifiée et publié par le préfet. Enfin, pour effectuer l'élaboration du SCoT, la loi SRU place les collectivités locales comme maîtres d'ouvrage, avec la création d'un Etablissement public qui va superviser l'élaboration (article L.122-4 du Code de l'urbanisme). La maîtrise d'œuvre, quant à elle, peut être prise en charge par les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), les services extérieurs de l'Etat, les Agences d'Urbanisme, pour des études ou des conseils sur l'élaboration mais pas une délégation d'élaboration (CERTU 2003).

---

<sup>3</sup> BESSON, Louis. «Une nouvelle loi, pour quoi faire ?» *Etudes foncières* n°86 (2000): p.7.

Suite aux lois Grenelle 1 et 2, il y a eu des modifications du Code de l'urbanisme. Ces modifications ont eu des incidences directes sur le SCoT. En effet, cela a eu pour effet d'ajouter de nouveaux objectifs explicitement énoncés :

- ✓ La lutte contre les gaz à effet de serre
- ✓ La création et la répartition de logements
- ✓ La réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers
- ✓ Les performances énergétiques et environnementales
- ✓ L'aménagement numérique des territoires
- ✓ La qualité urbaine
- ✓ Les transports et le stationnement
- ✓ Le développement touristique et culturel
- ✓ Les continuités écologiques
- ✓ L'implantation commerciale

Au-delà des objectifs, la loi Grenelle redéfinit aussi la forme des documents (détails dans la suite du rapport), et ajoute de nouvelles prise en compte (les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux). Elle ajoute aussi l'obligation d'insérer un Document d'Aménagement Commercial (DAC) (article 122-1-9). Ensuite, le pouvoir du préfet en matière de périmètre est renforcé, ainsi que le contrôle de légalité, avec trois nouveaux motifs : le SCoT est contraire à un Projet d'Intérêt Général (PIG), le SCoT autorise une consommation excessive d'espace, le SCoT n'assure pas la continuité écologique. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur à partir du 13 janvier 2011. Les SCoT arrêtés avant cette date n'y sont pas soumis. Néanmoins, ils doivent respecter la diminution du délai de révision, qui passe de 10 à 6 ans (PROSCOT 2010). Ainsi, ces modifications définissent une nouvelle génération de SCoT. Le Ministère de l'égalité des territoires et du logement met en place la démarche « SCoT-Grenelle » dans cette optique. Le but est d'accompagner pour la prise en main des nouvelles dispositions des lois Grenelle. Cette expérience « *consiste à capitaliser et diffuser les pratiques, savoir-faire et expériences jugés intéressants, tout en revisitant les préconisations méthodologiques faites jusqu'ici* » (Ministère, Démarche "SCoT-Grenelle" 2013), pendant 3 ans sur 12 SCoT.

## Les différents documents

Pour l'élaboration d'un SCOT, il faut produire deux documents qui vont définir les différents objectifs de ce SCOT : le rapport de présentation et le document d'orientation.

### Le rapport de présentation

Il contient le diagnostic, l'état initial de l'environnement, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et les incidences prévisibles sur l'environnement.

### Le diagnostic

Il doit prendre en compte les prévisions économiques et démographiques, ainsi que la particularité du contexte local et des différentes échelles. Le but est d'aboutir à la formulation des objectifs et enjeux du PADD. Les auteurs donnent à titre indicatif des pistes pour les thématiques : l'habitat (situation des logements et des logements sociaux et niveau de service pour les différents espaces), le déplacement (flux et accessibilité), le foncier (compréhension et évolution du marché, droit des sols et occupation des sols). Le diagnostic doit fournir des données qualitatives et quantitatives.

L'état initial de l'environnement est séparé du diagnostic (CERTU 2003). Les lois Grenelle renforce le rôle du diagnostic en lui donnant une place de choix dans la justification des choix du SCOT et la démarche prospective de l'élaboration de celui-ci (PROSCOT 2010).

### **Le PADD**

Il est défini par la loi comme devant fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, les orientations générales et les grands équilibres entre les différents espaces. Il n'a pas de valeur prescriptive et s'inscrit dans une logique de développement durable. Le projet doit être évolutif, politique, débattu, et assurer la cohérence entre les différents documents d'urbanisme. Les différents objectifs du PADD sont :

- ✓ Une politique d'habitat basée sur la mixité sociale et la répartition des logements sociaux, le renouvellement, la diversité urbaine et la maîtrise des besoins en matière de déplacement.
- ✓ Une politique de développement économique basée sur la meilleure répartition des activités sur le territoire et l'accessibilité des pôles d'emplois.
- ✓ Une politique sur la problématique des loisirs basée sur des principes de localisation et la définition de leur rôle et de leur statut.
- ✓ Une politique de déplacement des personnes et des marchandises et de l'organisation urbaine basée sur les systèmes de transport, les différentes échelles et interfaces, et les livraisons de marchandises pour les secteurs urbains denses.
- ✓ Une politique environnementale, de préservation et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles basée sur la problématique de l'augmentation des surfaces artificialisées et des préoccupations environnementales. (CERTU 2003)

Son rôle de charnière et de programme politique du projet se voit reconfirmer par les lois Grenelle et élargit à l'aménagement numérique, aux implantations commerciales, au développement touristique et culturel, aux équipements structurants et à la préservation ou la restauration des continuités écologiques (PROSCOT 2010).

### **Les incidences prévisibles sur l'environnement**

Le but est d'identifier les objectifs du SCOT, d'apprécier leur acceptabilité environnementale, de déterminer des critères d'évaluation et des critères d'éco-conditionnalité.

### **Le document d'orientation**

Le Document d'Orientations Générales (DOG) définit les différentes prescriptions permettant la mise en œuvre du PADD. Il est prescriptif et doit être en compatibilité avec les documents d'urbanisme existants. Les orientations peuvent être écrites ou représentées géographiquement. Elles représentent un principe d'aménagement, soit général, soit avec une localisation schématique, soit avec une délimitation précise pour les espaces à protéger. Les différents domaines d'orientations sont :

- ✓ Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de restructuration des espaces urbanisés
- ✓ Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont on peut définir la localisation ou la délimitation (principes non localisés de protection des espaces forestiers, localisation des continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supra-communal à préserver sur le territoire du SCOT, délimitation d'espaces naturels à protéger)
- ✓ Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers

- ✓ Les objectifs relatifs à la cohérence entre l'urbanisation et la construction de logements sociaux (mise en cohérence habitat/transport, exigence de mixité sociale)
- ✓ Les objectifs relatifs à la cohérence entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs
- ✓ Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques (nature des orientations concernant les commerces, autres activités économiques)
- ✓ Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de villes
- ✓ Les objectifs relatifs à la prévention des risques (aléas et enjeux)
- ✓ Les conditions permettant de favoriser le développement et l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs
- ✓ Les grands projets d'équipements, de services, en particulier de transport, nécessaire à la mise en œuvre du SCOT. (CERTU 2003)

Les lois Grenelle ont remplacé le DOG par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO). Au-delà du nom le changement se fait aussi dans le contenu, le DOO est un document qui détermine des objectifs chiffrés de consommation de l'espace, et prend en compte tous les nouveaux objectifs. La nouveauté vient aussi de la détermination de secteurs stratégiques pour lesquels les objectifs et des critères seront définis plus précisément (PROSCOT 2010).

### Articulation avec urbanisme

*« La compatibilité suppose seulement que ne soient contrariés ni les orientations fondamentales du document ou de la norme avec laquelle le document d'urbanisme en cause doit être compatible, ni la destination des sols. » (BENOIT 2001)*

Une des principales avancées entre le SCoT et le Schéma Directeur d'Aménagement et Urbanisme (SDAU) est que contrairement au SDAU, le SCoT est opposable, ce qui entraîne une mise en compatibilité des documents d'urbanisme. De plus, il est lui-même soumis à la mise en compatibilité avec de nombreux documents (article L122-1). Ce caractère d'opposabilité lui confère donc un rôle charnière dans l'imbrication complexe des différents documents et schéma qui régissent la pratique de l'urbanisme. En effet, la loi soumet ainsi les documents à « *une obligation de compatibilité alors qu'auparavant les textes prévoient dans le meilleur des cas que ces documents de planification sectoriels à une « prise en compte » ou « en considération » [...] » (JEGOUZO 2001)*. Les différentes compatibilités liées au caractère opposable du SCoT sont décrites dans la Figure 2, ci-dessous, ainsi que la Figure 3 qui décrit plus précisément les documents et directives avec lesquels le SCoT doit être compatible et la Figure 4 qui décrit plus précisément les documents qui doivent être compatibles avec le SCoT. Néanmoins, il faut y ajouter la particularité de l'Île-de-France. En effet, le SCoT doit être compatible avec le Schéma Directeur de l'Île-de-France (SDRIF), mais aussi avec le Plan de Déplacement Urbain (PDU) de l'Île-de-France, qui lui est en compatibilité avec le SDRIF. Normalement, c'est l'inverse entre le SCoT et le PDU mais le PDU de l'Île-de-France ayant déjà été réalisé en compatibilité avec le SDRIF, il a été jugé préférable de ne pas le modifier et que ce soit le SCoT qui se mette en compatibilité (BENOIT 2001). Nous pouvons nous rendre ainsi compte qu'élaborer un SCoT ne signifie pas seulement élaborer un projet de territoire, avec des objectifs particuliers, mais aussi de pouvoir « jongler » avec les différents enjeux de tous les documents en amont du SCoT, ce qui est une difficulté supplémentaire. De plus, le SCoT engendre de nombreuses mises en compatibilité, ce qui rend sa mise en œuvre complexe.

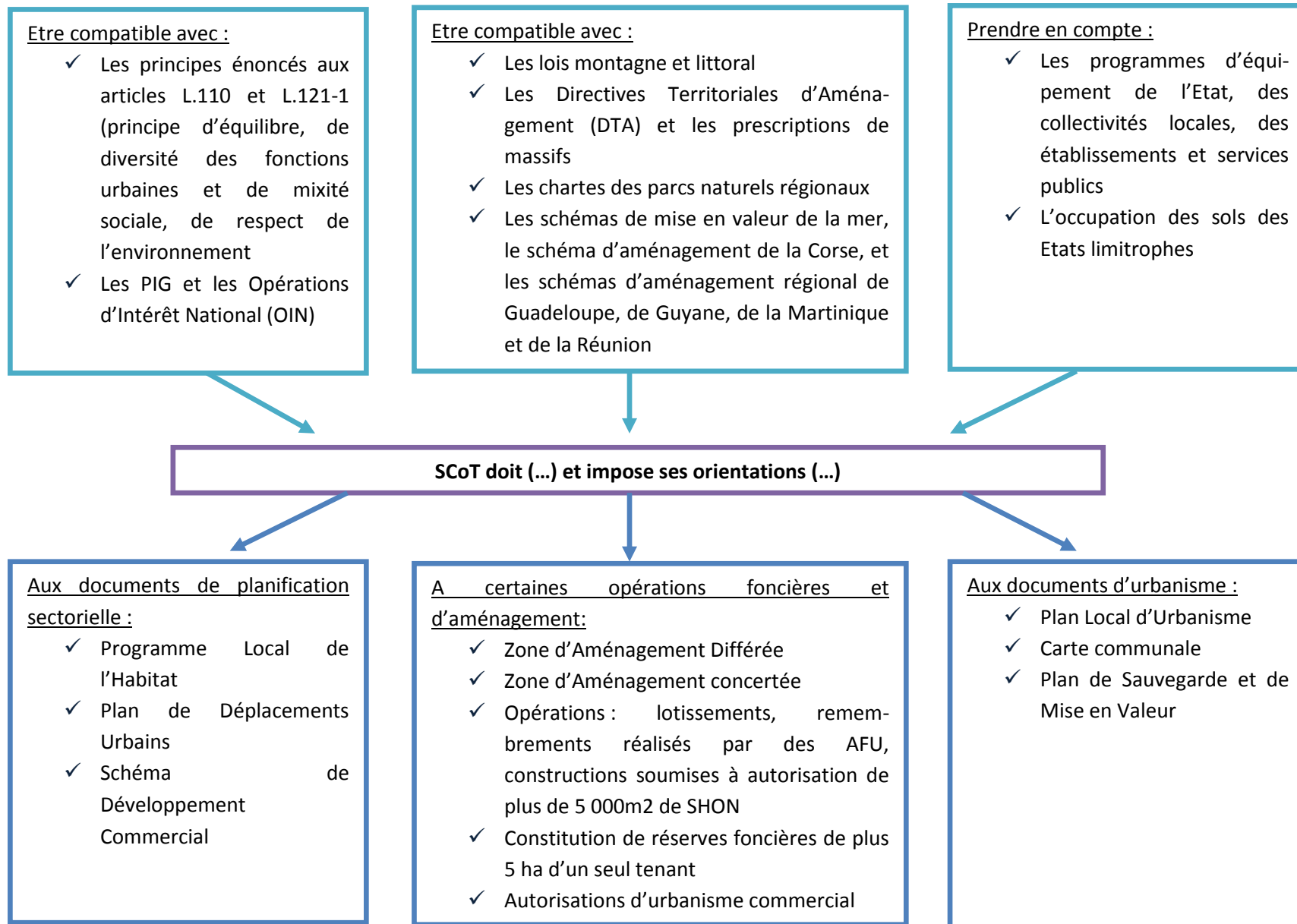


Figure 2 : Représentation de la compatibilité prise en charge par le SCoT et résultant du SCoT

Source : (CERTU 2003)

Réalisation personnelle (2013)

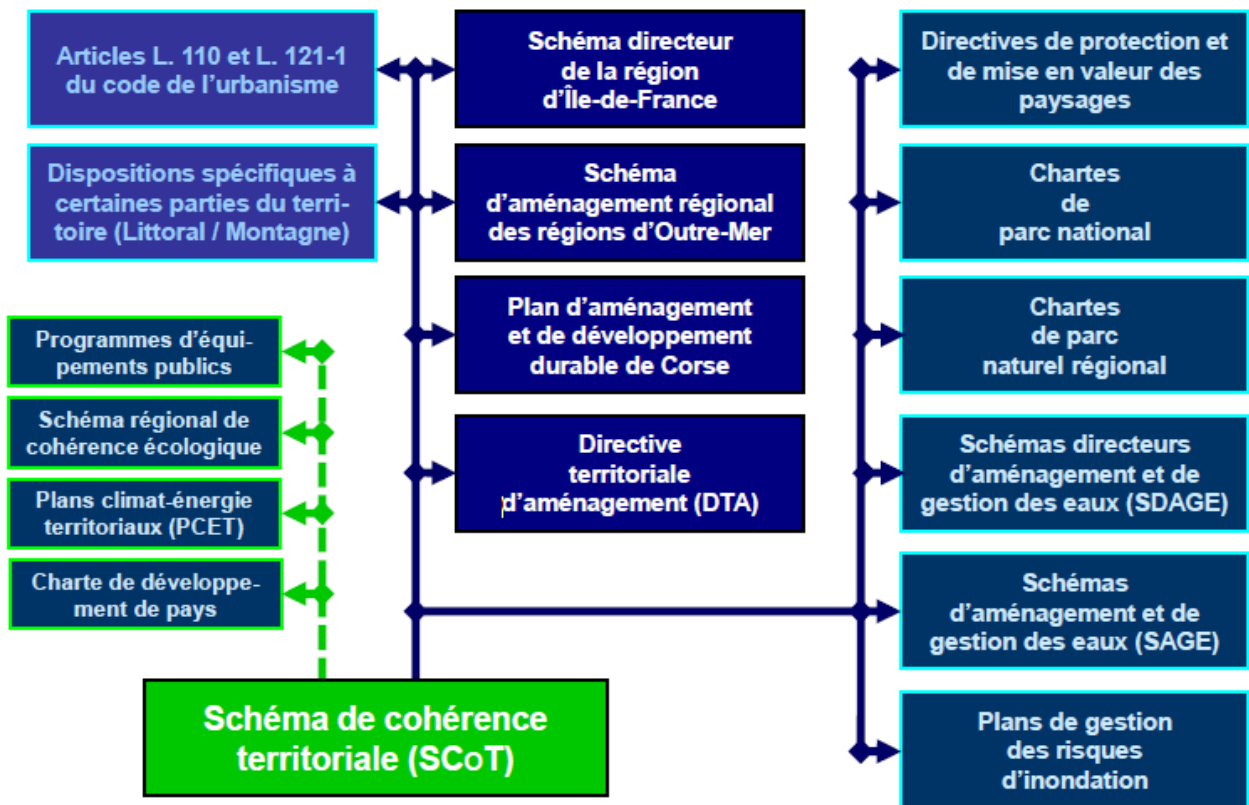


Figure 4 : Les différents documents et directives avec lesquels le SCoT doit être compatible  
 Source : (STREBLER, Territoire ruraux : Souriez, vous êtes SCoTés ! - Qu'est-ce qu'un SCoT ? 2013)

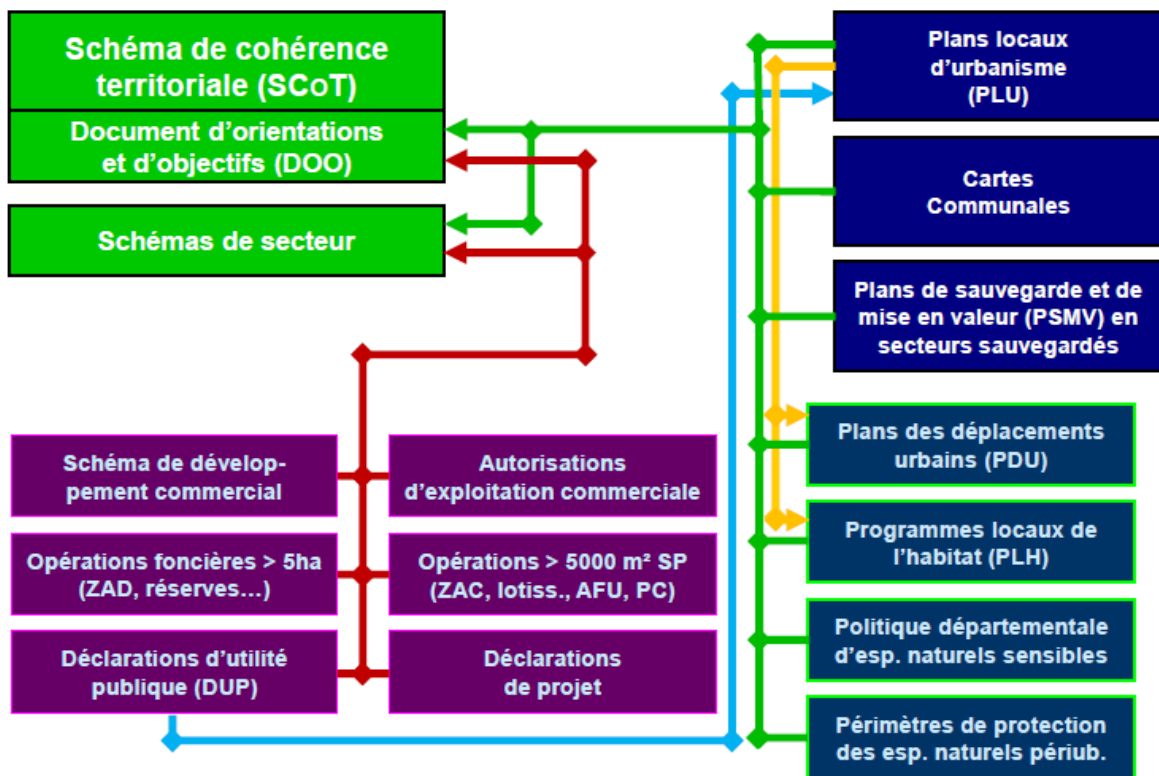


Figure 3 : Les différents documents devant être compatibles avec le SCoT  
 Source : (STREBLER, Territoire ruraux : Souriez, vous êtes SCoTés ! - Qu'est-ce qu'un SCoT ? 2013)

## Synthèse

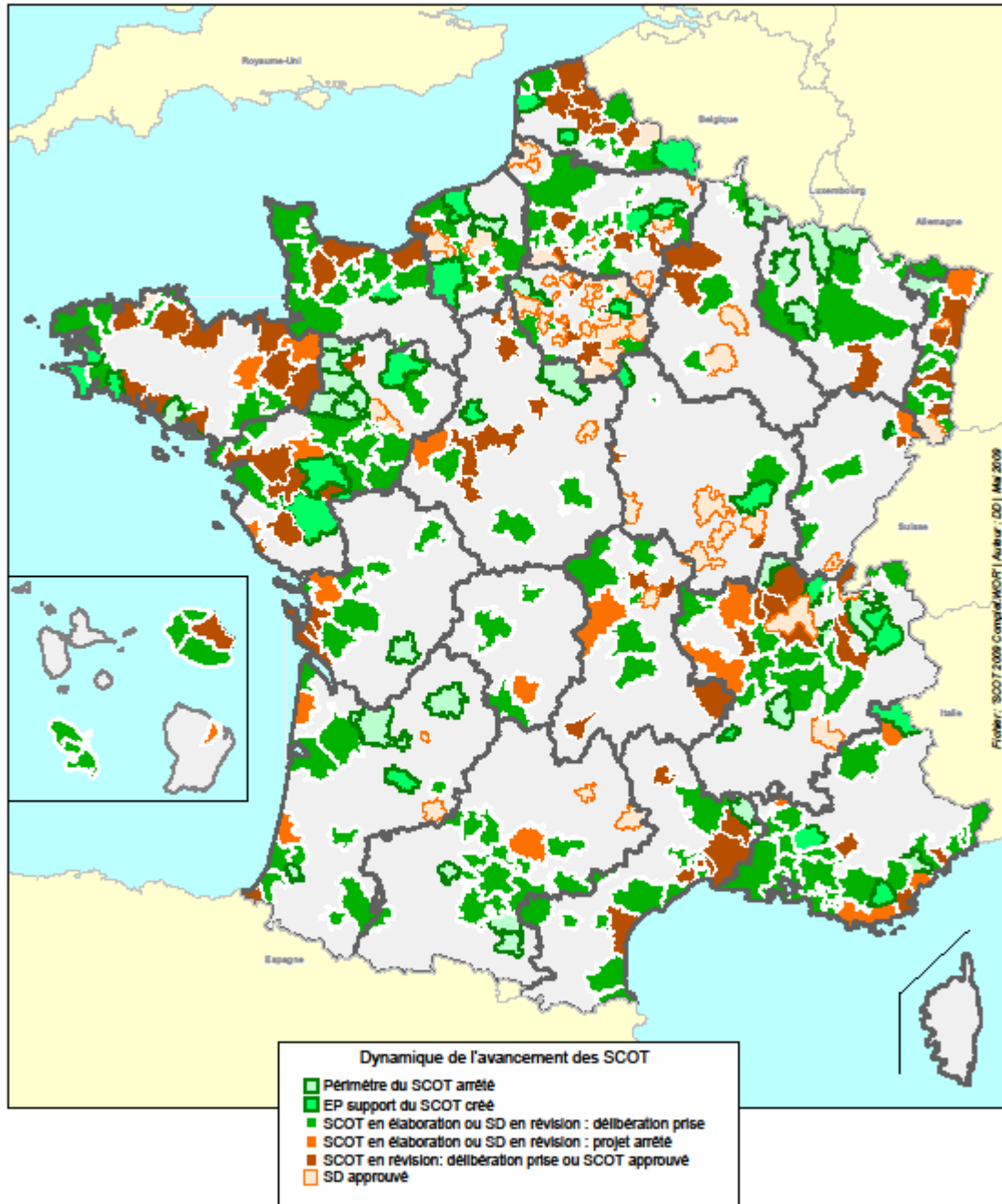
Ainsi, la loi SRU a mis en place un outil qui a pour but de mettre en cohérence les différentes politiques et les différents projets en termes d'urbanisme sur un périmètre pertinent, qui doit se caler sur le bassin de vie idéalement. L'Etat a aussi fortement incité les collectivités à se doter d'un SCoT en mettant en place la restriction de « constructibilité » en absence de SCoT. En 2017, cette restriction entrera en vigueur pour toutes les communes, sans distinction, n'ayant pas de SCoT. Néanmoins, nous pouvons voir que cette restriction n'a pas pour autant forcé les communes à se lancer dans une démarche de SCoT, comme le montre la carte 1 ci-dessous. En 2012, il y a 390 SCoT en tout, dont 150 approuvés. Sur ceux qui ne sont pas encore approuvés, il y en a une centaine où le périmètre est établi mais rien ne se passe. Pour certains, ce sont des périmètres récents, il est donc normal que rien ne bouge. Néanmoins, pour la majorité, ils ont été créés en même temps que la loi SRU, par le préfet, et ne sont donc pas cohérent<sup>4</sup>. Nous pouvons voir aussi que les périmètres de SCoT sont de tailles plus ou moins variables : par exemple celui du Sud Meurthe-et-Moselle recouvre 468 communes et 560 000 habitants, alors que celui du Pays des Ecrins recouvre 10 communes (DUBOIS-MAURY 2010). Ceci pose la question de la pertinence de certains SCoT et de la meilleure manière de les élaborer. C'est le propos de la partie suivante qui va déterminer des étapes par rapport à une analyse bibliographique et des entretiens avec les acteurs du SCoT.

---

<sup>4</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le directeur de la Fédération Nationale des SCoT

## Dynamique de l'avancement des SCOT au 1/1/2009

Source : DGALN - Enquête auprès des DDE



Carte 1 : Avancement des SCOT en 2009

Source : (Ministère, SCOT - Cartes et données de l'état d'avancement des SCOT 2010)

# Les étapes de l'élaboration d'un SCOT

---



Le but de cette partie est de définir de nouveaux jeux d'étapes qui seront ensuite mis en confrontation avec l'hypothèse. Pour cela, nous allons dans un premier temps analyser la bibliographie sur le SCoT, ce qui nous donnera une première version du processus d'élaboration, plus basée sur la procédure. Dans un deuxième temps, nous allons analyser les entretiens effectués pour avoir une deuxième version du processus, plus basée sur la réalité des acteurs du SCoT.

## Analyse bibliographique

### La procédure du SCoT dans les ouvrages

Cette analyse bibliographique se base plus particulièrement sur les ouvrages suivants :

- ✓ CERTU. *Le Schéma de Cohérence Territoriale, Contenu et Méthodes*. Paris: Lavoisier édition, 2003.
- ✓ DUBOIS-MAURY, Jocelyne. *Documents d'urbanisme et développement durable : guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales*. Héricy: Editions du Puits Fleuri, 2010.

Ces ouvrages explicitent les éléments de procédure liés au SCoT et en rapport avec les textes de loi SRU et Grenelle. Il nous semblait important de prendre en compte cet aspect, puisque les processus de SCoT concrets mis en place et décrits dans la suite de cette partie, se base sur ces aspects réglementaires et procéduraux.

*« Cette élaboration implique également le respect d'un certain nombre de règles de forme et de procédure trop souvent considérées comme secondaires au regard du processus mis en œuvre et du projet que l'on détermine. [...] Ces règles sont largement complémentaires aux règles de fond dans l'élaboration, la méthodologie et la mise en perspective de ce projet. »* Patrick Hocreître<sup>5</sup>

Pour pouvoir faire ressortir les étapes essentielles de l'étude de ces ouvrages, nous allons les confronter aux différents articles et « témoignages »<sup>6</sup> disponibles sur la loi SRU et le SCoT. Ces croisements des ressources bibliographiques nous permettra de déterminer les étapes à garder dans le détail de la procédure et ainsi de les confronter ensuite à l'hypothèse et aux entretiens.

Suite à la mise en application de la loi SRU, le CERTU en partenariat avec la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC) publie un guide sur le contenu du SCoT et la méthode d'élaboration. C'est de cet ouvrage que les étapes détaillées, présentées ci-contre, sont issues. Ces étapes représentent la procédure réglementaire du SCoT directement inspirée du texte de la loi SRU. Le tableau met en lien les différentes étapes avec les acteurs qui devront s'impliquer lors de l'étape. Cela représente donc les incontournables réglementaires, mais pas forcément la réalité de la prise en compte de ces incontournables par les acteurs des SCoT.

---

<sup>5</sup> Préambule de Cécile Benoit, (BENOIT 2001)

<sup>6</sup> Ces « témoignages » ont été obtenus via la Fédération Nationale des SCoT et plus particulièrement les comptes-rendus des Rencontre Nationales des SCoT et des journées de formation. (Fédération Nationale des SCoT, Rencontres Nationales 2013), (Fédération Nationale des CAUE 2013)

Les étapes	Les acteurs
1. Les études et contacts préalables 2. L'initiative du SCOT et la définition du périmètre	Les collectivités locales et leur groupement EPCI
3. La publication du périmètre 4. La création de l'Etablissement Public gérant le SCOT (EPCI, SM) 5. Le porter à connaissance	L'Etat
6. Les délibérations fixant les objectifs et les modalités de concertation	L'Etablissement Public
7. Le diagnostic 8. L'état initial de l'environnement 9. Le PADD et les incidences sur l'environnement ⇒ Constituant le rapport de présentation	L'Etablissement Public
Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'approbation du SCOT	
10. Les orientations et les grands équilibres Les objectifs : habitat, transport, équipement commercial, paysage, entrée de ville, risque, espace à protéger ⇒ Constituant le document d'orientation	L'Etablissement Public
11. Le bilan de la concertation : délibération 12. L'arrêt du projet de schéma Le rapport de présentation et le document d'orientation 13. Les consultations	L'Etablissement Public
Saisine éventuelle du Préfet/Commission de conciliation	Les communes ou l'Etablissement Public
14. Enquête publique sur le projet de schéma et l'avis des collectivités publiques	L'Etablissement Public
15. L'approbation après modification éventuelles	L'Etablissement Public
16. Le contrôle de légalité Le projet exécutoire 2 mois après sa transmission au Préfet	L'Etat
17. Le retrait éventuel d'une collectivité	La collectivité
18. La mise en révision L'analyse et les délibérations sur le maintien du SCOT ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum	L'Etablissement Public

**Tableau 3 : Les étapes de la procédure d'élaboration d'un SCoT**  
Source : (CERTU 2003)

Jocelyne Dubois-Maury, de son côté, a publié un ouvrage sur le développement durable dans les documents d'urbanisme, notamment le SCoT, plus récemment (2010). Elle y reprend la procédure d'élaboration du SCoT, avec la nouvelle vision des lois Grenelle. Tout d'abord, elle rappelle les avantages et inconvénients de se doter d'un SCoT sur un territoire.

Les avantages sont :

- ✓ « *harmoniser des politiques ou des projets entre communes et ainsi dépasser des enjeux concurrentiels* »
- ✓ « *garantir une certaine stabilité temporelle et la solidité des décisions, notamment en matière de protection* »
- ✓ « *encadrer le contenu des futurs PLU/cartes communales par un cadre juridique qui leur est opposable* »
- ✓ « *échapper à la règle de la constructibilité limitée.* » (DUBOIS-MAURY 2010)

Les inconvénients sont :

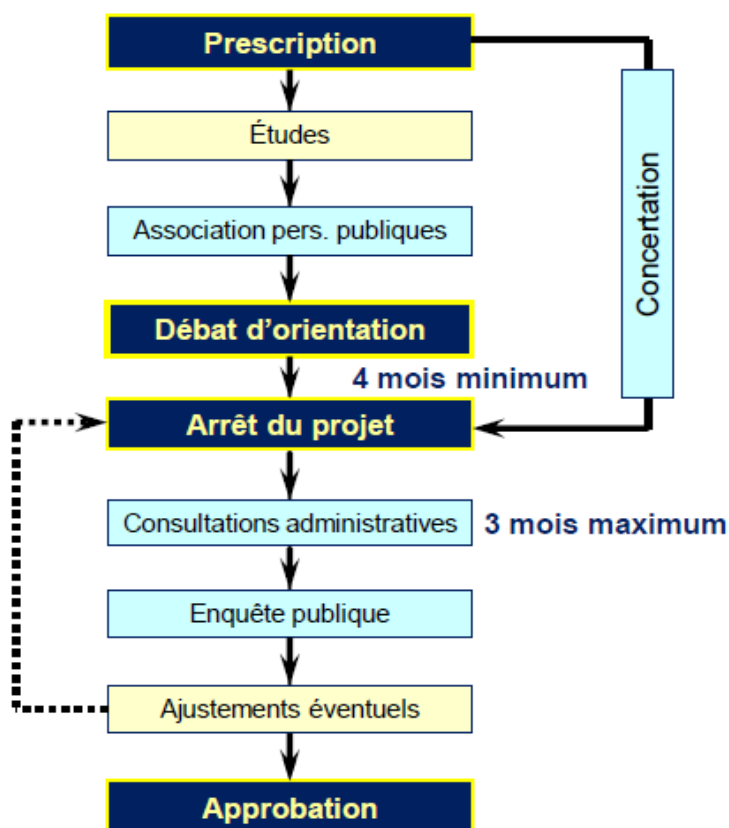
- ✓ « *autonomie restreinte des décisions des élus locaux* »
- ✓ « *lourdeur de la prise de décision à l'échelle intercommunale et la difficulté à les assumer* »
- ✓ « *difficile définition du périmètre, son territoire pertinent* »
- ✓ « *aléas et longueur de l'élaboration* »
- ✓ « *difficultés des démarches prospectives et de leur inscription dans les documents d'urbanisme opposables* »
- ✓ « *coûts financiers parfois difficiles à supporter par de petites communes* » (DUBOIS-MAURY 2010)

Pour la procédure d'élaboration, l'initiative est aux communes ou à leur regroupement, ce qui implique un consensus des différentes communes sur la volonté d'entrer dans la démarche SCoT et ensuite pour ce qui est de **la définition du périmètre**, des attendus et des documents. Ensuite, il y a la définition du périmètre de l'action du SCoT qui doit être pertinent, c'est-à-dire recouvrir « *un espace doté d'une forte homogénéité* », souvent une aire urbaine. Il doit aussi tenir compte des différents périmètres existants : groupements de communes, agglomérations nouvelles, pays, parcs naturels régionaux, autres SCoT. Les lois Grenelle ont renforcé le contrôle du préfet sur le périmètre avec le contrôle sur les critères de validation et de définition. Puis, l'étude se déroule par étapes, notamment avec les différents documents. Chaque étape franchie est validée par la suite de débats et de **délibérations** des élus. A la suite de la validation du DOO, il y a **l'arrêt** du projet de SCoT, la consultation des PPA et l'enquête publique. Majoritairement, il n'y a que des modifications à la marge à la suite de ces étapes et **le projet est approuvé**. Pour finir, le préfet doit entériner le projet, qui devient opposable. Jocelyne Dubois-Maury insiste sur le fait qu'avec les lois Grenelle le SCoT peut être défini de façon plus prescriptive, avec la possibilité d'imposer des règles d'urbanisation conditionnelles aux PLU. (DUBOIS-MAURY 2010)

Nous allons tout d'abord confronter ces deux visions des étapes avec les présentations et débats qui ont eu lieu lors de la journée d'information « Souriez, vous êtes SCoTés », organisée à Chartres par la Fédération Nationale des SCoT en partenariat avec l'Association de Promotion et de Fédération des Pays et la Fédération Nationale des CAUE. Le but de cette journée était de parler des SCoT en milieu rural. Jean-Philippe Strebler est revenu sur l'élaboration des SCoT en général, en expliquant premièrement ce qu'implique de faire un SCoT :

- ✓ Choisir de faire un SCoT
- ✓ Choisir le périmètre de ce SCoT
- ✓ Arbitrer entre différents enjeux
- ✓ Choisir parmi plusieurs options de développement du territoire
- ✓ Choisir les ambitions prioritaires
- ✓ Choisir les actions pour mettre en œuvre le projet
- ✓ Anticiper pour avoir une plus grande liberté (STREBLER, Territoire ruraux : Souriez, vous êtes SCoTés ! - Qu'est-ce qu'un SCoT ? 2013)

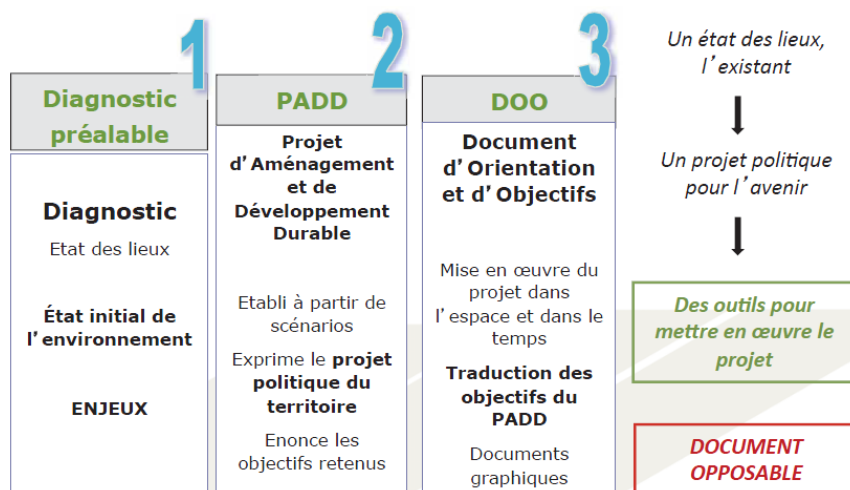
Dans ces différentes implications, nous pouvons déjà retrouver l'importance de l'initiative et du choix du périmètre dans l'élaboration d'un SCoT. Ensuite, il définit les grandes étapes de l'élaboration d'un SCoT en se basant sur l'article L.122-6 et suivant du Code de l'Urbanisme (Figure 5). Il précise aussi qu'il faut définir un périmètre publié par le préfet, ainsi que déterminer l'établissement public compétent. Ces étapes correspondent à celles définies par le CERTU et Jocelyne Dubois-Maury, en étant plus simplifiées ce qui permet une meilleure visibilité de ce qui est important à prendre en compte.



**Figure 5 :** Les grandes étapes de l'élaboration d'un SCoT  
 Source : (STREBLER, Territoire ruraux : Souriez, vous êtes SCoTés ! - Qu'est-ce qu'un SCoT ? 2013)

Ensuite, nous avons choisi de présenter deux des témoignages de cette journée, étant donné que ceux-ci revenaient plus précisément sur leur processus d'élaboration. Premièrement, les étapes du SCoT de Marne, Brosse et Gondoire sont présentées. Nous pouvons noter aussi que nous avons obtenu un entretien ensuite avec la chargée de mission SCoT, en charge de ce SCoT. Nous pouvons donc nous rendre compte que l'élaboration a été faite autour des différents documents essentiels pour le SCoT : **diagnostic, PADD, DOO**.

## Les phases d'élaboration du SCoT



**Figure 6 : Les phases de l'élaboration du SCoT Marne, Brosse et Gondoire**  
Source : (SIEP du secteur III 2013)

Pour le SCoT des Pays de Combray et Courville, la description est un peu plus détaillée en précisant les étapes précédant l'élaboration des différents documents. Les étapes sont donc :

- ✓ Création de la structure
- ✓ Prescription du SCoT
- ✓ Début des travaux
- ✓ Diagnostic
- ✓ PADD
- ✓ DOO (en projet)
- ✓ Prévision d'approbation (SMET 2013)

Nous pouvons donc voir que majoritairement les étapes de définition du périmètre, de création de la structure et le découpage en diagnostic/PADD/DOO se retrouvent dans les sources que nous avons utilisées. Ceci nous permettrait de dire que ce sont des étapes importantes pour le processus d'élaboration. Puis, nous pouvons appuyer que la concertation tout au long du projet et le découpage en arrêt du projet/consultation/approbation est un déroulement qui se retrouve dans de nombreuses sources.

Nous allons maintenant confronter ces premières observations avec certains articles sur la loi SRU et les SCoT. Le but est de les confirmer ou de les infirmer.

*« L'initiative appartient aux communes et à leurs groupements dès l'élaboration du périmètre. »* (Ministère, SCoT - Présentation générale 2010)

*« L'image du curseur est pertinente, parce qu'il n'y a pas un bon et un mauvais côté. Selon le territoire, seul compte le meilleur positionnement possible du curseur. En conséquence, le périmètre n'est pas un sujet sur lequel il convient de passer trop de temps. [...] Avec un outil de décision et un outil d'analyse et de compréhension, nous devons pouvoir vivre avec des périmètres à géométrie variable. »* André Chassin (Syndicat Mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur de la région grenobloise 2006)

*« L'établissement d'un périmètre de SCoT est porteur d'enjeux pour les acteurs qui participent à l'aménagement des espaces et leur gestion. »* (SOHIN 2004)

*« Mais ce principe risque aussi de susciter des périmètres opportunistes ou défensifs de SCoT qu'il faudra déjouer par une délimitation, intégrant de manière prospective des espaces ruraux, suffisamment large pour préserver la mission d'articulation des échelles et des démarches de planification assignée à ce document [...] »* (GOZE 2002)

*« Selon les contextes locaux, le périmètre du territoire de projet prendra des proportions différentes. La donnée spatiale est donc cruciale comme choix fondateur de la démarche d'élaboration. [...] La stricte exécution de son cahier des charges ne vaut pas projet. Le projet est un engagement politique prospectif qui comprend un territoire dans ses réalités présentes et l'esquisse dans une vision future. »* (Assemblée des Communautés de France 2001)

Nous pouvons donc voir l'accent mis sur l'importance de la définition du périmètre pour la suite de l'élaboration du SCoT. Il faut faire attention au contour du SCoT qui vont conditionner certaines actions ensuite, et certaines décisions stratégiques. Il va aussi conditionner la capacité des élus à travailler ensemble, à être sur un territoire qui correspond non seulement à un bassin de vie, mais aussi à un regroupement institutionnel facilité.

*« L'innovation majeure réside dans le fait de lier un document à un établissement public qui en assure l'élaboration, la révision mais également le suivi. »* (DESJARDINS et LEROUX 2007)

*« Un Syndicat Mixte peut devenir un espace de dialogue, jugé « neutre » entre différentes collectivités publiques. »* (DESJARDINS et LEROUX 2007)

*« On observera que la création dynamique de ce type d'établissements compétents en matière de SCoT, voire leur extension, ne manquera pas de soulever des problèmes de recomposition du périmètre du SCoT au regard de ceux des EPCI qui le chevaucheraient. »* (GOZE 2002)

Ainsi, la création de la structure qui va porter le SCoT est une étape importante de l'élaboration. C'est cette structure qui permet la cohérence du projet et « l'espace de dialogue » entre les différents acteurs, pour que le projet stratégique soit le plus partagé possible.

*« Le procédé de concertation de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme voit également son champ étendu par la loi, puisque la procédure d'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux de l'urbanisme doit désormais comporter une phase de concertation. Le législateur étend ainsi aux documents d'urbanisme le mécanisme de la participation en deux temps que connaissait la ZAC : une phase de concertation en amont lors du choix des grandes options, l'enquête publique en aval lors de l'adoption du texte définitif. » (JEGOUZO 2001)*

*« En effet, la nature institutionnelle de la démarche SCoT ne laisse que peu de place à la société civile, aux associations ou aux groupes de pressions. » (SOHIN 2004)*

Le SCoT doit être un document partagé, avec une phase de concertation qui en fait dure pendant la totalité du projet, mais aussi une phase de consultation des Personnes Publiques Associées (PPA) et des habitants. C'est une étape qui ne doit pas être négligé dans le processus pour que le SCoT puisse être approuvé et mis en œuvre. Néanmoins, nous pouvons nous rendre compte que la consultation reste difficile à mettre en place.

*« L'étude conduite confirme que la mise en œuvre du SCoT gagne à être « prévue » avant même l'approbation du schéma comme partie intégrante de la construction du projet du territoire, tant en matière de gouvernance/animation que de définition des indicateurs assurant son suivi, ainsi que de modalités de déclinaisons dans les PLU. » (GAFFAR et MORAIN 2012)*

La procédure d'élaboration du SCoT ne prend pas forcément en compte sa mise en œuvre. Néanmoins, c'est un point important du document et comme le montre Chahoul Gaffar et Marc Morain, un point qui n'est pas facile à appliquer. Il leur paraît donc important de la prendre en compte lors de l'élaboration et d'en préparer les différents aspects.

### **Définition des étapes à partir de la bibliographie**

Ainsi, avec l'analyse bibliographique, nous avons pu confronter et mettre en perspective les différentes conceptions de la procédure d'élaboration du SCoT. Malgré les légères distensions entre ces différentes visions, il apparaît que les mêmes étapes importantes ressortent selon les auteurs. Cela nous a permis de déterminer un nouveau jeu d'étapes, présenté dans le schéma qui suit.

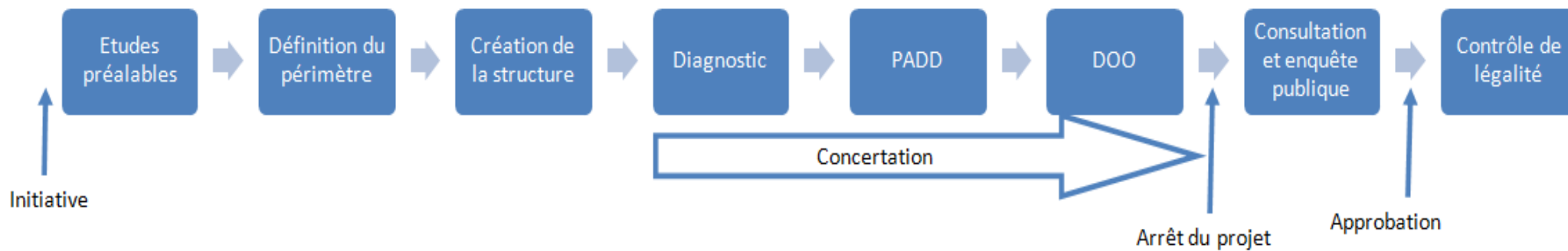


Figure 7 : Représentation des étapes définies à partir de la bibliographie  
*Réalisation personnelle (2013)*

Nous avons ainsi déterminé une nouvelle succession d'étapes à l'aide de l'analyse de la bibliographie. Néanmoins, cela représente plus la procédure définie par la loi SRU. Le but maintenant est de voir si nous arrivons à la même conclusion avec l'analyse des entretiens qui nous permettent de nous rapprocher de la réalité de l'élaboration du SCoT dans les territoires.

*« En effet, le SCoT est avant tout un territoire et son avenir. Réduire le SCoT à un document juridique et technique est au mieux une incompréhension, au pire une erreur. Le SCoT n'est pas seulement une succession d'articles du Code de l'urbanisme ou une litanie de zonages, de règlements, d'orientations et de prescriptions. Le SCoT est avant tout une passion car il faut aimer passionnément son territoire et les gens qui y vivent pour pouvoir élaborer et réaliser un SCoT. Sans cette passion, rien n'est possible. »* Bernard Gea (Syndicat Mixte du SCoT de la Narbonnaise 2009)

## Analyse des entretiens

### Restitution et analyse des entretiens

Pour pouvoir confronter l'hypothèse à la réalité de l'élaboration d'un SCoT, nous avons voulu effectuer un certain nombre d'entretiens avec des acteurs du SCoT. Comme expliqué dans la méthode en introduction, le but était d'avoir un éventail assez large d'acteurs différents, ce qui n'a pas forcément pu être possible. Nous avons donc effectué 9 entretiens.

Type d'acteurs	Agence d'urbanisme	Syndicat mixte	SIEP <sup>7</sup>	Fédération Nationale des SCoT
Nombre d'acteurs	3	5	1	2 <sup>8</sup>

**Tableau 4 : Répartition des acteurs par type de structure porteuse du SCoT**  
Réalisation personnelle (2013)

Avec ces 9 entretiens, nous avons pu mettre en perspective les hypothèses avec le discours des acteurs du SCoT. Nous allons ici en restituer la teneur et analyser les résultats, grâce à la grille d'analyse décrite dans la description de la méthode. Cette description des différents acteurs se fera dans l'ordre chronologique des entretiens.

<sup>7</sup> Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation

<sup>8</sup> Cela montre les acteurs qui sont dans Agence d'Urbanisme ou un Syndicat mixte, mais aussi font partie de la Fédération Nationale des SCoT.

### *Chef de projet du SCoT du Grand Nevers*

Le SCoT du Grand Nevers sera arrêté le 3 juin 2013. Ils sont donc à la fin de la phase d'élaboration du document. Le chef de projet est donc tout à fait capable de répondre à nos questions sur le processus d'élaboration. L'entretien effectué nous avons pu remplir la grille d'analyse (voir Tableau 5). **Cet acteur du SCoT ne valide pas le modèle de l'hypothèse**, pour lui c'est un modèle qui reflète plus les étapes d'un projet opérationnel que d'un projet stratégique. Néanmoins, il admet que c'est parfois le processus adopté pour les SCoT, notamment ceux réalisés par un bureau d'étude. Ensuite, il valide l'ordre des étapes, avec une nuance pour les « plans d'exécution » qui en fait correspondent à la mise en œuvre du SCoT et donc se déroule après la validation du projet. Pour finir, il modifie ou précise certaines étapes pour que celles-ci soient plus proches de la réalité de l'élaboration d'un SCoT (voir Tableau 5). Nous pouvons donc voir que l'esquisse du projet se fait de manière itérative c'est-à-dire que l'esquisse est un peu plus qu'une esquisse. En effet, avant de présenter l'esquisse, les techniciens du SCoT s'assurent que les élus et les Personnes Publiques Associées (PPA) soient d'accord avec le projet. De ce fait, nous pouvons dire que l'étude de conformité se fait en parallèle des autres étapes. Ainsi la définition du projet terminal correspond plutôt à l'arrêt du projet et à la validation. Nous pouvons donc voir que malgré le fait que les étapes restent dans l'ordre, elles ne correspondent plus à l'hypothèse. Nous pouvons finir par le fait que pour lui la façon dont un SCoT est élaboré dépend du territoire dans lequel il s'inscrit et la réussite de celui de l'implication des élus.

### *Chef de projet du SCoT de la Beauce Gâtinais en Pithiverais*

Le SCoT de la Beauce Gâtinais en Pithiverais a été adopté en 2011. L'élaboration est donc récente et le chef de projet est tout à fait capable de répondre à nos questions. Ensuite, il a été élaboré par un bureau d'étude. Suite à l'entretien, nous avons pu remplir la grille suivante (voir Tableau 6). Pour lui, **le modèle est correct à quelques nuances près**. En effet, il précise juste que la définition du projet terminal correspond au DOO, selon lui. De plus, il ne fait pas apparaître la conception des « plans d'exécution » dans le processus d'élaboration d'un SCoT. Il ajoute que pour lui le problème ne vient pas tant que comment on élabore un SCoT ou du cadre réglementaire mais plutôt de l'appropriation de cette « *réflexion globale et à long terme* »<sup>9</sup> par les élus.

---

<sup>9</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le chef de projet du SCoT de Beauce Gâtinais en Pithiverais (29/03/2013) (annexe 2)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Non						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	2	3	4	5	6	5
<b>Modification de l'étape</b>		Objectifs définis par le cadre législatif	Plutôt une démarche itérative	En parallèle des autres étapes	Arrêt du projet	Mise en œuvre du SCoT	En même temps que la définition du projet terminal
<b>Ajout d'étapes</b>							

**Tableau 5 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet du SCoT du Grand Nevers  
Réalisation personnelle (2013)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	2	3	4	5		6
<b>Modification de l'étape</b>					DOO		
<b>Ajout d'étapes</b>							

**Tableau 6 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet du SCoT la Beauce Gâtinais en Pithiverais  
Réalisation personnelle (2013)

### *Ancien chargé d'étude à l'Agence d'Urbanisme de Caen Métropole (AUCAME)<sup>10</sup>*

Le SCoT de Caen Métropole a été approuvé en 2011. L'AUCAME était le maître d'œuvre du projet du SCoT, avec en maîtrise d'ouvrage le Syndicat Mixte du Pays. Néanmoins, pour lui, le portage du SCoT a été fait par l'AUCAME. Ainsi, **les étapes lui semblent correctes à première vue**, mais nous pouvons voir avec la grille d'analyse qu'il y apporte de nombreuses modifications (voir Tableau 7). Ainsi, même s'il valide le modèle, nous pouvons voir que l'ordre et les étapes sont modifiés (voir Tableau 7). En effet, nous pouvons voir que la conception des « plans d'exécutions » devient la mise en œuvre du SCoT et donc se retrouve après la validation du projet. Ensuite, il ajoute une étape importante, selon lui, entre l'établissement du périmètre et l'établissement des attendus. Comme pour le chef de projet du SCoT du Grand Nevers, l'esquisse du projet devient plutôt une démarche itérative, ce qui entraîne une faible évolution du projet en phase terminale. Pour finir, nous pouvons noter que, pour lui, les services de l'Etat ne sont pas assez présents et que leur contrôle intervient trop tard dans le projet, c'est-à-dire à la fin du projet.

### *Architecte-paysagiste à l'Agence d'Urbanisme de Tours (ATU)*

Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle est en phase de consultation auprès des PPA. Nous pouvons voir avec la grille d'analyse que **l'architecte-paysagiste est plutôt en accord avec les étapes de l'hypothèse** (voir Tableau 8). Les seuls changements notables relèvent de l'explicitation de l'esquisse, qui pour elle ne semble pas un mot approprié pour exprimer la démarche de SCoT et du déplacement des « plans d'exécution », qui doivent se faire après la validation. Il vaut mieux, selon elle, parler de projet dans une démarche itérative.

---

<sup>10</sup> Actuellement urbaniste à IMMOCHAN, notamment sur l'étude des SCoT.

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	3	4	5	6	8	7
<b>Modification de l'étape</b>		Méthodologie de l'étude et concertation	De manière itérative	Etape procédurale : contrôle de légalité, enquête publique	Peu d'évolution avec esquisse	Mise en œuvre du SCoT	
<b>Ajout d'étapes</b>	2- Ajout du porter-à-connaissance de l'Etat						

**Tableau 7 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le chargé d'étude à l'AUCAME  
Réalisation personnelle (2013)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	2	3	4	5	7	6
<b>Modification de l'étape</b>			Démarche itérative				
<b>Ajout d'étapes</b>							

**Tableau 8 :** Grille d'analyse de l'entretien avec l'architecte-urbaniste de l'ATU  
Réalisation personnelle (2013)

### *Directeur de la Fédération Nationale des SCoT*

La Fédération Nationale des SCoT a été créée en 2010, dans le but de permettre le regroupement et l'animation des SCoT. Elle est notamment là pour former, informer, représenter et organiser des rencontres. Le directeur est donc à même de répondre à nos questions dans ce cadre, mais aussi en ayant participé à l'élaboration du SCoT d'Alsace du Nord. Pour lui, **les étapes définies semblent un peu trop restrictives et ne correspondent pas vraiment à une démarche de SCoT** (voir Tableau 9). Le directeur de la Fédération Nationale des SCoT modifie les étapes, en ajoute et change l'ordre pour qu'elles se rapprochent le plus de la réalité de l'élaboration d'un SCoT. Ainsi, pour lui, avant de définir les attendus du projet, il faut déjà créer la structure qui va porter le SCoT. En effet, elle n'existe pas toujours et il faut en définir toutes les caractéristiques (le président, le nombre de sièges, ...). Ensuite, selon lui, les attendus sont définis lors de la délibération qui acte le début de l'élaboration du SCoT. Ils correspondent aux objectifs du SCoT (« *pourquoi on fait un SCoT* »<sup>11</sup>) et les modalités de concertation. L'étude de conformité correspond plus à la consultation des PPA et l'enquête publique qui interviennent après l'arrêt du projet. Ce que nous pourrions appeler l'étude de conformité serait plutôt le contrôle de la légalité que le président ajoute aux étapes après la validation du projet. Il insiste aussi sur le fait que le projet terminal ne change pas ou peu entre avant et après la consultation, puisqu'un SCoT se construit de manière itérative et en s'assurant qu'il soit en accord avec les attentes de chaque acteur. Pour finir, la conception des « plans d'exécution » est en fait la mise en œuvre et intervient après la validation et le contrôle de l'Etat.

### *Directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Bessin*

Le SCoT du Bessin a été approuvé le 14 février 2008 et a été élaboré par un bureau d'étude. Le directeur du Syndicat Mixte s'occupe plus particulièrement de la mise en œuvre du SCoT, mais il connaît aussi bien l'élaboration. Pour lui, **les étapes semblent cohérentes** (voir Tableau 10). Nous retrouvons encore le déplacement de la conception des « plans d'exécutions » après la validation, dans le fait que cela représente plus la mise en œuvre pour l'élaboration d'un SCoT. De plus, pour lui, il faut ajouter une étape entre les attendus et l'esquisse du projet. Cette étape correspondrait à une étape de pédagogie avec élus pour « *savoir où on en est et le chemin à parcourir* »<sup>12</sup>. Finalement, pour lui, il faut considérer le SCoT comme un document administratif qui permet d'aider à la mise en place d'un projet de territoire, mais qui ne doit pas être une finalité en soi.

---

<sup>11</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le président de la Fédération des SCoT (04/04/2013) (annexe 5)

<sup>12</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Vessin (08/04/2013) (annexe 6)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Non						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	3	4	5	6	9	7
<b>Modification de l'étape</b>		Au moment de la délibération, objectifs et concertation	Diagnostic, PADD, DOO	Après l'arrêt du projet, consultation PPA, enquête publique	Changement simplement à la marge	Mise en œuvre du SCOT	
<b>Ajout d'étapes</b>	2- Ajout de la création de la structure entre les deux étapes					8- Ajout du contrôle de légalité de l'Etat entre les deux étapes	

**Tableau 9 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le directeur de la Fédération Nationale des SCoT  
Réalisation personnelle (2013)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	2	4	5	6	8	7
<b>Modification de l'étape</b>						Mise en œuvre du SCoT	
<b>Ajout d'étapes</b>		3- Ajout d'une étape de pédagogie avec les élus					

**Tableau 10 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le directeur de Syndicat Mixte du SCoT du Bessin  
Réalisation personnelle (2013)

### *Chef de projet SCoT au Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle (SMAT)*

Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle a été engagé en 2002 et actuellement comme dis précédemment, c'est la phase de consultation des PPA et l'enquête publique. L'approbation se fera en septembre. Le chef de projet a suivi toute l'élaboration du SCoT et nous avons pu remplir la grille d'analyse suivante suite à l'entretien (voir Tableau 11). Nous pouvons considérer que **bien qu'il semble en accord avec les étapes, il n'hésite pas à rajouter une étape et modifier légèrement l'ordre**. L'étape de conception des « plans d'exécution devient donc l'étape de mise en œuvre qui intervient après la validation. De plus, pour lui, l'étape de création de la structure porteuse du SCoT est très importante. Elle intervient entre l'établissement du périmètre et l'établissement des attendus.

### *Chargée d'étude à l'Agence de Développement et d'Urbanisme Pays Montbéliard*

Le SCoT du Pays Montbéliard a été approuvé 2006 et est actuellement en début de phase de révision, avec une expansion du périmètre. Suite à l'entretien nous avons pu construire la grille d'analyse (voir Tableau 12). Pour elle, **ces étapes ne reflètent pas correctement la dimension administrative de l'élaboration du SCoT**, comme la création de la structure porteuse du SCoT. De plus, la question de la conformité ne correspond pas au document SCoT, selon elle. Ce serait plus la question de la création du DOO. Enfin, le conception des « plans d'exécution correspond plus à la mise en œuvre qui intervient donc après la validation.

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	3	4	5		7	6
<b>Modification de l'étape</b>		Objectif et concertation	Diagnostic, PADD, DOO	Arrêt du projet, consultation PPA et enquête publique		Mise en œuvre du SCoT	
<b>Ajout d'étapes</b>	2- Ajout de la création de la structure						

**Tableau 11 :** Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet SCoT au SMAT  
Réalisation personnelle (2013)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
<b>Validation du modèle</b>	Oui						
<b>Validation de l'ordre</b>	1	3	4	5	6	8	7
<b>Modification de l'étape</b>		Prescriptions d'élaboration	Construction du projet	DOO, mais pas conformité		Mise en œuvre du SCoT	Arrêt du projet, consultation, enquête publique et approbation
<b>Ajout d'étapes</b>	2- Ajout de la création de la structure						

**Tableau 12 :** Grille d'analyse de l'entretien avec la chargée d'étude à l'Agence de Développement et d'Urbanisme Pays Montbéliard  
Réalisation personnelle (2013)

### *Chargée de mission SCoT au SIEP du secteur III de Marne-la-Vallée*

Le SCoT de Marne, Brosse et Gondoire a été arrêté en avril 2012 et approuvé le 25 février 2013. Pour la chargée de mission, **les étapes définies ne correspondent pas vraiment à l'élaboration d'un SCoT, mais plutôt d'une ZAC** (voir Tableau 13). Pour elle, les deux premières étapes sont liées et se structurent en même temps. Pour un SCoT, la création des différents documents en imbriquer de manière itérative, avec de la concertation. Nous pouvons observer le même changement que précédemment avec la phase de conception des « plans d'exécution » qui devient la phase de mise en œuvre après la validation.

### *Analyse générale*

Suita aux neuf entretiens, nous avons essayé de construire une grille générale qui permettrait de pouvoir définir de nouvelles étapes avec l'angle de vue des acteurs du SCoT. Nous avons donc utilisé la grille précédemment présentée (voir Tableau 14). Grâce à ce tableau récapitulatif, nous pouvons voir que **la majorité des acteurs a validé l'hypothèse dans sa généralité**. Néanmoins, ils ont aussi souvent **nuancé pour certaines étapes**. La plus marquante est **la non-validation totale de la conception des « plans d'exécution »** (0 validation de l'étape et 0 validation de l'ordre). Cette étape, comme nous avons pu le voir avec les différentes grilles précédentes, n'existe pas en tant que telle dans le processus d'élaboration du SCoT. Elle correspondrait plus à la mise en œuvre qui intervient après la validation du schéma et qui donc ne fait pas vraiment parti de l'élaboration. Ensuite, nous pouvons établir que **l'établissement du périmètre est bien validé** dans sa conception et son ordre, contrairement à l'établissement des attendus dont l'ordre est modifié pour certains acteurs (4 sur 9), suite à l'ajout d'une étape (création de la structure qui va porter le SCoT). Pour le reste des étapes, il semble qu'elles soient plus ou moins validées par la majorité des acteurs. Néanmoins, comme nous avons pu le voir dans l'analyse des entretiens séparément, c'est plus compliqué. En effet, il y a une forte imbrication de ces différentes étapes entre elles, due à la spécificité de la démarche pour les SCoT. Ces documents sont construits de manière fortement itérative et de façon à ce que les élus, les partenaires et les habitants puissent être en accord avec celui-ci et se l'approprier facilement. L'étape de validation, quant à elle, intervient forcément à la fin du processus, mais peut être découpé de façon différente entre l'arrêt et la validation à proprement dit.

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude conformité	Définition du projet terminal	Conception des « plans d'exécution »	Validation
Validation du modèle	Non						
Validation de l'ordre	1	2	3	4	5	7	6
Modification de l'étape	Ces deux étapes sont liées		Construction du projet et des documents			Mise en œuvre du SCoT	
Ajout d'étapes							

**Tableau 13 :** Grille d'analyse de l'entretien avec la chargée d'étude de mission SCoT au SIEP du secteur III de Marne-la-Vallée  
Réalisation personnelle (2013)

	Etablissement du périmètre	Etablissement des attendus	Esquisse du projet	Etude de conformité	Définition du projet terminal	Conception « plan d'exécution »	Validation
Nombre de fois où le modèle a été validé	6 acteurs sur 9 ont validé le modèle						
Nombre d'étapes validées en moyenne	5 étapes validées en moyennes sur 7						
Nombre d'acteurs ayant validé les étapes	9	9	8	7	6	0	8
Nombre d'acteurs ayant validé l'ordre	9	5	8	8	8	0	7
Ajout d'étapes en moyenne	Ajout par 4 acteurs					Ajout par 1 acteur	
		Ajout par 1 acteur					

**Tableau 14 :** Grille d'analyse générale  
Réalisation personnelle (2013)

### Définition des étapes à partir des entretiens

Le but dans cette sous-partie est de définir un nouveau jeu d'étapes suite aux entretiens. Pour cela, nous allons repartir des différentes grilles d'analyses définies dans la sous-partie précédente et de la méthode définie dans l'introduction. L'analyse de ces grilles nous a permis de définir de nouvelles étapes pour le processus d'élaboration. Premièrement, nous avons utilisé le Tableau 14 pour déterminer les étapes qui correspondent au discours des acteurs du SCoT. En regardant le nombre d'acteurs qui valident les étapes de l'hypothèse (6 sur 9), nous avons donc gardé la structure de ces étapes en les adaptant au SCoT. Cette analyse nous permet de définir les étapes suivantes :

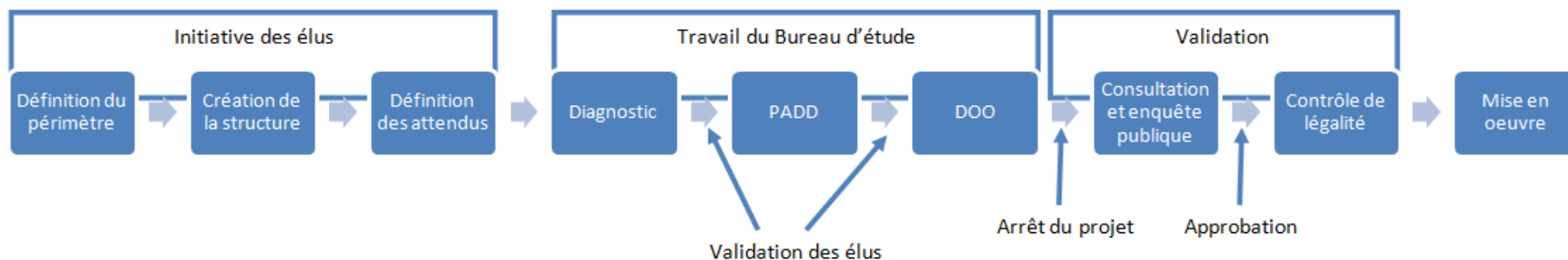
- ✓ Etablissement du périmètre
- ✓ Création de la structure
- ✓ Etablissement des attendus (modalité de concertation et objectifs du projet)
- ✓ Construction du projet
- ✓ Validation
- ✓ Mise en œuvre

Néanmoins, au-delà de la grille d'analyse, il y a le discours et la discussion avec les différents acteurs. Nous pouvons alors nous rendre compte que cette démarche de processus s'adapte plus particulièrement aux SCoT élaborés par des bureaux d'étude où dans l'esprit bureau d'étude, comme le précise le chef de projet du SCoT du Grand Nevers. En analysant plus loin les entretiens avec les différents acteurs, nous pouvons nous rendre compte que certaines étapes sont ainsi nuancées ou modifiées, ce qui permet de correspondre plus à la réalité de l'élaboration d'un SCoT. Nous avons ainsi pu définir les étapes suivantes :

- ✓ Etablissement du périmètre
- ✓ Création de la structure
- ✓ Etablissement des attendus (concertation, objectifs)
- ✓ Définition du projet
- ✓ Validation : arrêt puis validation complète
- ✓ Mise en œuvre

Ces différentes étapes vont être décrites plus précisément dans le schéma suivant et son explication.

Version 1 :



Version 2 :

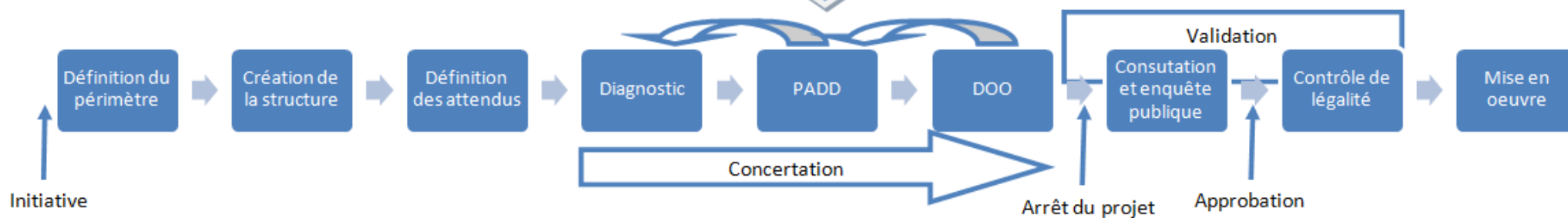


Figure 8 : Représentation schématique des étapes définies avec les entretiens Réalisation personnelle (2013)

### *Etablissement du périmètre*

Comme présenté auparavant (voir Tableau 14), cette étape est **une étape primordiale**. Elle permet de poser les bases du futur schéma. Elle a été validée par tous les acteurs, ainsi que sa position dans le processus d'élaboration. Néanmoins, certains précisent un peu plus la teneur de cette étape. En effet, c'est une étape qui peut recouvrir de nombreux débats et un arbitrage entre plusieurs acteurs. Comme le précise le directeur du Syndicat Mixte du SCoT du Bessin, il faut faire attention qui le fixe et notamment si nous nous trouvons dans « *une démarche ascendant ou descendante* ». Le préfet peut en effet fixer le périmètre d'action du SCoT, mais pas continuer sur l'élaboration. Il y a aussi un jeu d'arbitrage entre « *le fonctionnement politique et le fonctionnement du territoire* »<sup>13</sup>.

### *Création de la structure*

Malgré le fait que ce ne soit pas la majorité des acteurs (3 acteurs sur 9, voir Tableau 14) qui ajoutent cette étape, il semble important de l'intégrer néanmoins au processus d'élaboration. En effet, **son importance transparait quand même dans les entretiens au fil de la discussion**. De plus, nous pouvons voir que cela peut conditionner la conception du SCoT, comme pour le SCoT de l'Agglomération Tourangelle. Du fait que la structure n'est pas été créée dans les 6 mois, toute la procédure a due être recommencée<sup>14</sup>. Ceci rejoint les propos su président de la Fédération Nationale des SCoT qui insiste sur le fait que cette structure n'existe pas toujours, ce qui peut entrainer des débats supplémentaires, avec la définition des différents critères pour la création.

### *Etablissement des attendus*

Cette étape est largement approuvée par les acteurs, comme le montre le Tableau 14. Seul l'ordre est modifié du fait de l'ajout d'une étape. Les attendus recouvrent la définition de la méthodologie de l'étude et les modalités de concertation. Ils sont définis lors de la délibération qui prend acte du démarrage de la conception du SCoT<sup>15</sup>.

### *Construction du projet*

**Cette étape réunit les anciennes étapes d'esquisse du projet, étude de conformité et définition du projet terminal**. En effet, malgré le fait que les acteurs ne modifient pas forcément ces étapes, dans les faits nous pouvons nous rendre compte que cette succession d'étapes ne reflètent pas vraiment la réalité. Ainsi, cette étape regroupe la construction et la définition des différents documents du SCoT : le diagnostic, le PADD et le DOO. Dans le cas de l'élaboration par un bureau d'étude, cette étape se présente en la succession de l'élaboration des différents documents, qui à chaque fois sont ensuite approuvé par les élus (voir Figure 8). Au contraire dans le cadre de l'élaboration par la structure publique, cette construction se fait de manière itérative, à l'aide d'études et de la concertation avec les élus. Elle consiste aussi souvent en un aller-retour constant entre les différents documents. L'étude de conformité est réalisée en parallèle, avec dans l'idéal un constant rapport avec les habitants, les élus et les PPA. Ce mode de construction du SCoT rend la définition d'un projet terminal obsolète.

---

<sup>13</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec l'ancien chargé d'étude de l'AUCAME (04/04/2013) (annexe 3)

<sup>14</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le chef de projet SCoT du SMAT (09/04/2013) (annexe 7)

<sup>15</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le directeur de la Fédération Nationale des SCoT (04/04/2013) (annexe 5)

### *Validation*

La validation se fait **en deux étapes**, ce qui en fait permet aussi d'intégrer une autre dimension de l'étude de conformité. En effet, il y a tout d'abord l'arrêt du projet, qui est suivi par une phase de consultation des PPA et l'enquête publique. Cette partie pourrait correspondre à l'étude de conformité. Néanmoins, comme expliqué précédemment, il n'y a pas de changement significatif après cela du fait de la construction itérative du projet. Après cette phase, il y a la validation à proprement parler du SCoT, par délibération du Comité Syndical. Pour finir, il y a le vrai contrôle de légalité de l'Etat qui intervient donc en dernier dans l'élaboration.

### *Mise en œuvre*

Cette étape ne fait vraiment partie de l'élaboration du SCoT. Néanmoins, elle est celle qui se rapproche le plus de l'étape définie dans l'hypothèse « conception des plans d'exécutions ». Nous souhaitons donc l'intégrer dans la démarche d'élaboration. Elle recouvre différents mécanismes selon les SCoT et leur appropriation par les élus du territoire. Pour tous les SCoT, cette étape correspond au moins à la mise en conformité des différents PLU du territoire, ainsi que le suivi du Scot pour pouvoir faire l'évaluation au bout de 6 ans.

Ainsi, nous avons pu définir différentes versions des étapes d'élaboration d'un SCoT. Ces différentes versions ont été définies à partir d'une analyse bibliographique et d'une analyse des entretiens réalisés. Nous allons pouvoir à présent confronter ces différentes versions avec la version hypothétique et entre elles pour déterminer la « meilleure » version possible pour les étapes de l'élaboration d'un SCoT.



# Redéfinition des étapes

---

Le but de cette partie est de confronter les différentes versions des étapes de l'élaboration d'un SCoT. A partir de cette confrontation, nous pourrions ainsi valider ou invalider l'hypothèse et si besoin déterminer une nouvelle version des étapes.

### Confrontation des différentes versions

Pour pouvoir confronter les étapes, nous allons essayer de déterminer la récurrence des différentes étapes, comme détailler dans l'introduction. Plus précisément nous allons utiliser un code couleur pour pouvoir montrer à partir des différentes représentations des étapes, les étapes qui se retrouvent dans toutes les représentations, celles qui ne se retrouvent qu'une fois, celles qui se retrouvent dans l'hypothèse et d'autres versions et celles qui se répètent dans plusieurs versions, mais pas dans l'hypothèse.

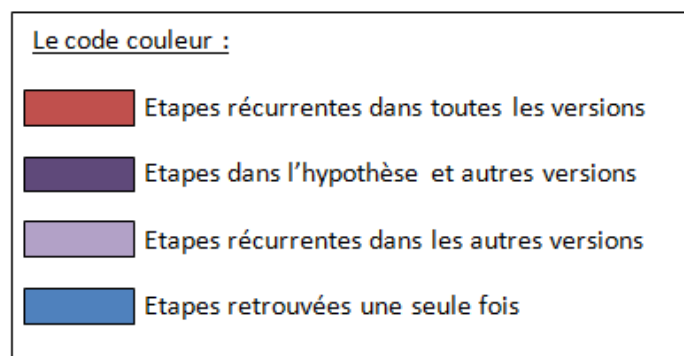
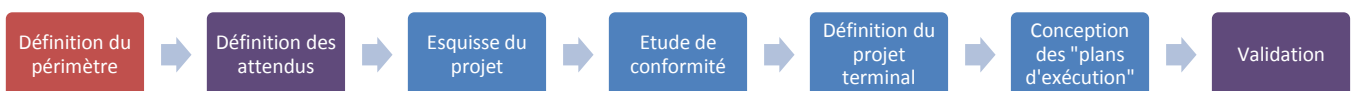
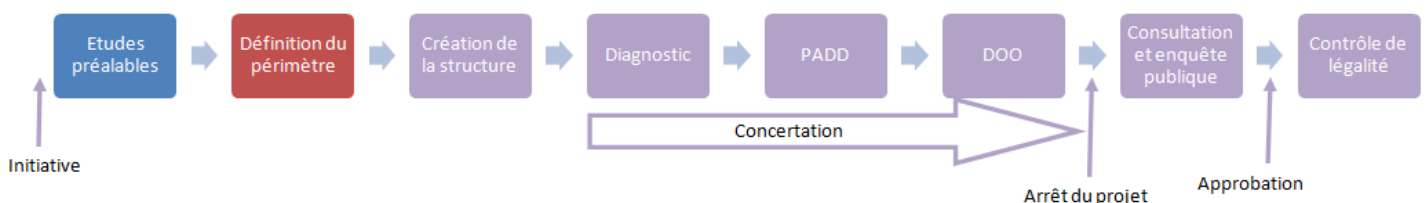


Figure 9 : Code couleur pour repérer la récurrence des étapes  
Réalisation personnelle (2013)

#### Version des étapes dans l'hypothèse :

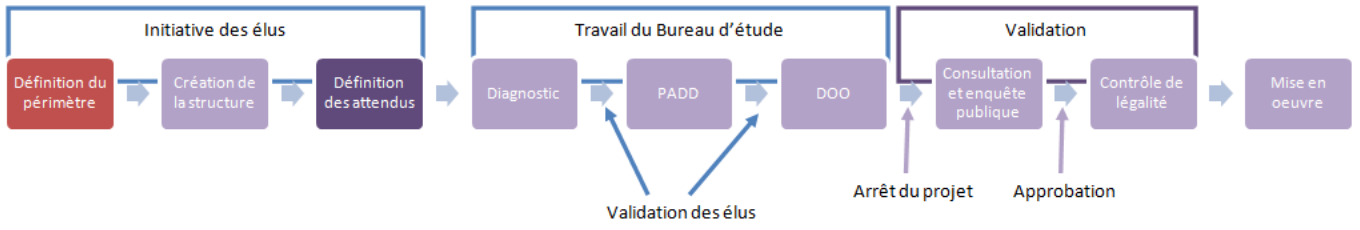


#### Version des étapes établies avec la bibliographie :

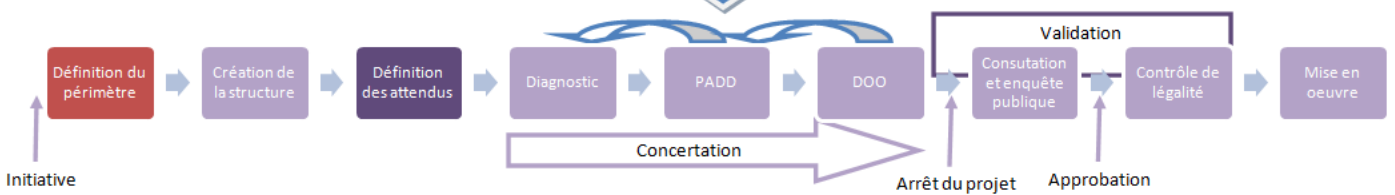


Versions des étapes définies à partir des entretiens :

Version 1 :



Version 2 :



**Figure 10 :** Représentation de la confrontation des différentes versions d'étapes  
Réalisation personnelle (2013)

Tout d'abord, nous pouvons voir que la totalité des étapes de l'hypothèse ne sont pas validées par l'analyse bibliographique et l'analyse des entretiens. Nous allons donc plutôt réfléchir étape par étape pour pouvoir définir de nouvelles étapes. Ainsi, nous pouvons premièrement affirmer que l'étape de « **définition du périmètre** » est l'étape qui est validée de façon certaine, puisqu'elle se retrouve dans toutes les versions et à la même place. Ensuite, deux autres étapes de l'hypothèse sont vérifiées par deux versions sur trois : l'étape de « **définition des attendus** » et l'étape de « **validation** ». Néanmoins, nous pouvons dire que l'étape de « définition des attendus » est aussi vérifiée par l'analyse bibliographique, avec « *la délibération fixant les objectifs poursuivis et les modalités de concertation* » (CERTU 2003), ce à quoi nous avons assimilé cette étape pour l'analyse des entretiens. De son côté, l'étape de « validation » a été développée et précisée dans l'analyse des entretiens avec « **l'arrêt du projet** », « **la consultation et l'enquête publique** », « **l'approbation du projet** » et « **le contrôle de légalité** ». Ce sont aussi des étapes que nous retrouvons dans l'analyse bibliographique, même si elles ne sont pas regroupées sous la terminologie validation. Puis, nous avons des étapes qui ne sont pas dans l'hypothèse, mais qui se retrouvent dans toutes les autres versions : « **la création de la structure** » et la succession des étapes « **diagnostic** », « **PADD** », « **DOO** ». Nous pouvons dire que ces étapes doivent apparaître dans le processus d'élaboration d'un SCoT du fait de leur présence dans l'analyse bibliographique et des entretiens. De plus, nous pourrions dire que la succession « diagnostic, PADD et DOO » correspond aux étapes « esquisse du projet » et « définition du projet terminal » de l'hypothèse. Enfin, les deux dernières étapes à apparaître dans deux versions sur quatre semblent néanmoins importantes : « **concertation** » et « **mise en oeuvre** ». L'étape de « concertation » est importante puisqu'elle fait partie des attendus du projet. En outre, nous pourrions l'assimiler à l'étape d' « étude de conformité » de l'hypothèse, puisque c'est cette étape qui permet d'avoir un projet partagé qui correspond le plus possible aux

attentes des élus, des PPA, des habitants et de l'Etat. L'étape de « mise en œuvre » ne fait pas vraiment partie de l'élaboration du schéma, mais elle reste importante, puisque c'est la particularité du SCoT. Il doit pouvoir être mise en œuvre et suivi, ce qui implique de penser aux modalités en amont lors de l'élaboration (GAFFAR et MORAIN 2012). Nous pourrions aussi dire que c'est l'étape qui correspond à « la conception de plans d'exécution ».

### Définition des nouvelles étapes

Ainsi, nous pouvons dire que la succession d'étapes qui correspond le mieux à l'élaboration du SCoT serait les étapes définies par l'analyse des entretiens. En effet, elle rassemble les différentes étapes importantes dans l'ordre le plus logique. De plus, c'est le processus d'élaboration qui correspond le plus à la réalité du terrain et des acteurs, qui eux-mêmes ont du prendre en compte les aspects réglementaires que nous avons principalement décrits dans l'analyse bibliographique. Les étapes ainsi définies sont :

- ✓ La définition du périmètre
- ✓ La création de la structure
- ✓ La définition des attendus
- ✓ L'élaboration des différents documents (diagnostic, PADD, DOO)
- ✓ La concertation (en parallèle des documents)
- ✓ La validation, avec l'arrêt du projet, la consultation, l'approbation et le contrôle de légalité)
- ✓ La mise en œuvre

**La définition du périmètre** permet de définir le territoire sur lequel le SCoT va être élaboré et mis en œuvre, mais il permet aussi de déterminer les acteurs qui vont intervenir dans l'élaboration (élus, PPA et habitants). C'est la première étape de l'élaboration et une des plus importantes. Elle peut prendre du temps pour être sûr que ce soit le bon périmètre. Elle peut aussi être accomplie par le préfet si celui-ci juge opportun de créer un SCoT sur un territoire défini. Néanmoins, le préfet ne peut que définir et arrêter le périmètre. Pour la suite, ce sont forcément les élus. Après le périmètre, il faut créer **la structure porteuse du SCoT**, ou la déterminer. Cette étape conditionne aussi la suite, puisque si la structure n'est pas définie dans les 6 mois de l'arrêt du périmètre, il faut reprendre toute la procédure. Ensuite, une fois ces deux étapes réalisées, il faut définir **les attendus du projet**, c'est-à-dire les objectifs du SCoT, les modalités de concertation et la méthode d'élaboration. Cette étape se fait lors d'une délibération du Comité Syndical. Puis, nous passons dans **la phase d'élaboration des différents documents** : rapport de présentation avec le diagnostic, le PADD et l'état initial de l'environnement, et le DOO qui va définir les objectifs et moyens à partir des enjeux du PADD. Cette étape se fait de façon itérative entre les différents documents. De plus, **la concertation** doit être importante lors de cette étape pour que le SCoT soit un document partagé dont la mise en œuvre sera possible sur le territoire. C'est un des éléments le plus compliqué du SCoT, puisque les élus doivent se l'approprier et définir un projet de territoire. Une fois que tout est défini, nous passons dans **la phase de validation**. Cette étape démarre par l'arrêt du projet par délibération des élus. Ensuite, c'est la phase de consultation, avec la consultation des PPA (associations, collectivités publiques voisines, Etat, ...) et l'enquête publique. Normalement à l'issue de cette phase, le projet ne doit pas être complètement remis en cause, sinon il faut tout recommencer. A la suite du bilan de cette phase de consultations et des quelques modifications à la marge, le SCoT est approuvé par les élus et il passe au contrôle de légalité auprès de la préfecture. Enfin, le projet entre dans **sa phase de mise en œuvre**, qui ne fait à proprement parti de l'élaboration, mais qui est très importante dans le cadre du SCoT.

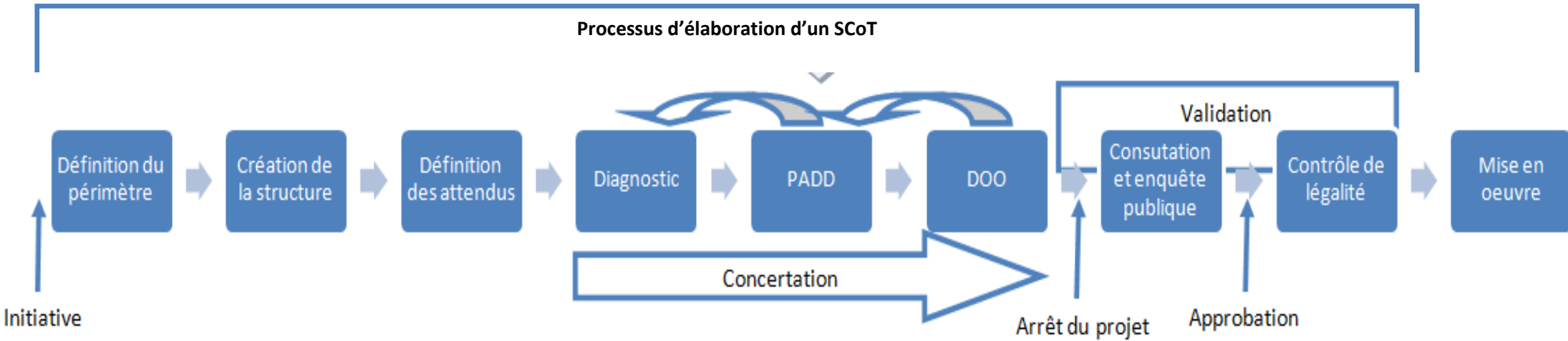


Figure 11 : Représentation des étapes redéfinies à l'aide de l'analyse bibliographique et des entretiens  
*Réalisation personnelle (2013)*



# Conclusion

---

*« Outil de planification, mais outil avant tout, sa valeur ne dépendra que de bon usage que l'on voudra bien en faire. »*

(Assemblée des Communautés de France 2001)

Ainsi, tout au long de ce PFE, nous avons essayé de déterminer les étapes du processus d'élaboration d'un SCoT. Le but était de vérifier si les étapes définies dans l'hypothèse qui décrivent le processus d'élaboration pour un projet stratégique pouvaient s'appliquer à un SCoT. Ce sujet a permis de poursuivre la recherche sur les processus de projet, notamment après la définition de ceux pour les projets opérationnels. Nous avons pu ainsi partir de ce point de départ et se lancer dans ce sujet jusqu'alors très peu développé, même s'il est important pour les acteurs travaillant sur le SCoT, comme nous avons pu le voir lors de nos entretiens.

Nous avons donc démontré à l'aide d'une analyse bibliographique et des entretiens effectués que les étapes de l'hypothèse sont invalidées pour un SCoT. Le but a donc ensuite été de définir de nouvelles étapes de processus d'élaboration qui pourraient s'appliquer au SCoT, en reflétant la procédure et la réalité du terrain et des acteurs. Nous avons effectué ce travail en nous basant de la même façon sur l'analyse bibliographique et des entretiens. Ces étapes définies reflètent au mieux, à partir des connaissances que nous avons du SCoT, le processus d'élaboration de celui-ci.

Néanmoins, ce modèle représentant les étapes d'élaboration d'un SCoT devra être amélioré ou en tout cas validé postérieurement. En effet, ce travail est un premier travail de recherche, sur la base de peu de bibliographie et de peu d'entretiens. Il convient donc qu'il soit poursuivi. Il devrait être confronté à plus grande échelle en termes d'entretiens et avec une plus grande diversité de profils d'acteur et de SCoT. De plus, même si nous avons pu déterminer un schéma récurrent et définir ces étapes, il ne faut pas oublier qu'un SCoT est très dépendant du territoire sur lequel il se construit. Par conséquent, les étapes définies dans ce projet ne sont là qu'à titre de recherche pour le moment. Elles ne doivent en aucun cas être prises en tant que recette à l'élaboration d'un SCoT.

*« A cette occasion, nous pourrions mesurer dans les multiples interventions de ces 2 jours qu'il n'existe non pas 1 modèle de SCoT, mais bien des SCoT et peut-être même autant de SCoT que de territoires. [...] Le SCoT a avancé et je dirai que le SCoT n'est pas un document fossile, comme ont pu l'être d'autres documents. »* Lionel Courdevault (Syndicat Mixte du SCoT grand Douairis 2010)

Enfin, il serait intéressant de poursuivre cette recherche de façon à déterminer si les étapes définies dans ce PFE pour le SCoT peuvent s'appliquer à tous les projets stratégiques. Nous pourrions ainsi définir des étapes généralisables aux projets stratégiques en général.



# Bibliographie

---

Assemblée des Communautés de France. «SCoT : le bon outil ne fait pas le bon ouvrier.» *Intercommunalité*, 2001.

BENOIT, Cécile. *Le SCoT : schéma de cohérence territoriale, du schéma directeur au SCoT ; périmètre, élaboration et gestion*. Paris: Groupe Moniteur, 2001.

BESSON, Louis. «Une nouvelle loi, pour quoi faire ?» *Etudes foncières* n°86 (2000): p.7.

BOUTINET, Jean-Pierre. *Anthropologie du projet*. 7ème édition. Paris: Edition PUF, 2003.

CERTU. *Le Schéma de Cohérence Territoriale, Contenu et Méthodes*. Paris: Lavoisier édition, 2003.

CITERES. *Equipe Ipape*. <http://citeres.univ-tours.fr/spip.php?rubrique64> (accès le avril 11, 2013).

CNRTL. *Procédure*. 2012. <http://www.cnrtl.fr/etymologie/proc%C3%A9dure> (accès le octobre 20, 2012).

DESJARDINS, Xavier, et Bertrand LEROUX. «Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial.» *FLUX*, n° n°69 (2007): pp.6-20.

DOUCHE, Maxime. «La modélisation de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC).» PFE, Tours, 2010.

DUBOIS-MAURY, Jocelyne. *Documents d'urbanisme et développement durable : guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales*. Héricy: Editions du Puits Fleuri, 2010.

Fédération Nationale des CAUE. *31 janvier 2013 à Chartres*. 25 février 2013. <http://fncaue.fr/?31-janvier-2013-a-CHARTRES> (accès le mars 2013).

Fédération Nationale des SCoT. *Du SCoT au SCoT Grenelle, un document et sa structure porteuse aux capacités et responsabilité renforcées*. Présentation Powerpoint. janvier 2011.

Fédération Nationale des SCoT. «Principales modification apportées au SCoT, (outil et procédure) par la loi ENE du 12/07/2010.» Document du club technique de la Fédération, Vienne, 2011.

Fédération Nationale des SCoT. *Rencontres Nationales*. 25 avril 2013. <http://www.fedescot.org/3.html> (accès le janvier 2013).

GAFFAR, Chahoul, et Marc MORAIN. *La mise en oeuvre d'un SCoT : un vrai défi*. Edition du CERTU - Collection Dossiers, 2012.

GOZE, Maurice. «La stratégie territoriale de la loi SRU.» *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2002: pp.761-776.

GUILLARD, Charly. «Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle : état des lieux, enjeux et marges de manoeuvre.» SFE, Tours, 2005.

JEGOUZO, Yves. «La loi Solidarité et Renouvellement Urbains : présentation générale.» *AJDA*, 2001: pp.9-17.

LE MOIGNE, Jean-Louis. *La modélisation des systèmes complexes*. Paris: Dunod, 1999.

LOUDIYI, Salma. «Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont.» *Noréis* vol.209 (2008): pp.37-56.

Ministère, de l'égalité des territoires et du logement. *Démarche "SCoT-Grenelle"*. 7 mai 2013. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Demarche-SCoT-Grenelle-.html> (accès le janvier 2013).

Ministère, de l'égalité des territoires et du logement. *SCoT - Cartes et données de l'état d'avancement des SCoT*. 5 février 2010. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Cartes-et-donnees-de-l-etat-d.html> (accès le novembre 2012).

Ministère, de l'égalité des territoires et du logement. *SCoT - Présentation générale*. 5 février 2010. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-generale,13896.html> (accès le octobre 12, 2012).

PROSCOT. «Les incidences des lois Grenelles sur les SCoT et l'aménagement du territoire.» 2010.

Rapport de présentation du projet de loi, Doc AN n° 2131, 2 février 2000, p.4

SIEP du secteur III, de Marne-la-Vallée. *Présentation du SCoT Marne, Brosse et Gondoire*. Présentation Powerpoint. Chartes, 31 janvier 2013.

SMET, des Pays Combray et Courvillois. *Schéma de Cohérence Territoriale du SMET des Pays Combray et Courvillois*. Présentation Powerpoint. Chartes, 31 janvier 2013.

SOHIN, Christophe. «Le périmètre du SCoT de la région de Strasbourg : jeux d'acteurs et logiques de recomposition des territoires dans une aire métropolisée.» *Revue Géographique de l'Est* vol.44/3-4 (2004): pp.157-168.

STREBLER, Jean-Philippe. *Dispositions relatives aux Schémas de Cohérence Territoriale*. Fédération Nationale des SCoT, 2012.

STREBLER, Jean-Philippe. *Territoire ruraux : Souriez, vous êtes SCoTés ! - Qu'est-ce qu'un SCoT ?* Présentation Powerpoint. Chartres, 31 janvier 2013.

Syndicat Mixte du SCoT de la Narbonnaise. «SCoT : projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ? - Les Actes.» *Rencontre Nationale des SCoT*. Narbonne, 2009.

Syndicat Mixte du SCoT grand Douairis. «10 ans de SCoT, ... et maintenant ? - Les Actes.» *Rencontre Nationales des SCoT*. Douai, 2010.

Syndicat Mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur de la région grenobloise. «Un SCoT : Oui, mais pour quoi faire ? - Les Actes.» *Rencontres Nationales des SCoT*. Grenoble, 2006.

THIBAUT, Serge. *Sciences du projet : éléments clés*. Présentation Power Point. Tours, 2010.

# Table des illustrations

---

## Tableaux :

Tableau 1 : Grille d'analyse par acteur vide .....	10
Tableau 2 : Grille d'analyse général vide .....	10
Tableau 3 : Les étapes de la procédure d'élaboration d'un SCoT .....	26
Tableau 4 : Répartition des acteurs par type de structure porteuse du SCoT .....	33
Tableau 5 : Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet du SCoT du Grand Nevers .....	35
Tableau 6 : Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet du SCoT la Beauce Gâtinais en Pithiverais .....	35
Tableau 7 : Grille d'analyse de l'entretien avec le chargé d'étude à l'AUCAME .....	37
Tableau 8 : Grille d'analyse de l'entretien avec l'architecte-urbaniste de l'ATU .....	37
Tableau 9 : Grille d'analyse de l'entretien avec le président de la Fédération Nationale des SCoT .....	39
Tableau 10 : Grille d'analyse de l'entretien avec le directeur de Syndicat Mixte du SCoT du Vessin... ..	39
Tableau 11 : Grille d'analyse de l'entretien avec le chef de projet SCoT au SMAT .....	41
Tableau 12 : Grille d'analyse de l'entretien avec la chargée d'étude à l'Agence de Développement et d'Urbanisme Pays Montbéliard .....	41
Tableau 13 : Grille d'analyse de l'entretien avec la chargée d'étude de mission SCoT au SIEP du secteur III de Marne-la-Vallée .....	43
Tableau 14 : Grille d'analyse générale.....	43

## Figures :

Figure 1 : Représentation schématique des étapes définies dans l'hypothèse .....	8
Figure 2 : Représentation de la compatibilité prise en charge par le SCoT et résultant du SCoT.....	19
Figure 3 : Les différents documents devant être compatibles avec le SCoT.....	20
Figure 4 : Les différents documents et directives avec lesquels le SCoT doit être compatible .....	20
Figure 5 : Les grandes étapes de l'élaboration d'un SCoT .....	28
Figure 6 : Les phases de l'élaboration du SCoT Marne, Brosse et Gondoire.....	29
Figure 7 : Représentation des étapes définies à partir de la bibliographie .....	32
Figure 8 : Représentation schématique des étapes définies avec les entretiens .....	45
Figure 9 : Code couleur pour repérer la récurrence des étapes .....	50
Figure 10 : Représentation de la confrontation des différentes versions d'étapes.....	51
Figure 11 : Représentation des étapes redéfinies à l'aide de l'analyse bibliographique et des entretiens .....	53

## Carte :

Carte 1 : Avancement des SCoT en 2009.....	22
--	----

# Dictionnaire des abréviations

---

AFU : Association Foncière Urbaine  
ATU : Agence d'Urbanisme de Tours  
AUCAME : Agence d'Urbanisme de Caen Métropole  
CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement  
CERTU : Centre d'Etude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques  
CITERES : Cités, TERritoires, Environnement et Sociétés  
DAC : Document d'Aménagement Commercial  
DCGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction  
DDE : Direction Départementale de l'Équipement  
DOG : Document d'Orientations Générales  
DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs  
DTA : Directives Territoriales d'Aménagement  
DUP : Déclaration d'Utilité Publique  
EIE : Etat Initial de l'Environnement  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
OIN : Opérations d'Intérêt National  
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
PCET : Plan Climat-Energie Territorial  
PDU : Plan Déplacement Urbain  
PFE : Projet de Fin d'Etude  
PIG : Projet d'Intérêt Général  
PLH : Plan Local de l'Habitat  
PLU : Plan Local de l'Urbanisme  
PPA : Personnes Publiques Associées  
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale  
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et Urbanisme  
SDRIF : Schéma Directeur de l'Ile-de-France  
SHON : Surface Hors-Œuvre Nette  
SIEP : Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation  
SM : Syndicat Mixte  
SMAT : Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle  
SRU (loi) : loi Solidarité et Renouvellement Urbain  
UMR : Unité Mixte de Recherche  
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

# Annexes

---



# Annexe 1

---

## *Chef de projet du SCOT du Grand Nevers*

*28 mars 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Premièrement, le SCOT du Grand Nevers sera arrêté le 3 juin. La démarche est donc presque à son terme, ce qui permet au chef de projet d'avoir du recul sur l'élaboration du SCOT, d'autant plus que ce n'est pas le premier dont il s'occupe.

Après avoir pris connaissance des étapes définies actuellement, sa première réaction a été de dire que ces étapes étaient tout à fait correctes dans le cadre d'un projet opérationnel, notamment d'une ZAC. Néanmoins, elles lui semblent un peu trop restrictives et linéaire pour un SCOT.

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique → Contrairement à une ZAC, le périmètre n'est pas défini que par les acteurs, les élus. Le préfet peut donner son avis et le modifier.
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Les objectifs sont déjà bien définis par le cadre législatif, ce qui entraîne une action assez réduite des élus sur ce point. La question est donc plus de définir pourquoi un SCOT et ce que l'on veut mettre dans le SCOT, dans le cadre. De plus, un SCOT ne s'élabore pas qu'avec les élus.
3. Esquisse du projet stratégique → Le découpage en esquisse et validation est une démarche qui se rapproche plus d'une démarche de bureau d'étude, pour lui. Néanmoins, c'est une démarche qui est appliquée pour certains SCOT. La question posée est de savoir si elle est efficace et correspond à tous les territoires. Pour lui, la vision n'est pas aussi caricaturale, c'est-à-dire qu'il n'y a pas une esquisse à un moment donné. Le projet se construit au fur et à mesure, et le moment de « l'esquisse » est un moment d'approbation d'un projet dont on s'est déjà assuré qu'il était approuvé majoritairement. La construction de l'esquisse n'est donc pas la même.
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité → Elle se situe avant et après l'esquisse : avant pour que le projet soit politiquement et juridiquement faisable, et après avec les services de l'Etat et les personnes publiques associées. Néanmoins, cette étape est une étape en parallèle des autres en réalité.
5. Définition du projet stratégique terminal → Cela correspond pour lui à l'arrêt du projet, c'est-à-dire à la soumission aux élus pour opposabilité.

6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Ce n'est pas une étape qui apparaît dans le SCOT ou alors sous la forme de la mise en œuvre du SCOT.
7. Validation du projet stratégique → C'est une étape jumelée à la définition du projet stratégique terminal.

Ensuite, pour lui, l'enquête publique fait partie intégrante de la procédure et ne participe pas forcément de la conformité du projet. La concertation quand à elle est définie tout au long du projet. La définition des modalités de concertation au moment de l'engagement dans une démarche de SCOT en est la preuve.

Pour le SCOT de Nevers, l'exigence des élus était d'avoir un SCOT avant les élections municipales, ce qui forçait à aller très vite et donc à travailler autrement. Ils ont donc travaillé d'abord sur la validation des objectifs du PADD avec un prolongement en orientations du DOO, c'est-à-dire travaillé sur le contenu du projet avant de faire le diagnostic. Cela a entraîné une concertation très large. Le diagnostic était donc là pour éclairer et mettre en perspective les orientations prévues. Ce SCOT a été fait en interne. Les élus se sont donc énormément investis dans le projet, avec parfois des réunions toutes les semaines.

Pour lui, les SCOT fait par des bureaux d'étude sont plus linéaires et reprennent plus les étapes que nous avons définies, avec un diagnostic, le PADD, le DOO et de la concertation à chaque étape. De plus, pour lui, la façon dont un SCOT est fait ou doit être fait dépend du territoire sur lequel celui-ci s'inscrit. Quelle que soit la méthode pour qu'un SCOT fonctionne il faut que les élus s'investissent et viennent aux réunions.

## Annexe 2

---

### *Chef de projet du SCOT de la Beauce Gâtinais en Pithiverais 29 mars 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Premièrement, le SCOT de la Beauce Gâtinais en Pithiverais a été adopté en 2011 et l'élaboration a duré environ 2 ans et a été effectuée par un bureau d'étude.

Pour le chef de projet, les étapes que nous avons définies semblent correctes à quelques nuances près :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal → Cela correspond au DOO.
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cette étape n'existe pas forcément pour les SCOT.
7. Validation du projet stratégique

Il y a eu une vraie volonté de concertation avec les élus et les conseils de développement (acteurs privés), mais aussi avec le public par le biais de concertation après la parution du rapport de présentation et du DOO, ainsi que de l'enquête publique. Ils ont mis en place un processus logique de concertation qui permet de valider chaque étape, à l'aide d'une séance plénière découpée ensuite en ateliers thématiques.

Pour lui, le problème n'est pas le cadre réglementaire mais plutôt l'appropriation du SCOT par les élus. En effet, c'est une réflexion globale et à long terme, d'un élément structural mais sans cadre précis. Les élus ont aussi la volonté de ne pas se tromper.

Nous pouvons aussi noter que comme c'est un SCOT qui est passé avant la loi Grenelle, il devra être révisé pour être en conformité avec le Grenelle.

## *Chargé d'étude à l'AUCAME*

*04 avril 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Premièrement, il travaille actuellement à IMMOCHAN et étudie les SCOT dans ce cadre. Il a aussi travaillé comme chargé d'étude à l'Agence d'Urbanisme de Caen Métropole et a contribué à l'élaboration du SCOT de Caen Métropole dans ce cadre.

Le SCOT a été approuvé en 2011. Pour lui, c'est un SCOT qui a été largement influencé par les services de l'Etat (DDE à l'époque). En effet, l'approche globale qui était voulu par les acteurs du SCOT a été rejetée, car cela ne permettait pas un contrôle de légalité facilité. Ensuite, c'est un SCOT qui regroupe des intercommunalités qui pour la première fois ont travaillé ensemble. Le maître d'ouvrage était le Syndicat Mixte et le maître d'œuvre l'Agence d'Urbanisme de Caen Métropole, notamment pour les études et la concertation. Néanmoins, le portage du SCOT a été fait par l'Agence d'Urbanisme. La difficulté du projet a été dans la faible prise en compte de l'échelle intercommunale par les élus.

L'élaboration du SCOT s'est fait selon ces étapes :

- L'élaboration du SCOT a débuté en 2006.
- La première phase a consisté à mettre en place des ateliers thématiques en vue de construire un état des lieux partagé (environnement/développement durable, économie, habitat/logement/cadre de vie, démographie/société). Les différents acteurs du territoire étaient conviés à ces ateliers : élus, techniciens et personnes publiques associées. Le but était de recenser les acteurs et leur volonté d'implication, ainsi que de faire remonter les informations.
- Ensuite, la phase de diagnostic a eu lieu. Cette phase a été réalisée en chambre au sein de l'Agence d'Urbanisme. La finalité de cette phase est de déterminer les enjeux du territoire. Les élus ont donc donné leur avis sur le diagnostic et les enjeux déterminés par l'Agence d'Urbanisme. Ce qui a été délicat était de travailler sur l'implication des élus et la prise en compte de l'Intérêt Général.

- Les élections municipales ont freiné l'élaboration du SCOT. En effet, il y a eu un changement de bord politique. L'agglomération qui était jusqu'alors à droite est passée à gauche. Cela a entraîné une méfiance vis à vis de l'Agence et de la démarche du SCOT.
- Pour le PADD, l'écriture a été effectuée par l'Agence d'Urbanisme en autonomie, pour être ensuite approuvé par les élus. Une fois approuvé, il a été présenté aux intercommunalités.
- Le DOG a aussi été élaboré en chambre par l'Agence, avec un échange avec le Syndicat Mixte. Néanmoins, il n'y a pas eu d'apport technique du Syndicat et des élus.

La concertation a été assez faible pour le projet du SCOT. En effet, les élus ont eu du mal à laisser de la place pour la société civile. Il n'y a eu qu'une réunion publique à la fin de chaque étape (PADD et DOG).

Pour lui, les étapes que nous avons définies semblent correctes à quelques nuances près :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique → Cette étape se fait par détermination du préfet et arbitrage politique. Normalement, il y a un préalable à cette décision qui est l'étude du fonctionnement urbain. Cette étape devrait être effectuée par la DREAL. Pour lui, le plus dur est de faire un arbitrage entre le fonctionnement politique et le fonctionnement du territoire.
2. Ajout d'une étape → Le pré-cadrage de l'Etat représente le porter-à-connaissance. Cette étape devrait être renforcée pour lui, et être en continu.
3. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Cela représente la définition de la méthodologie de l'étude et de concertation.
4. Esquisse du projet stratégique → L'élaboration se fait de manière itérative avec un aller-retour entre la version des techniciens et des élus.
5. Etude de conformité ou vérification de faisabilité → Cette étape fait partie de la procédure : contrôle de légalité, enquête publique.
6. Définition du projet stratégique terminal → Il y a peu d'évolution avec l'esquisse.
7. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cela représente la déclinaison dans les PLU.
8. Validation du projet stratégique → Cette étape passe avant l'étape précédente.

Pour lui, les services de l'Etat ne sont pas assez présents. En effet, leur aide est assez faible au niveau de l'élaboration du SCOT. De plus, le contrôle au niveau du SCOT n'intervient qu'à la fin, quand le préfet doit rendre le SCOT exécutoire. Il n'y a pas concertation en continu avec les services de l'Etat, ce qui est un manque pour lui. De son point de vue, il faudrait aussi impliquer plus la société civile. Enfin, un des problèmes importants du SCOT est de permettre aux élus de mesurer correctement la portée de ce document et de trouver la bonne gouvernance.

## *Architecte-paysagiste à l'Agence d'Urbanisme de Tours*

*04 avril 2013*

L'entretien portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Pour elle, le SCOT doit se faire au cas par cas, puisque cela dépend du territoire, des élus, de la volonté politique. De plus, le projet évolue avec les changements politiques. Enfin, l'Etat est le dernier maillon de la chaîne à donner son avis, ce qui peut poser des problèmes. En effet, les services de l'Etat sont souvent sévère et sans jurisprudence. La démarche théorique lui semble pertinente. Néanmoins, pour elle, on ne peut pas parler d'esquisse pour les SCOT. Il vaut mieux parler de projet, avec le PADD qui est un projet politique et le DOO qui est la pièce réglementaire.

Pour le SCOT de Tours plus particulièrement, le périmètre a été à peu près calé sur celui du SD, avec le cœur d'agglomération en cœur de périmètre ce qui permet une bonne cohérence et une appropriation géographique et physique. Les premiers débats ont démarré en 2004, avec aucune préoccupation pour la biodiversité. La première série de commissions (valoriser, résider, travailler, se déplacer) avait été peu suivie. Néanmoins, cela avait permis de faire avancer le diagnostic et de travailler sur la pédagogie avec les élus. Les élections municipales de 2008 ont remis cette avancée en question. En effet, il a fallu recommencer la phase de pédagogie avec les élus, en même temps que continuer la démarche SCOT. Dans le diagnostic, nous pouvons retrouver une étude sur le socle agro-naturel, une enquête ménage, une étude sur la trame verte et bleue. Tout cela a permis d'identifier des centralités. Il y a eu un aller-retour continu avec les élus pour faciliter la validation du projet qui s'est fait en co-construction. Le SCOT est un arbitrage entre la volonté des élus et les exigences du document en lui-même. Actuellement, ils sont dans l'attente de l'avis de l'Etat jusqu'au 25 avril. Pour ce qui est de la concertation, elle a été peu développée, avec une exposition pour présenter les éléments du diagnostic et une exposition pour présenter les orientations, avec une réunion publique. Il n'y a pas eu d'atelier spécifique.

La difficulté des SCOT actuels est qu'ils sont la première génération, donc les acteurs des SCOT sont encore en phase d'apprentissage. Ils ont aussi subi des changements juridiques (par exemple avec le Grenelle de l'environnement). De plus, il est souvent difficile de passer de la théorie à un réel projet de territoire. Même les services de l'Etat n'ont pas vraiment de ligne directrice.

# Annexe 5

---

*Directeur de la Fédération Nationale des SCOT*

*04 avril 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Tout d'abord, la Fédération Nationale des SCOT est une association qui a été créée en juin 2010. Elle permet le regroupement, l'animation sur le SCOT. Elle fédère ceux qui veulent adhérer pour leur fournir des informations, des formations et organiser des rencontres, mais aussi un représentant des différents syndicats. Il en est le président, mais il a aussi participé à l'élaboration d'un SCOT en Alsace du Nord.

Pour lui, les étapes que nous avons définies semblent un peu trop restrictives et ne correspondent pas vraiment à une démarche de SCOT :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique → C'est effectivement la première étape, mais pas forcément la plus facile. En effet, cela implique de commencer à travailler ensemble, ce qui n'est pas inné dans tous les territoires. Pour lui, il y a deux stratégies qui se mettent en place, soit les intercommunalités essayent de construire un projet ensemble, soit les intercommunalités se regroupent dans un mécanisme de défense. Cette définition du périmètre peut prendre plusieurs années.
2. Ajout d'une étape → La création de la structure est aussi une étape importante. En effet, cette structure de portage n'existe pas forcément et dont il faut définir toutes les caractéristiques (le président, le nombre de sièges, ...)
3. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Cette étape se fait au moment de la délibération qui acte le début de l'élaboration du SCOT, avec la définition des objectifs du SCOT (pourquoi on fait un SCOT), les modalités de concertation (information, dialogue). Ensuite, il y a le choix du bureau d'étude qui va s'occuper de l'élaboration.
4. Esquisse du projet stratégique → Cette étape regroupe l'élaboration du diagnostic qui doit être construit avec une volonté pédagogique et amener à la définition des enjeux, du PADD qui doit définir les objectifs et du DOO qui définit les leviers d'actions. Ce travail se fait de façon itérative. Il faut y associer la concertation qui dépend souvent des territoires. Les acteurs du SCOT souhaitent aller plus ou moins dans cette démarche en apprentissage. Les

difficultés sont d'intéresser les habitants, de mettre en avant l'intérêt général, d'avoir une plus grande mobilisation des associations.

5. Etude de conformité ou vérification de faisabilité → Cette étape se fait après l'arrêt du projet. Il s'agit de la consultation des PPA, de l'enquête publique et la consultation de légalité de l'Etat.
6. Définition du projet stratégique terminal → Rien ne change vraiment ou simplement à la marge après la consultation.
7. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cela représente la mise en œuvre du SCOT avec la mise en conformité des PLU, qui est en fait assurée par le préfet. Le syndicat mixte peut avoir un pouvoir d'accompagnement des communes. Il doit aussi assurer le suivi du SCOT, avec un point tous les 6 ans et une révision au bout de 10 ans.
8. Validation du projet stratégique → Cette étape est en fait avant la précédente.
9. Ajout d'une étape → Le vrai contrôle de légalité de l'Etat.

Pour lui, il faudrait associer l'Etat plus en amont des projets de SCOT et pas seulement au moment de l'étude de légalité. Il faudrait aussi faire plus attention à la distinction entre la légalité et la volonté des services de l'Etat.

# Annexe 6

---

*Directeur du Syndicat Mixte du SCOT du Bessin*

*08 avril 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCoT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Le SCoT du Bessin a été approuvé le 14 février 2008. Il a été élaboré par un bureau d'étude. Stéphane Wolf s'occupe de sa mise en œuvre, avec la conformité des PLU, la mise en place d'observatoire pour le suivi et une démarche d'anticipation de la grenellisation (obligatoire en 2016).

Pour le directeur, les étapes de l'élaboration d'un SCoT sont conditionnées par le cadrage du code l'urbanisme et par la mise en œuvre du marché public (paiement par tranche). Les étapes lui semblent cohérentes :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique → Il faut savoir qui le fixe : démarche ascendante (établissement par les élus autour d'une volonté de territoire) ou démarche descendante (volonté du préfet). C'est souvent une démarche descendante, à cause du fait que c'est un document obligatoire. Pour le SCoT du Vessin, le périmètre a été établi 2003 sur le socle administratif et pas sur l'aire urbaine de Caen.
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Pour lui, avant de commencer à travailler sur le SCoT, il faut faire le tour de tous les acteurs pour avoir leur appréciation du SCoT et leurs objectifs. En effet, un SCoT est ancré dans son territoire. Pour l'établissement de la méthodologie, il faut prendre du recul pour pouvoir faire ressortir la finalité du SCoT. En effet, cela dépasse le simple cadre réglementaire, avec la concertation, la pédagogie et l'appropriation du SCoT.
3. Ajout d'une étape → Pédagogie avec les élus pour savoir où ils en sont sur la compréhension de la démarche SCoT et du coup ce qu'il faut mettre en place pour l'élaboration. Le but est pouvoir être dans la ré-interrogation du fonctionnement du territoire et pas seulement dans la somme des programmes de gestions de toutes les communes.
4. Esquisse du projet stratégique → Pour cette étape, ce qui est compliqué est de savoir se positionner correctement sur la prospection et la transversalité et d'aider les élus à être dans cette démarche.
5. Etude de conformité ou vérification de faisabilité → Cette étape peut se placer à deux endroits. En effet, il y a l'étude conformité du SCoT avant la validation et l'étude de

conformité des différents documents (PLU, PDU, PLH, ...) après la validation. Pour cette dernière, ce sont les services de l'Etat qui doivent le faire. Néanmoins, parfois, ils ne s'emparent pas de cette démarche et du coup les PLU ne sont pas mis en conformité ou au cas par cas. Le syndicat mixte du Vessin offre une aide à la révision avec la participation aux réunions, la réception du document, une commission d'examen et un avis. Le problème est que souvent l'avis de l'Etat diffère de celui du syndicat mixte, car ils ne se positionnent pas sur la même grille d'analyse.

6. Définition du projet stratégique terminal
7. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cela correspond à la mise en œuvre du SCoT
8. Validation du projet stratégique

Pour lui, il faut remettre le SCoT à sa place. En effet, c'est un document qui permet d'aider à la mise en place d'un projet de territoire. Il ne règle pas tous les problèmes et ne doit pas être une finalité en soi. Du coup, il faut travailler sur la prise de conscience, la « *capabilité* » et l'appropriation des élus.

## *Chef de projet SCOT au SMAT*

*09 avril 2013*

L'entretien portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Le chef de projet nous a permis d'avoir un panorama des différentes étapes de l'élaboration du SCOT de Tours, qui actuellement se trouve dans la phase de consultation du projet final. Le SCOT s'est construit dans une démarche itérative, avec une validation uniquement des grandes lignes à chaque fois, ce qui permettait de pouvoir mettre à jour ensuite les informations à l'intérieur des documents. Les étapes sont donc :

- 2002 : Il y a eu un premier arrêté du périmètre du SCOT par le préfet. La difficulté sur le territoire de Tours est que le SCOT a suivi de près la création des EPCI avec la loi Chevènement. Du coup, malgré un premier accord entre l'agglomération et les communautés de communes, la procédure ne s'est pas poursuivie. La structure n'a pas été créée dans les 6 mois.
- 2003 : Le périmètre a été arrêté une seconde fois, suivi cette fois-ci par la création de la structure (SMAT).
- 2005 : Il y a eu établissement des attendus et des modalités de la concertation. Pour les attendus, il n'y a pas eu de réelle volonté politique. Ils se sont arrêtés à la législation et aux axes définis dans la loi SRU. Cela n'a pas abouti à une réelle vision d'ensemble. Pour les modalités de concertation, ils ont fait appel à un BET qui a préconisé une concertation par phases. Il devait y avoir une étape différente à chaque phase : pour le diagnostic, c'était une exposition itinérante et une réunion de présentation pour les PPA ; pour le PADD, c'était une réunion publique et une réunion PAP ; pour la validation, cela devait se faire avec l'enquête publique.
- 2006 : Il y a eu le commencement d'un état des lieux avec l'ATU, mais aucune étape décisionnel, jusqu'en 2008.
- 2008 : Avec les élections, il y a eu de nouveaux élus. Il a donc fallu faire une remise à niveau. Il a aussi remanié l'organigramme fonctionnel à cette occasion, lancé la création du site internet et institué une programme partenarial avec l'ATU dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre. En février, il y a eu une étape de pré-diagnostic.

- 2008-2009 : A la suite du diagnostic, il y a eu la détermination des enjeux et la construction de l'EIE 1 par un bureau d'études.
- 2009 : Entre février et juin, une exposition itinérante a été dans toutes les communes pour exposer les grandes lignes du diagnostic. En parallèle, il y a eu la définition d'un pré-projet avec le groupe de suivi, qui commençait à définir les objectifs quantitatifs et la spatialisation du projet, notamment pour le socle agro-naturel.
- 2009-2010 : Cela a été l'occasion de mettre en place une phase d'échange avec les territoires pour que le pré-projet devienne un projet partagé et consensuel. En parallèle, il y a eu la réalisation de différentes études : enquête ménage-déplacement, étude des potentialités agricoles, étude des caractéristiques TVB, étude sur détermination de population pour 2030, étude de modélisation multimodale.
- 2011 : C'était la rédaction des 4 Cahiers du SCOT et leur diffusion auprès de tous les élus du SCOT. Il y a aussi eu une réunion publique par EPCI pour échanger avec la population sur les grandes lignes du projet.
- 2012 : C'était le moment d'affinage du projet et le début de la rédaction du DOO, mais aussi du volet environnementale du SCOT et du DAC. En septembre, il y a eu une réunion de restitution de ce travail.
- 2013 : En janvier, ce sont enchainés la réunion de présentation aux PPA et l'arrêt du projet par délibération du Comité Syndical, avec le bilan de la concertation. En ce moment, c'est la consultation auprès des PPA, pendant 2 ou 3 mois. Une réunion est prévue en mai pour faire la synthèse des avis des PPA, et ensuite ce sera l'enquête publique. En parallèle, il y a un travail sur la mise en œuvre du SCOT. L'approbation du SCOT devrait se faire en septembre.

# Annexe 8

*Chargée d'étude à l'Agence de Développement et d'Urbanisme Pays Montbéliard  
10 avril 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCOT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Le SCOT du Pays Montbéliard a été approuvé en 2006. Il est actuellement en révision avec une extension du périmètre.

Pour elle, il manque une partie importante du processus dans les étapes définies. En effet, elle rappelle que le SCOT est un document qui s'appuie fortement sur le code de l'urbanisme. Il manque donc toute la question administrative avec la création de l'Etablissement Public, les différentes commissions, ...

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Ajout d'une étape → Création du Syndicat Mixte, qui va porter le SCOT.
3. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Cela serait plutôt les prescriptions d'élaboration avec la méthodologie et les modalités de concertations. En réalité, cette étape est assez rapide et est plutôt une formalité juridique dans la forme délibération. C'est défini à minima pour assurer la légalité du document et ensuite discuté au niveau des techniciens pour définir plus précisément.
4. Esquisse du projet stratégique → Cela correspond à toute la phase de construction du projet. Tout d'abord, il y a un état des lieux avec une analyse statistique et la prise en compte de la parole des acteurs. Cet état des lieux est ensuite présenté aux élus qui vont faire des choix sur ce qu'ils veulent développer. De cette manière le diagnostic est problématisé et orienté. L'EIE est réalisée en parallèle par un bureau d'études. Suite à cela, il y a la détermination d'enjeux et de grandes priorités qui vont donner le PADD.
5. Etude de conformité ou vérification de faisabilité → Pour elle, cette phase représenterait la déclinaison du projet stratégique au niveau du DOO en différents axes de mise en œuvre sur le territoire. Néanmoins, le mot conformité ne convient pas. La construction du document se fait en association avec les différents PPA.
6. Définition du projet stratégique terminal
7. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cette phase correspond à la mise en œuvre et intervient après.

8. Validation du projet stratégique → Cette étape correspond à l'arrêt du projet, la consultation, l'enquête publique et l'approbation.

Pour elle, il faut avoir à l'esprit que le SCOT est un document qui n'est pas très encadrant, et que du coup s'il n'y a pas de partage politique, la mise en œuvre devient compliquée. Il faut bien avoir en tête que le SCOT ne doit pas seulement être un document réglementaire, mais bien un objet politique et le lieu où les élus échangent sur le projet de territoire et prennent conscience de la nécessité de travailler ensemble.

## *Chargée de mission SCoT au SIEP du secteur III de Marne-la-Vallée 10 avril 2013*

L'entretien téléphonique portait sur la définition des étapes de l'élaboration d'un SCoT. Le but était de confronter les étapes définies préalablement à l'aide de la proposition de Serge Thibault et de la bibliographie.

La définition des étapes au vu de la procédure :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme)
3. Esquisse du projet stratégique
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels
7. Validation du projet stratégique

Le SCoT de Marne, Brosse et Gondoire a été arrêté en avril 2012 et approuvé le 25 février 2013. La démarche d'élaboration a commencé en mars 2008. Il fait partie des 10 SCoT Grenelle pilotes.

Pour la chargée de mission, les étapes que nous avons définies ne semblent pas refléter complètement la réalité de l'élaboration d'un SCoT, mais plutôt celle d'une ZAC :

1. Etablissement du périmètre de l'action stratégique → C'est effectivement la première étape. Pour le SCoT de Marne, Brosse et Gondoire, cela a été une étape qui a posé débat et ajustement avec l'Etat. En effet, il n'est pas tout à fait équivalent à celui de l'Agglomération Marne et Gondoire.
2. Etablissement des attendus du projet stratégique (ce qui pourrait être le programme) → Elle ne sait pas trop comment cela a été fait sur le SCoT. Néanmoins, pour elle, cette étape est intimement liée à la définition du périmètre, mais aussi de savoir comment on élabore le SCoT.
3. Esquisse du projet stratégique → Cette phase n'a pas vraiment été comprise. Néanmoins, on pourrait la voir comme la construction du projet et des documents. Le diagnostic a été l'objectivation d'une vision préalable du territoire. Il a été validé en décembre 2009. Pour elle, le projet doit se construire avec une démarche de concertation importante, une fois la stratégie définie. Cette concertation doit se faire avec les élus et avec la population. Ensuite le but est de pouvoir traduire la stratégie en orientation politique claire et hiérarchisé, ce qui donnera le PADD. Et la traduction en outil opérationnel donnera le DOO.
4. Etude de conformité ou vérification de faisabilité
5. Définition du projet stratégique terminal
6. Conception des « plans d'exécution » qui donnent des esquisses plausibles de futurs projets opérationnels → Cela correspond à la mise en œuvre du SCoT.
7. Validation du projet stratégique

Pour elle, la question de la définition et la validation ne doit être seulement stratégique, mais aussi opérationnel avec une réflexion sur les outils. En effet, il faut travailler sur la possibilité de mise en œuvre, avec différents indicateurs.





Département Aménagement  
35 allée Ferdinand de Lesseps  
BP 30553  
37205 TOURS cedex 3

**CITERES**

*UMR 6173  
Cités, Territoires,  
Environnement et  
Sociétés*

*Equipe IPA-PE  
Ingénierie du Projet  
d'Aménagement,  
Paysage,  
Environnement*

**Directeur de recherche :**  
**THIBAUT Serge**

**TEYSSIEUX Lucile**  
**Projet de Fin d'Etudes**  
**DA5**  
**2012-2013**

## **Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) : procédure et processus :** **définition des étapes du processus d'élaboration**

### **Résumé :**

Ce Projet de Fin d'Etude porte sur les processus d'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Le but est de déterminer quelles sont les étapes qui soutiennent l'élaboration de ce type de projet stratégiques. Le point de départ consiste à se demander si les étapes définies pour des projets opérationnels, comme la ZAC, pourraient s'appliquer à un document comme le SCoT. Cette vérification a été construite de façon à obtenir différentes versions d'étapes pour pouvoir les confronter entre elles et établir de nouvelles étapes qui pourraient refléter au mieux la procédure d'élaboration établie dans les lois SRU et Grenelle, ainsi que la réalité des acteurs du SCoT.

**Mots Clés :** SCoT, procédure, processus, élaboration, projet, étapes, entretiens, loi SRU, lois Grenelle