



HAL
open science

Approche diachronique des évolutions du SCoT de la Grande Région de Grenoble entre défis et adaptations aux changements

Adèle Barillon

► **To cite this version:**

Adèle Barillon. Approche diachronique des évolutions du SCoT de la Grande Région de Grenoble entre défis et adaptations aux changements. Architecture, aménagement de l'espace. 2023. dumas-04216497

HAL Id: dumas-04216497

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04216497>

Submitted on 25 Sep 2023

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

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

Approche diachronique des évolutions du SCoT de la Grande Région de Grenoble entre défis et adaptations aux changements

Mémoire de fin d'étude réalisé par **Adèle Barillon**

**Master 2 Ingénierie du développement et de l'aménagement
des territoires en transition (IDATT)**

Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine (IUGA)

Tuteur universitaire : Grégoire Feyt

Tuteur professionnel : Olivier Alexandre

Année 2022-2023

Notice Bibliographique

Projet de Fin d'Etudes Master Urbanisme et aménagement

Autrice : BARILLON Adèle

Titre du Projet de Fin d'Etudes : Approche diachronique des évolutions du SCoT de la Grande Région de Grenoble, entre défis et adaptations aux changements

Date de soutenance : 05/09/2023

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme et de géographie alpine

Organisme dans lequel le stage a été effectué : SCoT de la Grande Région de Grenoble

Directeur du Projet de Fin d'Etudes : Grégoire Feyt

Collation : Nombre de pages : 99 / Nombre d'annexes : 8 / Nombre de références bibliographiques : 47

Mots-clés analytiques : Analyse diachronique ; SDAU ; Schéma Directeur ; SCoT ; Remise en question ; Adaptation ; Transition ; Evolution

Mots-clés géographiques : Grande Région de Grenoble ; Grenoble

1er résumé dans la langue principale du mémoire :

Le SCoT de la GReG, document de planification à long terme assurant la cohérence des politiques publiques locales, se trouve à l'un des moments-clés de son histoire, alors que des facteurs réglementaires et politiques le poussent à évoluer et nécessitent une prise de recul pour mieux appréhender les processus à l'œuvre. Une approche diachronique des différentes périodes de son histoire permet de relativiser les problématiques actuelles et de les considérer au prisme du passé. Passage d'un document de planification à l'autre, définition d'un périmètre et d'une visée stratégique pour le SCoT, élaboration, bilan, changement des élus après les élections municipales, modification, révision et mise en œuvre sont autant de phases qui questionnent à nouveau la façon de penser l'aménagement du territoire par le biais des SCoT. Les réflexions d'autres acteurs de la sphère SCoT mettent en perspective ces périodes, donnant l'occasion de constater que la plupart des défis rencontrés sont liés aux différences de portage politique plutôt qu'aux caractéristiques propres des territoires et que les évolutions sont souvent portées par les mêmes dynamiques dans plusieurs SCoT. Deux écueils, celui d'une technicité exacerbée et celui de l'abandon du projet politique au profit d'une compréhension uniquement réglementaire du document sont identifiés. Ces résultats invitent à revisiter la

vision qu'ont les élus et techniciens de SCoT par la multiplication des entreprises de communication et d'acculturation des élus et à relativiser les blocages qui peuvent survenir pendant certains projets en particuliers.

Second résumé en langue anglaise :

The SCoT of the Greater Grenoble Region is at a turning point in its history when regulatory and political factors push it to evolve and require a step back to better understand the processes at work. A diachronic approach to the different periods of its history makes it possible to put current issues into perspective and to consider them through the prism of the past. The passage from one planning document to another, the definition of scope and strategic aim for the SCoT, development, assessment, change of elected officials after the municipal elections, modification, revision and implementation are all phases that again question the way of thinking about spatial planning through SCoT. Insights from other actors in the SCoT sphere provide perspective on these periods, highlighting that most challenges encountered are linked to differences in political implications rather than inherent characteristics of the territories and that developments are often driven by similar dynamics across multiple SCoT. Two pitfalls are identified: an excessive focus on technicalities and the abandonment of the political project in favour of a purely regulatory understanding of the document. These findings encourage reevaluating the perspectives held by SCoT elected officials and technicians through increased communication and education initiatives for elected officials and urge a reconsideration of the obstacles that may arise during specific projects.

Remerciements

J'aimerais donner tous mes remerciements aux membres de l'EP SCoT qui m'ont accueillie chaleureusement et m'ont donné l'impression, pendant ces quelques mois, d'appartenir véritablement à l'équipe.

Merci tout particulièrement à Olivier Alexandre, pour son encadrement, sa patience et ses conseils avisés. Nos conversations de bureau à bureau et les Chamonix de la pause café me manqueront.

Merci aussi à Grégoire Feyt pour son encadrement sur le mémoire et ses idées qui ont permis d'améliorer mon travail et d'y apporter des éléments qui y manquaient, et notamment la frise chronologique.

Merci également à Magali Talandier, qui a accepté d'être jury de ce mémoire.

Je tiens à adresser de sincères remerciements à Christine Sanchez-Martin, Marc Baietto, Jérémie Tourtier, Ludovic Meyer, Julien Fabre, Stella Gass et Philippe Auger pour avoir accepté de répondre à mes questions lors d'entretiens qui constituent véritablement la ressource première de ce travail.

Merci enfin à Baptiste Routier, pour son accompagnement, sa relecture et son soutien indéfectible pendant la rédaction du mémoire.

Liste d'acronymes

AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
BIC : Bièvre-Isère Communauté
CAPV : Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais
CC : Communauté de communes
CCBE : Communauté de communes de Bièvre-Est
CCG : Communauté de communes du Grésivaudan
CCT : Communauté de communes du Trièves
CDAC : Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CDPENAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CS : Comité Syndical
DAC : Document d'Aménagement Commercial
DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs
EP SCoT : Etablissement Public du Schéma de Cohérence Territoriale
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
GAM : Grenoble-Alpes Métropole
GPS : Groupe Projet SCoT
GReG : Grande Région de Grenoble
PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PAS : Projet d'Aménagement Stratégique
PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
RUG : Région Urbaine de Grenoble
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SD : Schéma Directeur
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEPAL : Syndicat mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise
SMVIC : Saint-Marcelin Vercors Isère Communauté
SPA : Socle Partagé d'Aménagement
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

Sommaire

Introduction :	8
Problématisation et méthodologie	12
I. Des défis inhérents à la gestion d'un grand territoire	18
II. Des périodes de transition, entre changements et réactualisation	35
III. Deux écueils potentiels pour la fabrique territoriale	51
IV. S'adapter dans l'incertitude	59
Conclusion	65
Annexes	66
Bibliographie	93
Table des figures	97
Table des matières	98

Introduction :

A. Un SCoT complexe s'appliquant sur un large territoire

Institués pour permettre une gestion de l'urbanisation davantage centrée sur les bassins de vie que sur les limites administratives existantes, les structures porteuses de SCoT sont confrontées à des défis d'ordres urbanistique, légal et politique. Elles doivent considérer des évolutions réglementaires majeures, s'adapter aux évolutions des territoires, planifier sur le long terme. Leur rôle et leurs missions l'amènent à donner des orientations à des aspects importants du développement et de l'aménagement local, faisant parfois office de véritables projets de territoire. Pour les SCoT interterritoriaux, il s'agit également d'un exercice politique, demandant à des EPCI aux caractéristiques variées de s'accorder sur une vision commune pour le bassin de vie identifié.

La Grande Région de Grenoble est une illustration pertinente de la complexité d'une telle échelle, réunissant 7 EPCI différents, mêlant haute ruralité et métropolisation, fortes et faibles densités de populations. Le Schéma de Cohérence Territoriale, qui donne sa raison d'exister à la structure publique, est un projet politique autant qu'un document réglementaire. Il prend la suite du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1973-2000) et du Schéma Directeur (2000-2012), définissant pour la Grande Région de Grenoble un projet stratégique qui intègre les réglementations nationales et les spécificités du territoire.

L'établissement public du SCoT¹ réunit dans ses instances politiques les élus délégués désignés par les intercommunalités membres, ainsi que dans ses instances techniques, les techniciens du syndicat mixte et des partenaires de la structure (EPCI, État, Département, Région, SMMAG, Agence d'Urbanisme, PNR, etc.) Ces différentes instances fixent les missions du SCoT ; elles en assurent le suivi et garantissent son adaptation aux changements de contexte, qu'ils soient réglementaires ou sociétaux. Dans le cadre de mon mémoire, on peut considérer que ce sont elles, en faisant collaborer techniciens et élus, qui se trouvent confrontées aux défis posés par les besoins d'évolutions du document ou de la structure.

B. L'intérêt d'un Socle Partagé d'Aménagement

J'ai été engagée pour appuyer l'équipe de l'EP SCoT sur l'élaboration d'un Socle Partagé d'Aménagement (SPA) qui devait permettre aux EPCI de trouver des points d'accords interterritoriaux dans un contexte où les discussions sur les modalités et le calendrier d'une

¹ L'établissement public du SCoT de la GReG, bien qu'il se fasse appeler de cette façon, est du point de vue du droit un syndicat mixte. Les deux termes seront utilisés de façon équivalente au sein du mémoire.

révision ne semblaient pas converger. Cette démarche n'est pas inscrite dans la loi ; au contraire, elle est spécifique à l'EP SCoT et témoigne d'une volonté de s'éloigner de la dimension réglementaire pour permettre aux élus de s'accorder sur un projet commun pour le territoire. Elle découle des conclusions du bilan de 2018 et des discussions qui ont suivi sur les manques du document et les changements à y apporter dans les prochaines années. Les discussions sur le SPA ont réuni élus et techniciens en 2022, puis au premier semestre 2023, dans des instances politiques, des séances de travail techniques, et un séminaire ayant eu lieu le 2 mars 2023.

En effet, après 10 ans d'application, le SCoT de la Grande Région de Grenoble est aujourd'hui confronté à des problématiques d'évolution. L'établissement public se retrouve à une période-clé de son histoire et devra décider, dans les prochaines années, de la conduite à tenir afin de respecter ses obligations réglementaires, mais aussi de jouer son rôle comme plateforme de débat politique réunissant 7 EPCI.

Parmi les facteurs qui appellent à faire évoluer le document, on peut noter l'affaiblissement de son rôle intégrateur par un retard dans la mise en compatibilité du document avec certains documents supérieurs (SAGE, etc.) ; le constat d'une inadéquation entre certaines orientations du SCoT et la réalité des enjeux actuels, notamment sur les objectifs de production de logements ; l'évolution réglementaire à venir pour l'intégration, dans le cadre d'une modification simplifiée, du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des territoires (SRADDET), qui doit venir changer substantiellement les pratiques d'aménagement via la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols (application du principe de Zéro Artificialisation Nette) ; la prise en compte de la modernisation des SCoT depuis les ordonnances promulguées en 2020 à la suite de la loi ELAN² ; les difficultés ressenties par les territoires dans l'intégration des nouveaux enjeux et la territorialisation qui en découle ; la très grande diversité d'enjeux, de formes urbaines et de caractères que l'on trouve sur le territoire du SCoT, qui est l'un des plus grands de France.

On le voit, le projet de territoire du SCoT est, comme à plusieurs périodes de son histoire, bousculé par des obligations réglementaires, les aspirations politiques et le contexte territorial. L'établissement public et les élus délégués au SCoT, appuyés par l'expertise technique de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), travaillent ensemble pour dessiner la suite de sa trajectoire, notamment via le projet de SPA.

Cependant, le contexte n'a pas été favorable à l'élaboration d'un Socle Partagé d'Aménagement et celui-ci a fini par être mis de côté. Deux raisons peuvent expliquer ce revirement : le SPA n'aurait pas réussi à suffisamment mobiliser les élus, leur donner envie de

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

s’y investir, et il intervient dans un moment où le SCoT est confronté à d’autres questionnements politiques, liés à la gouvernance du SCoT plutôt qu’à son contenu. J’ai donc appuyé les autres chargés de missions dans leurs travaux quotidiens. J’ai notamment travaillé sur les modifications du SRADDET qui, intégrant la loi Climat & Résilience, annonce un bouleversement des pratiques d’aménagements via la réduction drastique des capacités de consommation d’espace des collectivités locales.

C. Prise de recul et approche diachronique des défis relevés

Il m’a semblé, dans un premier temps, et au vu du travail engagé pour le Socle Partagé d’Aménagement (SPA) qu’il serait bon de parler du sens de ce socle, en ceci qu’il amenait vers une coopération interterritoriale, vers la construction d’un consensus et d’un projet partagé pour le territoire. Cependant, le contexte politique ayant mené à l’abandon du projet de SPA, l’orientation nouvelle de mon travail vers l’avis à donner aux modifications du SRADDET ont donné une nouvelle dimension à ma réflexion.

Je me suis intéressée à la manière de définir et de comparer les caractéristiques de la situation que vit le SCoT aujourd’hui. Cependant, il aurait été à la fois difficile et peu pertinent de m’appesantir sur ce sujet : je manque de recul sur cette période de transition, sur laquelle je ne pourrais donner que des éléments descriptifs et temporaires et, de plus, cela m’aurait contrainte à frôler l’atteinte à la confidentialité pour l’usage de nombreuses données.

Dans ce contexte, je me suis demandé si cette période pouvait être considérée comme caractéristique de la construction des politiques de planification territoriale, du cycle de vie de l’établissement, et je me suis intéressée à la manière dont est dépassée la situation de crise qui en découle. J’ai donc décidé avec mes encadrants de regarder vers le passé et vers l’extérieur pour comparer les différentes périodes de transitions vécues par les SCoT, les limites qui se sont posées à eux et la façon dont ils ont évolué pour s’adapter à ces changements. Je me suis demandée si les défis de la situation présente ne m’apparaîtraient pas plus clairs en remontant aux origines du SCoT et aux évolutions qu’il avait pu vivre par le passé. Une démarche comparative avec des expériences vécues par d’autres acteurs de la sphère SCoT m’a semblé pertinente pour considérer ce qui tient du SCoT de Grenoble et ce qui se retrouve dans tous les territoires.

Cette approche diachronique permet une vraie prise de recul sur l’actualité du SCoT et cherche à l’éclairer par des comparaisons avec d’autres acteurs, d’autres situations dans lesquelles des difficultés similaires ont été vécues, puis dépassées. Il s’agit notamment de faire la typologie de ces périodes, de comparer leurs mécanismes d’évolution et de se rendre compte des similarités entre les situations passées et présentes.

Pour cela, après une description de la méthodologie employée pour la récolte et le traitement des données nécessaires à ce travail, je montrerai où se situe le SCoT de Grenoble dans la construction réglementaire et politique d'un projet de territoire à l'échelle de la GReG. Je ferai ensuite la proposition et l'analyse d'une typologie de périodes (élaboration, bilan, révision et modification, changement des élus délégués après les élections municipales, mise en œuvre) particulièrement propices à susciter chez le SCoT, et notamment dans la Région grenobloise, des sursauts, des blocages, des défis à dépasser. A ces périodes de transition s'ajoutent deux écueils, celui d'une structure dépassée par les évolutions réglementaires devenant contraignante pour le développement du territoire et celui d'un SCoT techniciste, dont les enjeux ne parviennent pas à mobiliser les élus. Enfin, une dernière partie permettra de voir les dynamiques susceptibles d'apaiser les blocages et de dépasser les périodes conflictuelles, mettant en évidence ces débats comme des moments inévitables dans la mise en place et l'évolution d'un document de planification stratégique au long terme.

Problématisation et méthodologie

Le secteur de l'urbanisme et de l'aménagement se prête à l'analyse de thématiques transversales, à la croisée de plusieurs disciplines. Mon approche personnelle, dans le cadre de ce mémoire, se situe à la fois dans mon domaine d'étude et dans d'autres branches des sciences humaines et sociales. En effet, si je parle de périmètre, que j'emploie les notions d'espace ou d'identification au territoire, que je reviens sur les aspects réglementaires et pratiques de la planification, je le fais par le prisme de la comparaison de différentes périodes, en m'appuyant sur certains types de documents dont peuvent user les historiens. De la même façon, il semble pertinent d'avoir également une approche politiste du sujet, étant donné l'importance centrale des élus dans l'organisation et les évolutions du SCoT.

Les sources non-scientifiques auxquelles j'ai accès sont de plusieurs ordres :

- ➔ Les lois et politiques publiques ayant conduit à des évolutions dans le document ou la structure SCoT. Elles témoignent des évolutions dans la pratique de la planification et des mutations de contexte, en pérennisant des « effets de mode » et en mettant en avant les thématiques actuelles.
- ➔ Des documents produits par le syndicat mixte du SCoT. Ils recensent les évolutions du SCoT, les documents que la structure a souhaité rendre publics, les études qu'elle a conduites et diffusées, les cartes et les graphiques essentiels.
- ➔ Les comptes-rendus des instances du SCoT et autres documents traités et diffusés en interne. Bien que je puisse m'appuyer sur certains de ces documents pour faire mes analyses, il n'est pas possible de les diffuser, pour des raisons de confidentialité, et leur utilisation est parfois assez limitée.
- ➔ Les entretiens réalisés avec des membres de la sphère SCoT. Ceux-ci seront mes principales ressources, mais ils contiennent certaines limites : mes interlocuteurs, tout comme moi, n'auront pas forcément toute la latitude pour révéler des informations sensibles ; ils ne sont pas représentatifs de l'entièreté des SCoT ; ils évoluent pour certains dans des contextes territoriaux différents de la Grande Région de Grenoble ; ils n'ont été confrontés qu'à certains défis et à certaines périodes parmi celles que je cherche à analyser.

S'agissant d'un mémoire qui doit venir réaliser une prise de recul sur la structure et ses activités, il est également nécessaire de relier toutes les informations issues de la littérature grise et des entretiens réalisés avec les travaux des chercheurs qui ont travaillé sur les sujets du SCoT, des défis auquel celui-ci est confronté et de son intégration dans le territoire.

Ce type de recherche s'appuie sur la méthode comparative, permettant de « créer des typologies et valider des théories » afin de « dégager des lois en dissociant un phénomène de son environnement » (Ghorra-Gobin, 1999). Cependant, cette pratique a des limites et appelle « à une vigilance épistémologique et probablement, à une réflexivité plus grande » (De Verdalle, Vigour, Le Bianic, 2012). Dans mon cas, considérant le peu d'entretiens réalisés, la généralisation que je peux en faire a davantage une valeur exploratoire que démonstrative.

Je me fonde également sur une approche diachronique pour faire émerger des défis dans les périodes d'évolution et de remises en question des SCoT. Ce terme, issu de la linguistique, désigne l'étude de « l'évolution d'une langue au cours de son histoire » (Fushs, Diachronie et synchronie, Universalis), concept forgé par Ferdinand de Saussure pour signifier une étude sur le temps long. Si ce mot n'est que peu repris dans les autres disciplines, de telles études sont souvent menées en science sociales, montrant qu'un « temps « social » ou « institutionnel » de moyen terme est à la fois culturel et politique, structurel et événementiel, collectif et pluriel » (Dubar, Rolle, 2007) permettant d'analyser de longues périodes au prisme d'évolutions aux facteurs complexes.

A l'échelle des SCoT, plusieurs auteurs ont déjà étudié le passage d'une période à une autre, du SDAU au SCoT par exemple (Denizeau-Lahaye, 2015), ou l'évolution réglementaire du document sur le temps long (Strebler, 2016). Bien que ce sujet des SCoT ait été étudié sous de nombreux angles auparavant, il existe peu de travaux mêlant la dimension comparative et diachronique, dont les études réalisées par la Fédération Nationale des SCoT (2022, 2021). Ma démarche est similaire, bien que centrée sur le SCoT de la GReG et les défis qu'il doit dépasser.

A. Des entretiens avec des membres de l'univers SCoT

Au sein de la sphère SCoT, techniciens et élus travaillent ensemble, chacun réalisant la tâche qui lui est confiée afin de faire fonctionner sa structure. Les membres techniques de l'équipe de l'EP SCoT travaillent ainsi quotidiennement sur la mise en œuvre du document, préparant les réunions, faisant de l'information auprès des élus, réalisant les missions qui leurs sont attribuées. Ils sont en lien avec l'AURG, acteur technique partenarial à qui l'on a confié les travaux de maîtrise d'œuvre du SCoT depuis les débuts du syndicat mixte. Enfin, les élus sont au centre des réunions et prennent les décisions afin d'orienter le document et les études du SCoT dans la direction souhaitée. Le SCoT de la GReG adhère à la Fédération Nationale des SCoT qui met en réseau les différentes structures et se sert de leurs expériences pour participer aux politiques d'aménagement du territoire à l'échelle nationale.

Tous ces acteurs sont importants pour comprendre les évolutions vécues par les SCoT et les défis qui y sont liés. Pour aborder cette approche historico-urbanistique, j'ai donc décidé de

réaliser 7 entretiens qualitatifs d'une durée moyenne d'1h15 avec des personnes ayant une longue expérience au sein de la sphère SCoT. En effet, je disposais d'un temps contraint ne me permettant pas d'en réaliser beaucoup et je souhaitais retranscrire les paroles de mes interlocuteurs. De plus, j'ai choisi de ne pas interroger des élus délégués au SCoT de la GReG, étant donné le besoin de prendre du recul sur les débats actuels.

J'ai donc décidé de ne m'appuyer que sur quelques entretiens qui ne constituent pas un échantillon représentatif, mais qui ouvrent à la diversité des défis rencontrés par les SCoT interterritoriaux, les SCoT mono-EPCI me paraissant trop éloignés de l'expérience grenobloise.

J'ai choisi les enquêté.es en m'appuyant sur les indications de mes encadrants quant à leur qualité professionnelle et l'intérêt de leurs expériences. Ces entretiens ont été déterminants, tant dans l'écriture que dans la définition des parties du présent mémoire, et constituent mes principales données d'étude.

Enquêté.e	Expérience au sein de l'univers SCoT	Pourquoi cet entretien ?
Stella Gass	Responsable du Syndicat Mixte du SCoT des Vosges Centrales (2004-2007) Directrice du Syndicat Mixte du SCoT de Strasbourg (2007-2010) Directrice de la Fédération Nationale des SCoT (depuis 2018)	Connaissance large des SCoT et capacité à les comparer, prendre du recul ; expérience dans un SCoT métropolitain ; expérience des défis rencontrés par les structures
Marc Baietto	Président du Schéma Directeur puis du SCoT (2001-2014)	Acteur historique du SD et du SCoT de la GReG (bilan, élaboration, mise en œuvre) ; vision d'un élu
Philippe Auger	Directeur du Schéma Directeur puis du SCoT (1995-2018)	Acteur historique du SD et du SCoT de la GReG (élaboration, mise en œuvre, bilan) ; vision d'un directeur de la structure
Christine Sanchez-Martin	Chargée de mission au SCoT de Strasbourg (2002-2016) Chargée de mission au SCoT de Gascogne (depuis 2016)	Expérience d'une élaboration dans un contexte difficile ; prise en compte des nouveaux enjeux dans le document
Jérémie Tourtier	Chargé de mission au SCoT SEPAL de l'agglomération lyonnaise (depuis 2015) Coordinateur de la démarche InterSCoT (depuis 2017).	Expérience de la mise en œuvre et du bilan dans un SCoT métropolitain ; expérience d'un SCoT très impliqué dans une démarche intercommunale
Julien Fabre	Julien Fabre, directeur du SCoT du Grand Rovaltain (depuis 2021, mais déjà au sein de la structure auparavant)	Expérience d'un SCoT élaboré en même temps que celui de Grenoble et actuellement en révision
Ludovic Meyer	Ludovic Meyer, directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme Epures où il a suivi le SCoT de Saint-Etienne (depuis 2012)	Bonne connaissance des relations entre le SCoT et l'Agence d'Urbanisme ; connaissance fine du territoire ; expérience d'un SCoT métropolitain

Ces entretiens ont été réalisés auprès de personnes ayant des rôles et des expériences du SCoT variées, afin de permettre une vision fine et comparative du sujet.

Deux des enquêté.es ont une grande expérience du SCoT de Grenoble, donnant la vision d'un élu et celle d'un technicien et permettant d'appréhender une partie de l'histoire du SCoT dont je n'ai pas pu faire l'expérience au sein du stage. Certains enquêté.es ont des expériences en commun, permettant parfois des recoupements et donnant à voir des visions différentes du même territoire : Christine Sanchez-Martin et Stella Gass ont travaillé sur le SCoT de Strasbourg ; Jérémie Tourtier et Ludovic Meyer ont tous deux fait l'expérience de l'InterSCoT lyonnais, Marc Baietto et Philippe Augé ont été déterminants dans l'histoire du SCoT de la GReG.

Chacun sur leur territoire et à des époques différentes, les enquêté.es ont vécu toutes les phases d'évolution et de transition du document que j'avais pu identifier au préalable et ils ont livré leur expérience au cours d'un entretien semi-directif ([Annexe A](#)).

J'ai construit ma grille d'entretien en me basant sur trois thématiques principales : les spécificités et la vision du territoire de chaque enquêté.es, et notamment la façon dont ils perçoivent la dualité du SCoT, celui-ci étant à la fois réglementaire et stratégique ; leur expérience sur les périodes que j'avais préalablement identifiées – soit l'élaboration, le bilan, la modification, la révision et le changement des élus délégués ; la manière dont ils ont dépassé les moments difficiles et se sont adaptés face à un contexte territorial, politique ou règlementaire en évolution. J'ai essayé d'en apprendre le plus possible sur ces questions, en les adaptant à chaque entretien en fonction de l'expérience de la personne et en les interrogeant sur les sujets nouveaux qui pouvaient en émerger.

Ces entretiens ont été retranscrits ([Annexe C](#)) afin de permettre l'utilisation de verbatim et de m'assurer que je n'interprétais pas leur parole, puis analysés au moyen d'une grille ([Annexe B](#)) basée sur les réponses fournies par chacun des enquêtés.

Cette grille m'a permise de mettre en ordre les expériences de chacun, de les trier et de les comparer, permettant par la suite une analyse par période et par thématique.

B. Une frise chronologique pour croiser les données

Mon approche portant sur les défis et les mises en questionnement du SCoT tout au long de son histoire semblait devoir comporter une frise chronologique ([Annexe D](#)) permettant d'y visualiser les principales évolutions de la structure et du document depuis le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Le SDAU et le Schéma directeur (SD) ont en effet constitué des prémisses du SCoT tel qu'on le connaît aujourd'hui : ces trois documents, bien que différents dans leurs orientations, ont pour objet la planification stratégique de la Grande Région Grenobloise.

Cette frise croise 5 données différentes :

- Les grandes lois ayant fait évoluer la planification territoriale, et notamment les compétences et les orientations des SCoT.
- Les dates-clés de l'évolution des structures et des documents : ce sont des éléments historiques qui constituent des « effets cliquet » qui « empêchent le retour en arrière d'un processus une fois un certain stade dépassé. » (James Duesenberry, 1949)
- Les évolutions de périmètre, mettant en évidence l'élargissement du territoire concerné par les orientations du SCoT.
- Les périodes-clés d'évolution et de remise en question, correspondant aux phases de transitions identifiées en amont et au cours des entretiens.
- Des citations issues des entretiens réalisés, éclairant certains aspects des défis que peuvent rencontrer les SCoT durant leur élaboration, suivi, mise en œuvre et révision/modification.

Cette frise doit servir de facilitateur à la lecture du mémoire, donnant à celui qui ne connaît pas le SCoT une vision globale des évolutions du territoire tout en évoquant une partie des périodes-clés vécues par le SCoT et des défis qui les accompagnent. Ce n'est pas tant un élément de méthodologie qu'un moyen de faciliter la problématisation, donnant à voir les axes principaux du mémoire.

C. Une analyse de la fréquence des comités syndicaux et du taux de participation des élus délégués à ces instances-clés

Pour disposer d'un indice quantitatif permettant d'appuyer mes hypothèses, j'ai étudié tous les comptes-rendus des comités syndicaux disponibles au sein des archives du SCoT depuis la création du syndicat mixte. Il s'agit d'abord de quantifier, pour donner de la rigueur à l'analyse, puis d'identifier des pics ou des baisses de participations, pour observer s'ils correspondent ou non à des moments-forts de la vie de la structure.

J'ai repris, pour chaque CS, les informations concernant : l'année ; la date ; le nombre de délégués syndicaux titulaires en exercice au jour de la séance ; le nombre de délégués syndicaux titulaires présents ou représentés ; le quorum requis (en nombre d'entités territoriales) ; le nombre d'entités territoriales présentes ou représentées. Cependant, parmi ces données, et notamment celles concernant le quorum et le nombre d'entités territoriales, plusieurs ne sont pas réellement exploitables en raison de l'absence d'informations à certaines périodes. De plus, certaines erreurs dans le comptage des délégués ayant été constatées, une marge d'erreur doit être prise en compte ([Annexe E](#)).

J'ai choisi de calculer le pourcentage d'élus délégués titulaires présents ou représentés par rapport au nombre de délégués en exercice à la date du CS et de les représenter sous la forme d'un graphique en barre (cf. fig.1). Ce type de graphique permet de visualiser facilement les périodes où la participation est plus forte, d'identifier des pics de participation, mais aussi de considérer la fréquence des comités syndicaux depuis la création du syndicat mixte.

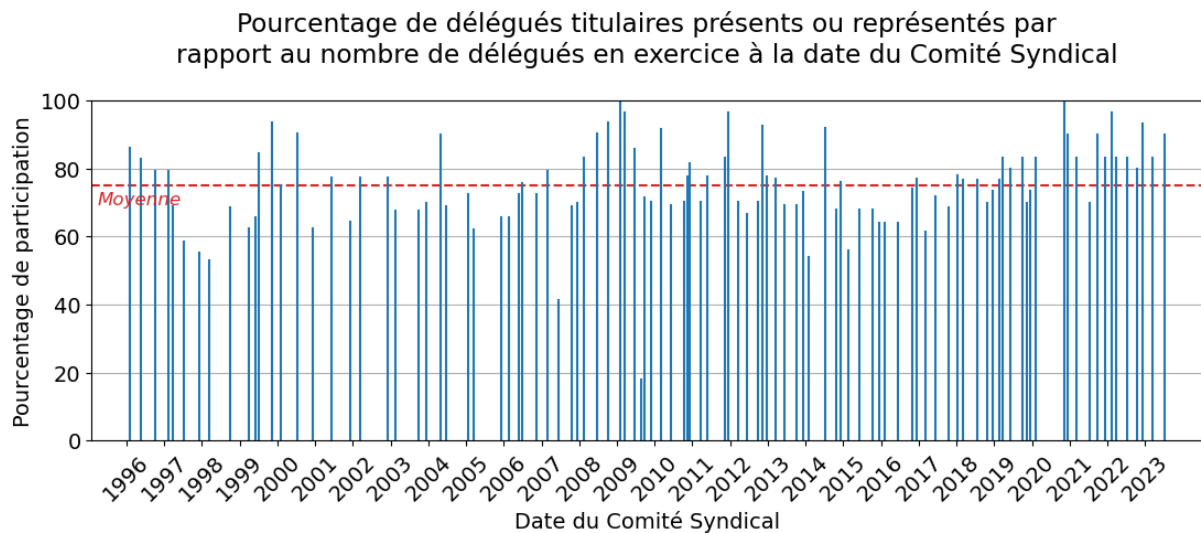


Figure 1 : Fréquence et taux de participation approximatif des élus délégués lors des comités syndicaux, entre 1996 et 2023. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.

Ici, on constate notamment que, contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer en considérant le contexte de mon stage ayant conduit à renoncer au SPA, la participation aux comités syndicaux est globalement forte sur la période 2021-2023. De plus, le nombre de comités syndicaux a augmenté sur la période 2009-2023 par rapport aux débuts du syndicat mixte.

Une analyse approfondie des éléments intéressants qui peuvent ressortir de ces données a été effectuée ([Annexe E](#)).

I. Des défis inhérents à la gestion d'un grand territoire

Des documents antérieurs au SCoT, le SDAU et le Schéma Directeur, ont été précurseurs pour développer une vision stratégique et à long terme de la planification. Quand le SCoT de la GReG apparaît, le législateur et les membres du syndicat mixte du Schéma Directeur s'appuient sur ces expériences antérieures pour en améliorer le fonctionnement. Le SCoT doit alors composer avec cette expérience et les règles de la nouvelle entité qu'il incarne pour faire territoire, redéfinissant son périmètre et sa façon de procéder.

A. Quand le SCoT n'était pas le SCoT

L'histoire du Schéma de Cohérence Territoriale commence juridiquement avec son approbation le 21 décembre 2012. Cependant, sa création prend racine dans les évolutions de la planification stratégique française qui ont mené à l'élaboration de documents sur le long terme ayant pour but la cohérence des orientations données par les différentes politiques publiques à une échelle qui se rapproche davantage du bassin de vie.

1. Une nouvelle strate de planification à élaborer

Le Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), devenu par la suite Schéma Directeur (SD) est un document dont la création a précédé celle du SCoT. Il partage avec lui une vocation intercommunale et prospective, une vision de la planification dans le temps long. C'est un document de planification et d'urbanisme qui possède une valeur réglementaire et dont les orientations sont fixées collégialement par les élus des territoires concernés. Le SDAU et, plus tard, le SD constituent des documents de cohérence pour l'urbanisme d'un territoire, réglementant notamment l'extension de l'urbanisation, l'offre de logement et la destination générale des sols. Il permettait de lier les enjeux urbanistiques locaux avec les politiques nationales d'aménagement du territoire.

La création des SDAU par la loi LOF³ marque une étape dans l'histoire de l'urbanisme français, en proposant une nouvelle strate de planification qui s'inscrit dans une logique supracommunale. Ils sont par la suite remplacés par les Schémas Directeurs⁴ dans un contexte où l'État se décentralise, transfère ses compétences et en assure la répartition dans les

³ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dite « d'orientation foncière ».

⁴ L'article 59 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les Départements, les Régions et l'État donne aux communes et à leurs groupements la compétence d'élaborer les Plan d'Occupation des Sols (POS) et les Schémas Directeurs (SD).

différentes strates des collectivités territoriales. Cela doit donner aux territoires une certaine autonomie et permettre une meilleure prise en compte des spécificités locales. Par la même occasion, la loi permet aux communes et à leurs groupements de se doter d'un syndicat mixte pour élaborer le Schéma Directeur, structure qui n'existait pas à l'époque du SDAU. Cependant, « dans l'histoire de la planification urbaine, aucun document local n'a suscité une telle déception » (Denizeau-Lahaye, 2015). Plusieurs facteurs ont contribué à fragiliser les SDAU et SD : la multiplication et le renforcement des POS, l'arrivée de la compétence urbanisme dans les communes ou encore les difficultés à s'accorder à une échelle supracommunale (Denizeau-Lahaye, 2015).

Dans la lignée des Schémas Directeurs, la loi SRU⁵ institue les SCoT et leur donne une nouvelle dimension, refondant le contenu du document, l'ouvrant à davantage de précision dans les réglementations en faveur de la protection de l'environnement. Cette dimension accordée à la protection de la biodiversité, des trames vertes et bleues et fixant des limites à l'étalement urbain sera successivement renforcée par plusieurs lois importantes pour les SCoT, notamment la loi ENE⁶ et, plus récemment, la loi Climat & Résilience⁷, qui sera intégrée par les SCoT à échéance 2026 via l'intégration d'une partie du SRADDET. Les lois successives permettent au SCoT de gagner en efficacité et de devenir un document de planification stratégique à l'échelle intercommunale.

Le passage du Schéma Directeur au SCoT est un défi que le législateur semble avoir réussi à surmonter en instituant, par le biais de la loi SRU, la possibilité d'un document plus efficace et en rendant obligatoire le suivi par une équipe technique : « À un outil ambitieux mais inadapté a été substitué un instrument efficace, doté des mécanismes adéquats pour le devenir. » (Denizeau-Lahaye, 2015). La dimension intégratrice du SCoT, ainsi que son rôle d'encadrement du commerce, apparaissent notamment comme des nouveautés ayant favorisé l'efficacité de l'outil (Lebreton, 2014). En ce qui concerne le SCoT de Grenoble, c'est aujourd'hui en partie le suivi et l'intégration rapide des réglementations qui s'imposent comme des défis, le territoire étant couvert par plusieurs SAGE, un SDAGE, et devant se mettre en compatibilité à des horizons proches avec des réglementations ambitieuses, telles que la loi Climat & Résilience.

⁵ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE).

⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Climat & Résilience).

2. Du SDAU de la RUG au SCoT de la GReG⁸, quelle continuité ?

Dans la Grande Région de Grenoble, ces transitions ont permis à l'EP SCoT de développer un document sur la base d'un diagnostic de territoire éprouvé. Pour commencer, le SCoT avait la possibilité de s'appuyer sur un SDAU, approuvé en 1973, puis sur un Schéma Directeur, approuvé en 2000. Ce n'est pas le cas de tous les territoires, ce type de document s'étant majoritairement développé autour des pôles d'agglomération densément peuplés. On peut comparer cette situation à celle du SCoT de Gascogne⁹, qui vient tout juste d'être approuvé ; il n'y avait pas de SDAU ou de Schéma Directeur sur le territoire, majoritairement composé de communes rurales, et l'élaboration du SCoT n'a commencé qu'en 2017. Cette absence d'antériorité, de document sur lequel s'appuyer, d'un périmètre défini à l'avance, a probablement été un facteur expliquant l'élaboration plus tardive du SCoT.

Dans le cas du SCoT de la Grande Région de Grenoble, la préexistence du SDAU et du Schéma Directeur a permis à l'EP SCoT de s'appuyer sur un périmètre déjà constitué, bien qu'il se soit agrandi lors de l'élaboration du SCoT. En effet, la Communauté de communes du Trièves a adhéré au SCoT lors de son élaboration.

L'appui sur l'expérience du Schéma Directeur et son bilan a également pu favoriser la réalisation d'un document davantage capable de remplir sa fonction d'articulation des politiques publiques d'urbanisme. Selon le directeur du SCoT de la GReG à cette époque, « on a fait le Schéma directeur d'abord, et on a fait le SCoT après. On a fait vivre le Schéma directeur, on a mesuré ses limites et puis derrière sont apparus les textes organisant les SCoT donc le travail a été, après évaluation du Schéma directeur, la mise en œuvre d'orientations du futur SCoT.¹⁰ »

On observe d'ailleurs une montée en compétence du Schéma Directeur et du SCoT par la création du « Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur ». Contrairement au SDAU, qui n'était géré que de façon annexe par les services des intercommunalités, le SD et le SCoT auront la chance d'être « l'objet principal d'une équipe.¹¹ » De plus, les créateurs du syndicat mixte ont souhaité lui donner une forte dimension de suivi. Selon Philippe Auger, son ancien directeur, il est apparu important, au moment de l'élaboration

⁸ Ces deux terminologies renvoient à des époques différentes. Le périmètre du Schéma Directeur, puis du SCoT dans ses débuts, avait comme terminologie « Région Urbaine de Grenoble ». Cet usage a laissé la place à la « Grande Région de Grenoble » pour ne pas donner l'impression que le SCoT ne s'adressait qu'aux territoires urbains. Dans ce mémoire, je me sers de ces terminologies pour distinguer le Schéma Directeur et le SCoT.

⁹ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

¹⁰ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

¹¹ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

du SCoT, que le suivi et la mise en œuvre soient réalisés par une équipe propre, dont la « vie ne s'arrête pas à l'adoption du SCoT »¹².

Bien que le SCoT s'inscrive dans la lignée du SDAU et du Schéma directeur, l'ambition de son volet environnemental et certains de ses éléments structurels en étaient distincts. Il était donc armé différemment pour se confronter aux défis liés à ses besoins d'évolutions. Selon Philippe Auger, « il y avait un Schéma directeur à Grenoble qui avait sans doute repéré de grandes zones à l'urbanisation, de grandes zones industrielles [...] mais ce n'était pas un outil qui permettait une conduite dynamique plus fine entre des documents d'urbanismes comme les Plans Locaux d'Urbanisme¹³. » Le SCoT de Grenoble semble donc avoir été élaboré comme un document tentant de prendre en compte les préoccupations du territoire, précurseur sur les thématiques environnementales, dont l'équipe technique a été pensée dès l'époque du Schéma Directeur comme un outil fort pour le suivi et la mise en œuvre du document.

B. Donner un corps au territoire

La définition d'un périmètre d'étude pertinent constitue l'un des premiers défis d'un document d'urbanisme et de planification. Ce périmètre guide les phases de bilan préalables à l'élaboration du document, et ne peut pas être changé sans une modification du document, impliquant également la modification des documents graphiques et le renouveau de toutes les études afin d'actualiser les connaissances du syndicat mixte sur son territoire. Pour les personnes interrogées lors des entretiens, il s'agit d'ailleurs de l'une des raisons principales qui justifient l'évolution d'un SCoT.

1. Le périmètre et ses évolutions

Le périmètre a largement évolué depuis l'approbation du SDAU jusqu'aux limites du SCoT actuel, au fur et à mesure des recompositions du paysage intercommunal. En effet, les premières intercommunalités commencent à se former à partir de la loi de 1884¹⁴ qui précise le rôle des communes, mais également la façon dont elles peuvent s'associer en communauté d'intérêts (Jean-Pierre Rozet, 2005). Leur création sera ensuite favorisée par plusieurs lois successives, et elles commenceront à se multiplier à partir des années 1990 ; leur nombre commence à stagner entre 2006 et 2012, puis à diminuer à la faveur des regroupements des

¹² Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

¹³ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

¹⁴ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

petites communautés de communes, le législateur souhaitant valoriser des intercommunalités plus grandes, plus proches des bassins de vie des agglomérations (cf. fig. 2).

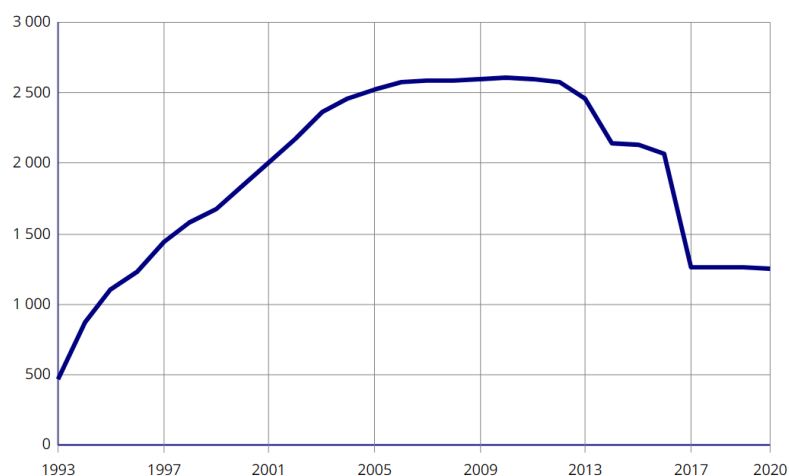


Figure 2 : Graphique représentant l'évolution du nombre de groupements de communes à fiscalité propre par année, entre 1993 et 2020, selon les données de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) au 1er janvier de chaque année. Réalisé par l'Insee, 2021.

Dans la structure comme dans le périmètre du SDAU, du SD et du SCoT de la GREG, on constate la même dynamique : d'abord constitué d'une myriade de petits groupements de communes, il se recompose quand ceux-ci évoluent puis finissent par s'agréger. Ces structures intercommunales ont voix au chapitre par leur inscription dans les instances du SCoT : on retrouve plus d'une quinzaine d'intercommunalités dans les premiers comités syndicaux du Schéma Directeur, accompagnés de membres de l'État, de la Région et du Département qui y étaient associés. A l'époque du SDAU et du Schéma directeur, il regroupe aussi en Collèges des communes isolées qui ne se sont pas regroupées en EPCI mais souhaitent adhérer au syndicat mixte.

Les regroupements d'EPCI ont été favorisés par la loi du 16 décembre 2010¹⁵ qui appelle à l'arrêt des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) avant la fin de l'année 2011. Ces SDCI sont portés par les préfets de Département ; ils sont un moyen pour le législateur d'achever et de rationaliser la carte intercommunale. L'État a donc joué un rôle dans les regroupements des EPCI, en favorisant les fusions et en encourageant les communes à se joindre à des EPCI. Le premier SDCI a quasiment fixé le périmètre actuel de la Métropole Grenobloise, en fusionnant entre elles 4 intercommunalités existantes, ainsi que 3 communes isolées (dont Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage, qui rejoindront par la suite la CC du Grésivaudan). En 2015, un nouvel SDCI encourage la fusion de 3 intercommunalités pour former le Sud-Grésivaudan, déjà considéré comme un périmètre d'étude uniforme au sein du

¹⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

SCoT, qui deviendra SMVIC après la fusion du Sud-Grésivaudan, avec la CC Vercors-Isère. Ces regroupements d'intercommunalités ne se sont pas faits sans heurts ; ils résultent de discussions croisées entre les représentants des communes, des intercommunalités et de la préfecture de l'Isère (Thermoz-Liaudy, 2015).

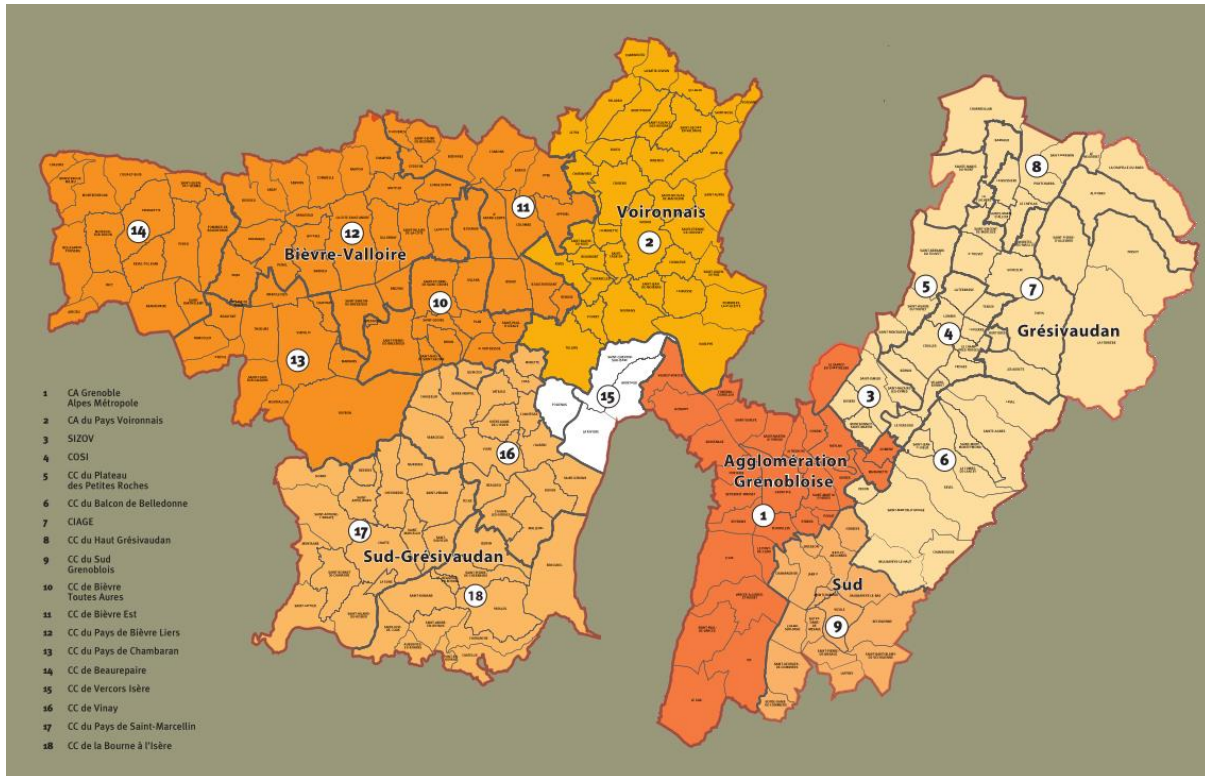


Figure 3 : Les secteurs d'études et les intercommunalités membres du Schéma Directeur en 2008. Réalisé par l'EP SCoT, 2008.

La figure 3 montre le périmètre des 18 intercommunalités qui composaient le Schéma Directeur en 2008. On constate que, comme aujourd'hui, les secteurs d'études ne sont pas tout à fait confondus avec les périmètres des EPCI : en effet, il faut considérer que les secteurs d'études sont souvent définis lors de l'élaboration du document. Les intercommunalités ayant davantage tendance à changer de périmètre, il est pertinent de garder des périmètres d'études plus stables afin de permettre la comparaison dans le temps des thématiques étudiées et l'évaluation du document. Ici, on constate notamment que les périmètres d'études ont peu variés entre le Schéma Directeur (cf. fig. 3) et le SCoT (cf. fig. 4).

Ainsi, la distinction entre le sud Grenoblois et l'Agglomération Grenobloise, qui étaient à la fois des divisions en EPCI et en périmètre d'étude, a été conservée bien que les deux EPCI aient fusionnées. Cela s'explique par les caractéristiques des deux territoires : l'un est un espace densément peuplé, concentrant emploi, logements et populations, quand l'autre est un espace périurbain et rural, comportant à la date de l'élaboration du SCoT 20% d'espaces agricoles et 57% d'espaces forestiers. Bien que ces deux territoires forment aujourd'hui un seul EPCI, les séparer en deux espaces distincts permet d'en étudier séparément les

caractéristiques et les évolutions. De la même manière, le périmètre d'étude Bièvre-Valloire comporte deux EPCI.

Ces distinctions entre périmètres d'études et périmètres administratifs permettent de simplifier les procédures de modification ou de révision en cas d'évolution du périmètre des intercommunalités adhérentes. Ainsi, le SCoT du Grand Rovaltain, confronté au « passage d'un maillage de petits EPCI, de communautés de communes de première génération, à des agglomérations et des territoires bien plus maillés et structurés¹⁶ » a fait le choix de ne pas affecter d'objectifs à des EPCI ou via des découpages administratifs, mais plutôt en fonction de l'armature territoriale définie dans le SCoT et de la nature des territoires (rural, périurbain, urbain). Cependant, lorsque des intercommunalités adhérentes décident de partir ou que le SCoT s'élargit, il doit subir une procédure de modification ou de révision. Dans le cas du SCoT du Grand Rovaltain, l'extension du périmètre à 7 communes rejoignant la communauté d'agglomération d'Ardèche en Hermitage est la raison principale de la mise en révision du document. Le SCoT de Grenoble, quant à lui, a pu intégrer un changement de périmètre – départ de la CC de Beaurepaire et fusion de la CC de Bièvre-Isère avec la CC de la Région Saint-Jeannaise – à son périmètre via une simple modification en 2018.

L'EP SCoT connaît globalement un élargissement de son périmètre, via notamment l'adhésion des intercommunalités du Sud-Grésivaudan et d'une partie de la Bièvre dans les années 2000, puis de la Communauté de communes du Trièves en 2012. Cet élargissement va dans le sens des recherches menées par la Fédération des SCoT. En effet, en 2021, celle-ci avait constaté dans une étude intitulée *SCoT en action. La mise en œuvre opérationnelle des SCoT* que « 58% des SCoT [de l'échantillon représentatif étudié] ont connu une évolution de leur périmètre, la moitié d'entre eux plus d'une fois et le plus souvent en faveur d'un agrandissement. » (Baudy, Benoit, Gass, Gondard, Pagnier, Sanchez-Martin, 2021).

Actuellement, l'établissement public du SCoT représente 7 intercommunalités et regroupe 261 communes. Grenoble-Alpes Métropole, Bièvre-Isère Communauté, la Communauté de communes de Bièvre-Est, la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, la Communauté de communes du Grésivaudan, la Communauté de communes du Trièves et Saint-Marcelin Vercors Isère Communauté sont actuellement les EPCI membres du SCoT.

¹⁶ Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

Secteurs du SCoT de la Grande Région de Grenoble au 1er Janvier 2018

SCoT de la Grande Région de Grenoble

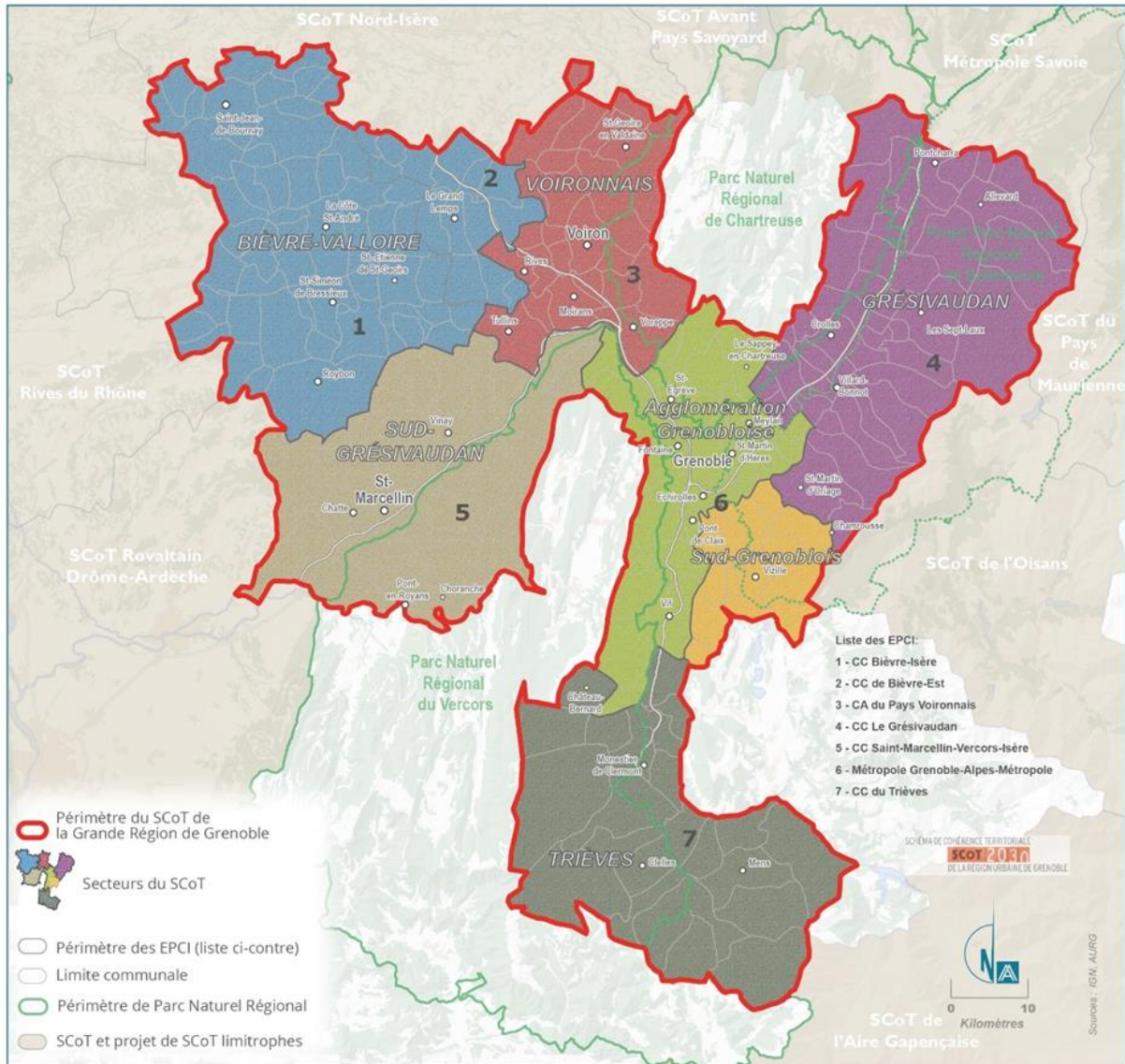


Figure 4 : Carte du périmètre actuel du SCoT de la Grande Région de Grenoble, fixé en 2018, date de sa dernière modification. Réalisée par L'AURG, 2018.

La frise chronologique ([Annexe D](#)) permet de visualiser ces changements de périmètre, même s'il n'a pas été possible de retrouver précisément les limites évolutives des intercommunalités dans les documents d'archive.

2. Le périmètre pertinent

La définition du périmètre est donc l'un des préalables à l'élaboration d'un document de planification et d'urbanisme. Le SCoT a pour particularité de définir son propre périmètre, en s'appuyant sur l'adhésion volontaire des représentants élus des territoires concernés. Il s'agit

alors de définir le territoire « pertinent ». Tout comme les grandes lois de décentralisation ont eu pour vocation de transférer certaines compétences de l'État aux échelles qui seraient les plus aptes, les mieux placées pour les manier, les groupements de communes souhaitant faire SCoT doivent réfléchir au territoire le plus propre à exploiter les possibilités offertes par le document d'urbanisme. Le périmètre choisi doit refléter une certaine réalité du territoire et lui permettre de mettre de la cohérence dans les politiques publiques interterritoriales (Strebler, 2015) . Selon le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « le périmètre du SCoT doit tendre aujourd'hui vers l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi, cette inflexion vers le bassin d'emploi est ainsi affichée clairement dans le SCoT rénové, ainsi que la prise en compte du bassin de mobilité.¹⁷ »

Concernant le SCoT de la Grande Région de Grenoble, cette volonté de choisir un périmètre pertinent a été clairement affichée lors des entretiens. Il s'agit de se poser la question : « jusqu'où faut-il aller pour ne pas être stupides dans ce qu'on va écrire ?¹⁸ ». En effet, il peut sembler artificiel de chercher l'équilibre d'un territoire en sachant qu'au-delà de la ligne tracée par le SCoT, ses orientations n'ont plus d'effet, alors que les relations entre les territoires ne s'y arrêtent évidemment pas.

Pour un chargé de mission du SCoT de l'agglomération lyonnaise, « un bon périmètre de SCoT intègre le très urbain et le très rural, parce qu'il y a des complémentarités. Et ça, au niveau de l'InterSCoT, les élus en ont conscience : on a quoi qu'il en soit, des enjeux communs, il faut dépasser les particularités de chacun pour trouver ce qui fait commun et avec quoi on peut travailler ensemble¹⁹ ». L'idée étant de trouver quel périmètre de SCoT permet d'atteindre l'échelle du bassin de vie, de mobilité ou d'emploi, afin de favoriser la mission intégratrice du SCoT. Notons cependant que, sur l'ensemble des SCoT, le dialogue entre agglomération et périphérie n'est que rarement un principe fondateur. D'ailleurs, les périmètres arrêtés « n'englobent pas systématiquement l'agglomération centrale et sa périphérie ». (Leroux, 2010)

De plus, chaque commune membre d'un EPCI doit accepter d'adhérer au SCoT de façon volontaire afin que l'intercommunalité soit intégrée au périmètre. Cela a pu poser problème au SCoT de Grenoble lors de l'adhésion de la Communauté de communes du Sud-Grésivaudan dans laquelle se trouvait la commune de Quincieu : le président de l'époque raconte que cette commune ne souhaitait pas adhérer au SCoT, retardant par ce fait l'adhésion de la Communauté de communes entière de plusieurs années. En effet, il faut rappeler que, selon un article du Code de l'Urbanisme aujourd'hui abrogé, le territoire d'un SCoT doit être « d'un

¹⁷ *Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire*, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 30 mai 2022, site visité le 08/08/2023.

¹⁸ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

¹⁹ Entretien avec Jérémie Tourtier réalisé le 12/07/2023.

seul tenant et sans enclave²⁰ ». Cela implique une importante structuration intercommunale et l'impossibilité pour une commune de rentrer ou sortir du SCoT sans être intégrée au sein d'une des intercommunalités membres.

Cependant, cette notion de « périmètre pertinent » est critiquée pour sa tendance à multiplier les échelons, et les regroupements, sans se départir d'une certaine rigidité. Avant que soient créés les SCoT, Yves Mény disait déjà que « l'idée d'optimum dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation généraliste » (Meny, 1990). En effet, si la prise en compte d'une dynamique à l'échelle où elle se déploie peut sembler pertinente, l'extrême diversité des thématiques traitées par les regroupements sur les territoires de projet tend à multiplier les échelles « pertinentes ». Certains considèrent la recherche du territoire pertinent comme « géographiquement non opératoire et politiquement infondée » (Offner, 2006). Or, le SCoT s'applique sur un périmètre institutionnel, comprenant des limites claires au-delà desquelles il n'a plus d'emprise. De plus, il se montre généraliste : les thématiques qu'il traite ne se déploient pas sur les mêmes périmètres et ne se limitent pas aux frontières du SCoT ou des intercommunalités qui le composent.

3. Quelles difficultés spécifiques au territoire d'un SCoT métropolitain ?

Le SCoT de la GREG trouve la pertinence de son périmètre dans l'adhésion des intercommunalités qui entourent l'agglomération grenobloise. Le bassin de vie grenoblois s'étend au-delà des limites de la Métropole, polarisant les mobilités domicile-travail, concentrant l'emploi, les services et la majorité de la population. Comme il est possible de le constater via la carte publiée en 2018 « Les orientations prises depuis 2012 » ([Annexe F](#)), le territoire du SCoT Grenoblois est à la fois étendu et contrasté.

²⁰ Article L122-3 du Code de l'Urbanisme.

Les EPCI de l'aire grenobloise : Populations - Emplois - Logements (données INSEE RP 2019, exp. principale)

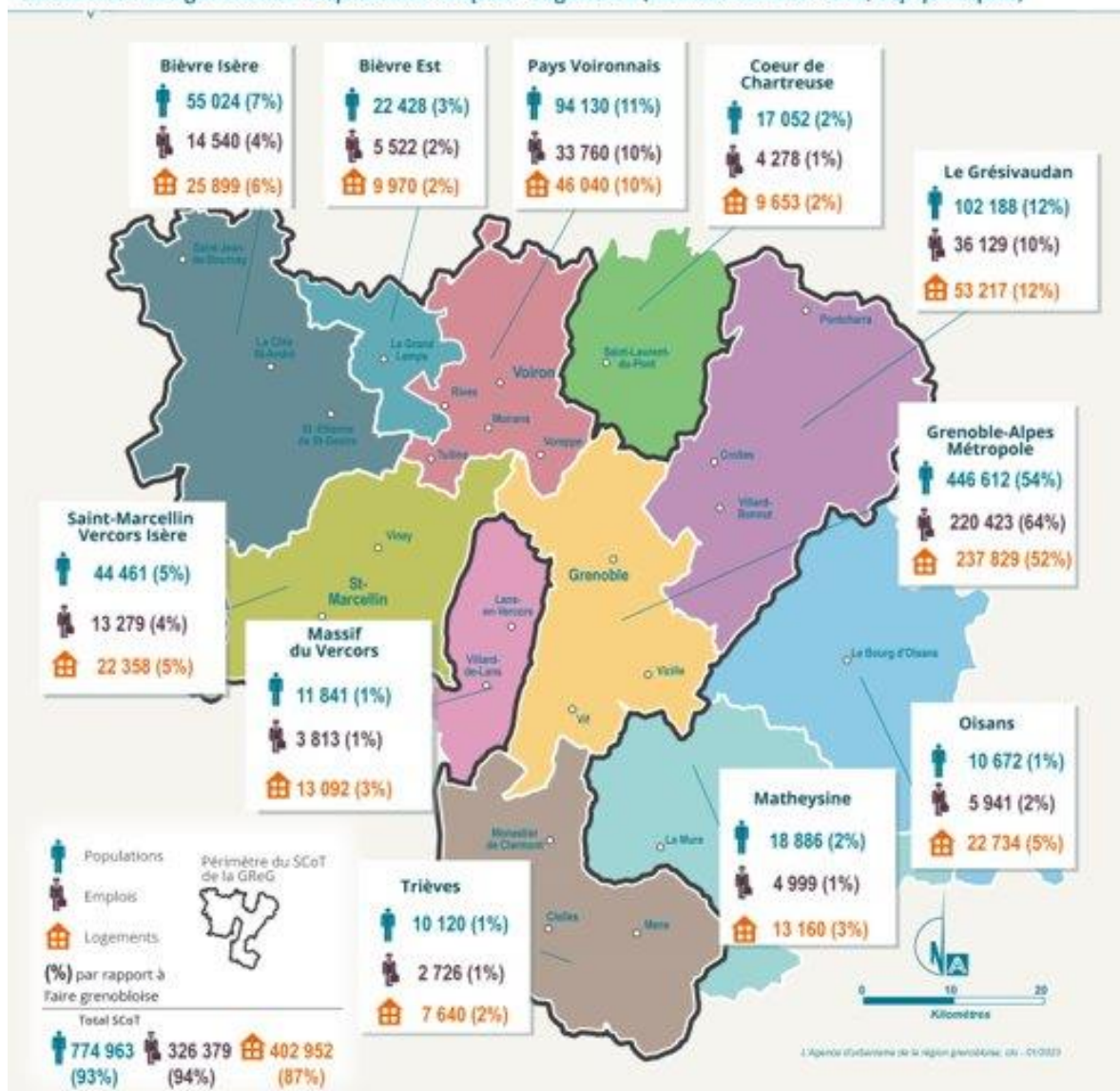


Figure 5 : L'emploi, la population et le logement dans les EPCI de l'aire grenobloise, selon les données 2019 de l'Insee. Réalisé par l'AURG, 2023.

En effet, s'étendant sur 3 732 km² et comprenant 261 communes, il s'agit d'un des plus grands SCoT de France. Il s'organise autour des interactions entre l'agglomération Grenobloise et les territoires voisins. Les disparités entre les territoires sont très fortes : en 2019, le Trièves ne représente qu'1% de la population de l'aire grenobloise alors que la Métropole de Grenoble représente plus de la moitié de la population, et ce pour une surface sensiblement équivalente. Le périmètre du SCoT s'appuie sur la lecture des flux existants entre les territoires qui le composent.

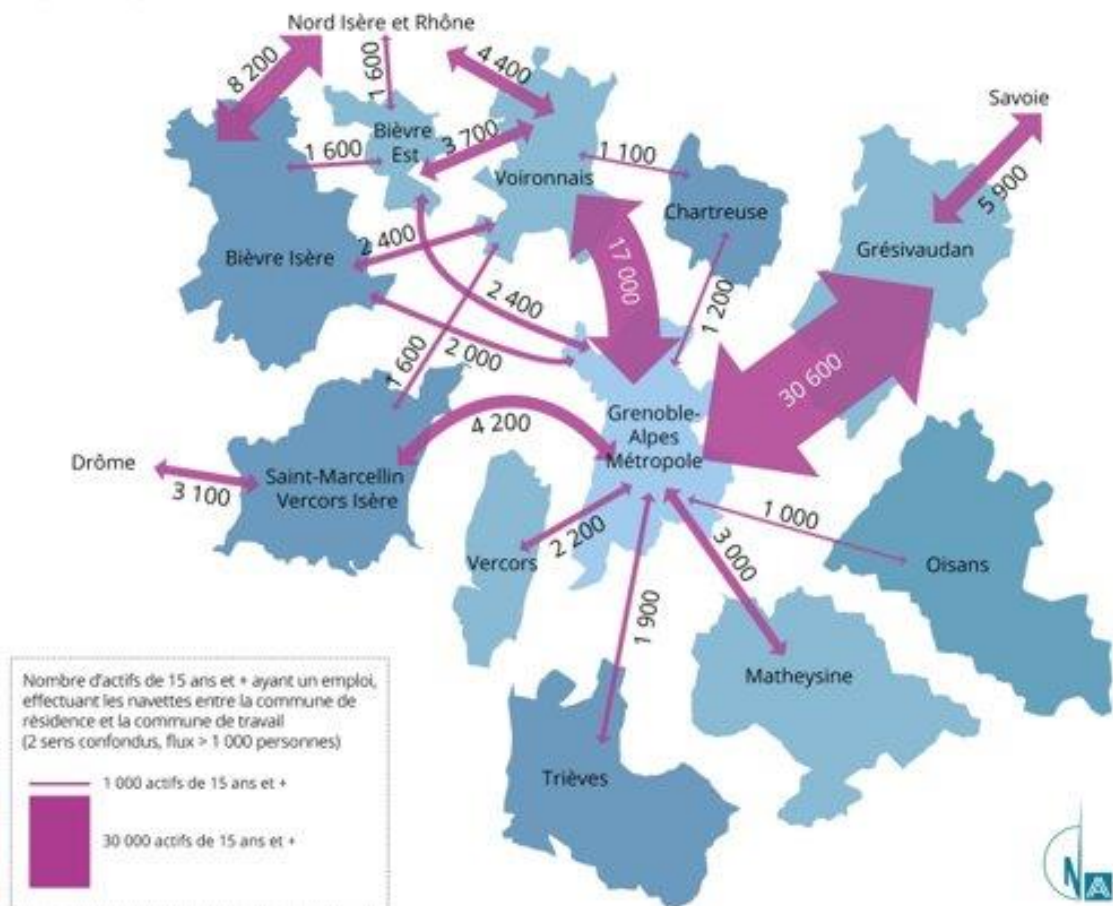


Figure 6 : Les mobilités domicile-travail dans les EPCI de l'aire grenobloise, selon les données 2019 de l'Insee. Réalisé par l'AURG, 2023.

On constate que les mobilités domicile-travail mettent en avant la Métropole de Grenoble comme lieu privilégié des échanges entre les territoires. C'est particulièrement le cas pour le Voironnais et le Grésivaudan tandis que les échanges au sein de la Bièvre se font davantage entre intercommunalités voisines ainsi qu'avec le nord-Isère, en raison de l'éloignement de la Métropole.

Ces cartes (cf. fig. 5 et 6) figurent cependant une aire grenobloise élargie, où d'autres communautés de communes montrent une relation plus ou moins développée à la Métropole bien qu'elles ne fassent pas partie du SCoT. Elles illustrent la difficulté de trouver un périmètre pertinent dans un SCoT marqué par la présence d'une grande agglomération. Ainsi, on pourrait supposer que les intercommunalités proches incluses dans un Parc Naturel Régional (PNR) auraient pu rejoindre le SCoT, étant donné l'importance de la Métropole dans la vie quotidienne de leur population. Cependant, et conformément au principe de libre adhésion, les élus des Communautés de Communes Cœur de Chartreuse et Massif du Vercors n'ont jamais souhaité intégrer le périmètre du SCoT. C'est un « débat qui n'est pas allé au bout²¹ » malgré une volonté de penser « au-delà des limites administratives [...] pas pour arriver à des

²¹ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

mégastructures qui voudraient tout gérer, mais pour rassembler les acteurs sur les territoires pertinents.²² » Cependant, les PNR se considèrent, notamment pour des raisons de rupture géographique avec la Métropole, comme des entités spécifiques dont la délimitation est pertinente pour l'élaboration d'un SCoT. En témoigne l'approbation, en 2019, d'un PLUi valant SCoT sur le périmètre de la CC Cœur de Chartreuse.

Les territoires de SCoT marqués par la présence d'une Métropole font face à certains défis spécifiques. Sur les territoires que j'ai interrogé, on peut observer qu'il y a – ou qu'il y a pu avoir – une certaine méfiance des territoires périurbains ou ruraux vis-à-vis de la Métropole, considérée comme un territoire si polarisant qu'il pourrait venir menacer leur autonomie. A Grenoble, dans les débuts du SCoT, le président constate que « plus on s'éloigne du cœur [grenoblois] plus on pouvait apparaître comme porteurs de plus de contraintes que de facilitations » même si les territoires voisins de la Métropole auraient finalement « adhéré²³ » d'une interdépendance entre eux et la Métropole. Les débuts du SCoT de Strasbourg ont aussi été marqués par une certaine « défiance par rapport à ce qui était avant la Communauté Urbaine de Strasbourg et qui est maintenant la Métropole.²⁴ » Un chargé de mission du SCoT SEPAL, composé de la Métropole de Lyon et de deux intercommunalités plus rurales, témoigne que ces dernières souhaitent « affirmer leur propre projet pour le SCoT. [...] Ils ne veulent pas se faire imposer des choses par la Métropole, c'est pour ça qu'ils ont fait leur projet de territoire en amont.²⁵ » Du côté du SCoT de Gascogne, c'est justement l'envie que le territoire « puisse avoir un poids dans un espace tiraillé entre de grosses agglomérations²⁶ » qui a favorisé la création du syndicat mixte et l'accord entre des territoires très ruraux.

Cependant, ces considérations ne remettent pas en cause les relations de collaboration saines et actives entretenues entre les territoires. Au cours des entretiens, l'évocation de ces difficultés a été fortement nuancée par les enquêtés, soulignant les changements positifs dans les relations entre les élus et la bonne entente globale à l'intérieur des syndicats mixte de SCoT.

C. Une identité à construire

La mise en place d'un SCoT qui impose à un territoire, sur la base d'un consensus politique, un certain nombre de réglementations propres à encadrer son développement futur fait fortement appel à la notion d'interterritorialité. Celle-ci est décrite par Martin Vanier comme la manière dont les collectivités territoriales travaillent ensemble sur des questions

²² Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

²³ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

²⁴ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

²⁵ Entretien réalisé avec Jérémie Tourtier le 12/07/2023.

²⁶ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

d'urbanisme et d'aménagement, tout en dialoguant constamment avec les strates inférieures et supérieures (Vanier, 2009). Ici, cela correspondrait à la capacité des élus du SCoT à discuter et à s'accorder entre eux sur des thématiques qui touchent à plusieurs de leurs EPCI respectifs, tout en s'accordant avec les visées prospectives du Département, de la Région et de l'État, et en faisant en sorte que les communes qu'ils représentent adhèrent au projet de territoire envisagé. De telles relations au niveau du SCoT ne sont pas forcément évidentes pour tous les territoires, ni à toutes les périodes de leur histoire.

1. Concevoir une approche interterritoriale de la planification

Le niveau d'interterritorialité du SCoT a évolué au cours de son histoire. Le SDAU et le Schéma directeur avaient la possibilité d'associer le Département et la Région à leur gestion. Leurs représentants disposaient d'une voix pour diffuser au niveau local les priorités de ces échelons. Dans le SCoT de la GREG, on constate que dans les premiers comptes-rendus des instances du syndicat mixte, des membres du Département et de la Région sont bien présents et associés aux débats, jusqu'aux débuts du SCoT où il a été institué que seules les intercommunalités membres disposeraient du droit à voter lors des instances officielles du SCoT. Cela « a peut-être permis de centrer le débat sur le local sans trop inférer avec des débats de type Département ou Région.²⁷ » Aujourd'hui, ces deux collectivités ne peuvent plus participer aux votes, mais nul n'est interdit d'assister aux comités syndicaux où se prennent les décisions.

De plus, le Département et la Région sont associées aux travaux du SCoT, notamment dans le cadre des instances techniques (elles sont membres du groupe Projet SCoT). Leur contribution aux échanges et réflexions techniques permettent notamment de préciser les implications et modalités d'articulation du SCoT et des EPCI avec les politiques et démarches portées par la Région et le Département. Par exemple, en 2023, la présence d'un technicien du service Aménagement de la Région a facilité le suivi du projet de modification du SRADDET, pour l'intégration des dispositions de la loi Climat & Résilience.

Tous les SCoT n'ont pas une vocation interterritoriale ; dans les faits, ils sont une minorité à s'accorder entre territoires voisins pour la cohérence de leurs actions.

²⁷ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

Structures porteuses de SCoT

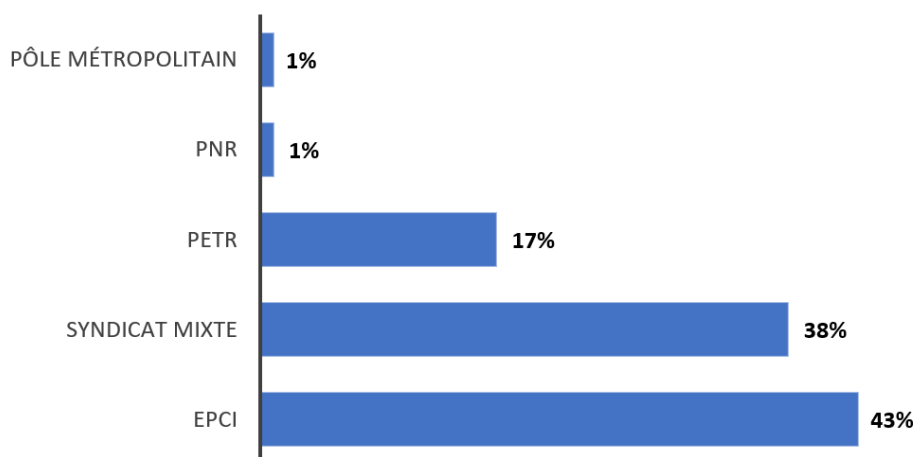


Figure 7 : Structures porteuses de SCoT, selon des données 2021 de la Fédération des SCoT. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.

Le SCoT de Grenoble fait ainsi face à des défis auxquels ne sont pas confrontés des SCoT plus petits, moins contrastés dans leurs caractéristiques physiques ou sociétales ou ne reposant que sur une seule intercommunalité. L'entretien réalisé avec la directrice actuelle de la Fédération Nationale des SCoT²⁸, a d'ailleurs rappelé que, selon une étude réalisée en 2021 (cf. fig. 7), 43% des SCoT n'étaient portés que par un seul EPCI.

Pour favoriser l'interterritorialité et la création de SCoT à des échelles plus larges, incluant les agglomérations et les territoires qu'elles polarisent, le législateur a essayé de limiter la création des SCoT portés par un seul EPCI. La loi ALUR²⁹ prévoyait que « sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1-7, il ne peut être arrêté de périmètre de SCoT correspondant au périmètre d'un seul EPCI à compter du 1er juillet 2014 » (art. L. 122-3). Cependant, cette procédure, qui devait donner une plus grande dimension aux SCoT, a été abrogée en 2015³⁰, permettant de nouveau aux EPCI d'élaborer des SCoT mono-EPCI sur leur périmètre. Cependant, la possibilité d'élaborer des PLUi valant SCoT a été supprimée en 2017 par la loi Egalité et citoyenneté³¹.

2. Du règlementaire au projet de territoire

Les SCoT interterritoriaux cherchent à accorder les volontés et la vision d'avenir portés par tous les territoires qui les composent. Comme tous les SCoT, ce sont des objets doubles à la

²⁸ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

²⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

³⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

³¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (EC).

fois documents d'urbanismes à portée réglementaire, en compatibilité avec les législations nationales, et projets de territoires. Ces deux dimensions ne se contredisent pas, mais suscitent des interrogations : comment les techniciens et les élus de SCoT le voient-ils ? Comment considèrent-ils ces deux facettes ? Le SCoT est-il davantage un outil technique ou un objet politique ?

Les chercheurs Alain Faure et Martin Vanier se sont vus mandatés par la Fédération des SCoT entre 2015 et 2016. Avec une équipe, il se sont interrogés sur le sens de l'existence des SCoT et la façon dont ils révèlent les évolutions de la pensée aménagiste française. Selon eux, « depuis leur origine, les SCoT jouent la carte de la modestie politique. [...] L'usage est d'y laisser le manche à des élus qui ne sont pas forcément les plus puissants du territoire. [...] Dans le même temps, depuis leur origine, les SCoT sont présentés et « vendus » à ceux qui les entreprennent comme des outils techniques de planification territoriale, un peu rébarbatifs mais incontournables dans la chaîne des documents réglementaires. C'est ainsi qu'un certain nombre de SCoT sont conçus puis conduits sans passion, pour ne pas dire sans projet » (Vanier, Faure, Dugua, Loisel, Martin-Gousset, 2017).

Les entretiens conduits dans le cadre de ce mémoire avec des membres de la sphère SCoT ont corroboré en partie ces affirmations, mais ils ont davantage mis en avant le projet de territoire que porte le SCoT.

En effet, certains enquêtés reconnaissent qu'il a pu y avoir un déficit de projet de territoire à certains moments de l'histoire des SCoT qu'ils ont suivis, comme c'est le cas pour les deux anciennes chargées de mission au SCoT de Strasbourg. En effet il y avait là-bas « 7 ou 8 intercommunalités et c'était juste la croix et la bannière pour les faire venir aux réunions. Ça ne les intéressait pas [...] le SCoT c'était une compétence comme une autre, qui n'avait pas d'implication opérationnelle.³² » Il s'agirait d'un problème de « portage politique³³ » qui pourrait s'atténuer au cours des années.

Dans la majorité des territoires évoqués, le SCoT est davantage considéré comme un projet de territoire, portant les volontés des élus. D'ailleurs, au niveau du Schéma Directeur, puis des débuts du SCoT, c'est le cas pour la Grande Région Grenobloise. L'idée y était déjà de faire en sorte « que les interactions entre les territoires soient non pas subies mais partagées » et que le SCoT soit « l'outil fédérateur de tous les territoires qui le composent.³⁴ » Le SCoT SEPAL serait également vu comme l'unique « projet de territoire de l'agglomération lyonnaise.³⁵ »

³² Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

³³ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

³⁴ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

³⁵ Entretien réalisé avec Jérémie Tourtier le 12/07/2023.

Dans le cas du SCoT de Grenoble, l'absence d'entretien avec les élus délégués ne permet pas de savoir si le SCoT est réellement considéré comme un projet de territoire. Cependant, les comptes-rendus des comités syndicaux indiquent une tension due à la montée en compétence des intercommunalités, qui créent un projet de territoire à leur propre échelle, rendant plus difficile pour les élus une projection sur une telle stratégie territoriale à l'échelle du SCoT.

II. Des périodes de transition, entre changements et réactualisation

Dans ce mémoire, j'ai posé l'hypothèse que les périodes de transitions et d'évolution du document sont, en ce qu'elles remettent en question les acquis de la structure, des périodes de crise. Ces périodes transitoires devaient, à mon sens, comporter davantage de défis et susciter plus de problèmes pour les SCoT que les périodes de mise en œuvre.

Quatre périodes marquantes pour l'évolution des SCoT ont donc été identifiées préalablement aux entretiens :

- 1- L'élaboration, temps premier de la mise en communication des acteurs, temps des débats et de l'établissement commun d'une vision prospective pour le territoire, où l'on décide également quelle ambition et quel rôle on souhaite donner au SCoT.
- 2- Les périodes de bilans, qui conduisent à une remise en perspective du SCoT et des résultats de son application. Elles se terminent par un choix sur le maintien du document tel qu'il est ou sa révision.
- 3- Les périodes qui suivent les élections municipales, amenant de nouveaux élus à représenter leur territoire au sein des instances de l'EP SCoT. Des défis se posent en termes de continuité politique et d'acculturation des élus.
- 4- Les périodes de modification ou de révision, qui mènent invariablement à l'évolution concrète du document, en accord avec les élus délégués.

Dans cette perspective, les principales périodes de crises, de blocages, seraient donc également ces périodes de transitions. Il s'agit là de les identifier et de comparer ces périodes vécues par les SCoT, les défis et les blocages qu'ils doivent affronter à cette occasion et la façon dont ils peuvent les dépasser. Il s'agit également de comprendre ce qui tient de l'exception et ce qui semble pouvoir être généralisé. Prendre du recul par rapport aux difficultés d'une période permettrait de les relativiser en prenant conscience qu'il ne s'agit que d'une phase ou d'identifier ce qui, au contraire, semble inédit par rapport aux périodes précédentes.

A. L'élaboration, une période d'effervescence politique

L'élaboration est sans doute la période la plus évidente de mise en question du document et de la structure. C'est durant cette phase que le SCoT naît, s'organise, crée et valide ses propres instances, fait le diagnostic des dynamiques et des particularités de son territoire, définit son périmètre et met en débat ses orientations. L'État y joue un grand rôle, le préfet de Région pouvant, selon son implication, favoriser ou non l'apparition d'un projet de SCoT³⁶. C'est une période qui peut durer plusieurs années : une étude de la Fédération des SCoT intitulée *Coûts*

³⁶ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

et financement des SCoT. Enquête au 1er semestre 2022 a établi qu'une élaboration durait en moyenne 5,7 ans.

Dans le cas du SCoT de la Grande Région de Grenoble, l'élaboration a duré 4 ans à partir de la délibération de prescription jusqu'à l'approbation du SCoT. Le site officiel du SCoT donne une frise chronologique détaillée des moments de l'élaboration, distinguant les dates marquantes de l'élaboration, les principales phases de travail des Comités Syndicaux et les différentes étapes de l'évaluation environnementale³⁷. Il est à noter que même si certains pouvaient considérer qu'ils arrivaient sur un terrain « presque vierge³⁸ », l'élaboration du SCoT a été favorisée par l'existence du Schéma Directeur, dont le diagnostic a permis d'établir les atouts et les faiblesses des orientations précédentes. Le site internet de l'EP SCoT décrit le document approuvé en 2012 comme « plus efficace : mieux partagé, conçu collégialement et plus prescriptif. »

1. Vers un SCoT « Grenelle » et ambitieux

Le SCoT de Grenoble peut être considéré, à l'égard de ses caractéristiques et du contexte dans lequel il est né, comme un document plutôt ambitieux qui a demandé une forte implication des élus. On constate qu'au moment de l'élaboration, le rythme des réunions de comité syndical (CS) commence à augmenter, témoignant d'une nouvelle vitalité de la structure et de l'implication de ses membres. En effet, il y a eu 39 comités syndicaux entre 1996 et 2008 (élaboration, mise en œuvre et bilan du Schéma directeur), soit une moyenne de 3 CS par an. Ce nombre a augmenté avec 64 comités syndicaux entre 2009 et 2023 (élaboration et mise en œuvre du SCoT), soit une moyenne de 4,25 CS par an. Il peut être intéressant d'observer la frise chronologique pour le constater visuellement ([Annexe D](#)) ou de lire l'analyse précise des données sur la fréquence et le taux de participation aux comités syndicaux ([Annexe E](#)).

Certaines des orientations décidées au moment de l'élaboration du SCoT tiennent davantage d'un projet ambitieux que du simple respect des réglementations. La mise en place de cartographies précises pour limiter l'urbanisation en est un bon exemple : le SCoT a repris et adapté le principe des deux limites que l'on pouvait trouver dans le Schéma Directeur. Le SCoT a défini des « espaces potentiels de développement » à travers une carte précise qui localise des limites stratégiques qui une fois délimitées par les documents d'urbanisme locaux, deviennent pérennes (seule une révision du SCoT peut les faire évoluer) et des limites de principe dont la délimitation par les documents d'urbanisme locaux peut évoluer dans le temps, à superficie d'espace potentiel de développement constante.

³⁷ Frise à consulter sur <https://scot-region-grenoble.org/la-demarche-delaboration/>

³⁸ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

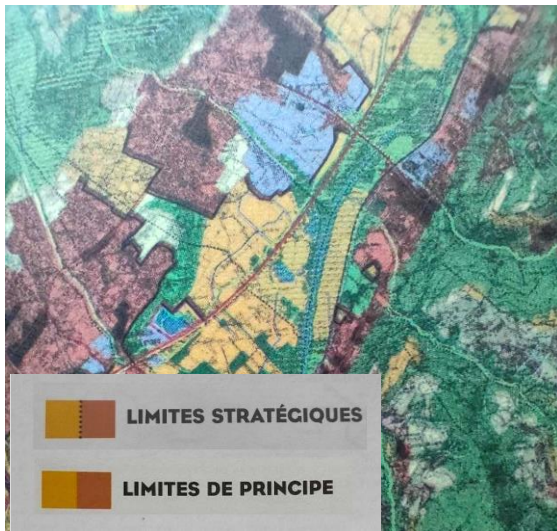


Figure 8 : Carte de destination générale des sols. Réalisée par le syndicat mixte du Schéma Directeur, 2000.

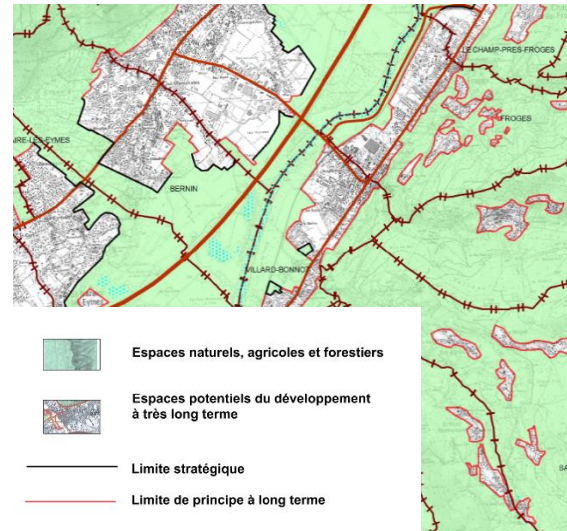


Figure 9 : Espaces potentiels de développement du SCoT. Réalisé par l'EP SCoT, 2012.

Selon le directeur de l'établissement public, à cette époque « ça n'a pas été mis en place sans mal, y compris au niveau national [...] on disait que le SCoT, ce n'était pas un super PLU, le SCoT n'a pas à cartographier. En même temps, c'était une tentative d'amener les territoires à se donner des horizons en terme de développement de l'urbanisation » quand, dans le même temps, « d'autres SCoT avaient fait des limites sous forme de nuages de points, avec un flou artistique qui n'engageait pas forcément tout le monde.³⁹ » La délimitation de ces limites, qui place une contrainte à l'urbanisation de la GReG, est une preuve de la vision sur le long terme développée par les élus en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Le bilan de 2018 du SCoT a également montré que le SCoT avait eu des apports importants sur l'aménagement du territoire, si bien que les échanges ayant eu lieu à cette occasion « ont permis de confirmer l'attachement des élus du SCoT à la plupart des principes et objectifs affirmés en 2012 ». Le SCoT a porté des orientations fortes sur l'environnement – avec une Trame Verte et Bleue très précise, amenant à considérer aussi la nature "ordinaire", le commerce, grâce à un DAC développé, apportant de vrais outils de régulation des implantations commerciales, le foncier économique, avec une répartition à l'échelle des EPCI, selon un protocole partagé entre communes, EPCI, EP SCoT et État, etc.

D'autres débats ont été cités comme particulièrement importants à l'époque de l'élaboration du SCoT, dont on ne peut que remarquer la place qu'ils ont encore dans l'actualité : « l'intensification de l'espace, [...] les zones économiques comme des moyens de rapprocher le logement – qui s'était fortement développé – avec l'économie et l'emploi, [...] l'implantation

³⁹ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

commerciale⁴⁰ » selon un enquêté, « l'économie, [...] les transports⁴¹ » selon un autre. Tous ces sujets rentrent en résonances avec les thèmes traités par le SCoT à l'heure actuelle. On remarque notamment que les études demandées par le SCoT à l'AURG et présentées aux techniciens des EPCI et partenaires du SCoT durant les Groupes Projets SCoT (GPS) en 2023 placent ces sujets en première ligne.

A l'époque, le SCoT de la GReG est également l'un des 12 premiers SCoT à être compatible avec les lois de 2009 et 2010 résultants du Grenelle de l'Environnement. Si les questions soulevées par le Grenelle n'étaient pas nouvelles, leur prise en compte sur le territoire n'allait pas de soi (Soler-Couteaux, Strebler, 2013). Cependant, la volonté d'un SCoT au contenu ambitieux, même à ce niveau, était saluée : « Le SCoT grenelle en était à ses prémisses ; on n'allait pas se contenter de faire un SCoT banal qui dormirait dans un tiroir. On voulait quand même pousser un peu les feux pour marquer l'ambition, faire vivre ce territoire sur une ambition forte qui fasse écho à son environnement.⁴² » Dès sa phase d'élaboration, le SCoT de la GReG était désigné par le Ministère chargé de l'urbanisme comme un SCoT « Grenelle » exemplaire⁴³ dont le retour d'expérience devait servir à l'État pour accompagner les élaborations des SCoT.

2. Les principaux défis de l'élaboration

Le SCoT de la GReG a fait face à plusieurs défis pendant son élaboration, qu'il a dû surpasser pour devenir un SCoT à la hauteur des enjeux présents sur l'agglomération grenobloise et ses territoires proches.

Parmi ces défis, on retrouve le choix du périmètre évoqué précédemment. C'est un sujet politique, étant donné que les intercommunalités, comme les communes qui les composent, doivent adhérer au syndicat mixte du SCoT. Un changement de périmètre n'est pas surprenant ; cependant, si cela se produisait pendant l'élaboration, le SCoT devrait repartir à zéro et relancer l'élaboration, étant donné que la définition du périmètre intervient au tout début du processus. Ce fut presque le cas pour le SCoT de Gascogne, qui a vu l'une de ses communes décider de quitter le SCoT juste avant la fin de l'élaboration ; cette posture a forcé les élus à presser l'élaboration du document pour l'arrêter en sa présence et lui permettre ensuite de partir sans causer de tort au document⁴⁴.

Ensuite, le défi le plus pressant reste celui de la bonne mise en communication des élus et autres partenaires impliqués dans la création du SCoT. Cela passe souvent par la mise en

⁴⁰ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

⁴¹ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

⁴² Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

⁴³ La démarche réalisée est décrite sur : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/scot-grenelle>

⁴⁴ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

relation des uns et des autres au travers de groupes de travail, qui doit être réalisée de façon efficace, avec des élus qui comprennent la portée stratégique et normative du document. La chargée de mission du SCoT de Gascogne constate que, lors de son travail lors de l'élaboration du SCoT de Strasbourg, ils faisaient des « concertations à grande échelle avec tous les acteurs mélangés » et ne constataient pas un fort engagement de la part des élus. Au contraire, lors de l'élaboration du SCoT de Gascogne, les techniciens ont pu « flécher tout ce qui était élu, tout ce qui était technicien, tout ce qui était société civile⁴⁵ » pour les croiser au travers d'instances de travail dédiées.

Ces étapes mettent en avant les élus et tendent à les solliciter plus que d'ordinaire. On constate notamment des pics de participations dans les comités syndicaux du SCoT de la GREG qui correspondent, pendant la période de l'élaboration, à des temps forts : adhésion du Trièves, débat sur le PADD et sur le DOO, arrêt du SCoT, approbation du DAC, examen des réponses à apporter aux réserves émises sur le document avant son approbation ([Annexe E](#)).

Il y a encore un nouveau pas à franchir lors de l'arrêt du projet. Il est crucial car « c'est là que se fait la concorde politique. Ensuite, on est dans la phase des PPA, la phase de défense du projet, et c'est ça qui est intéressant ; puisqu'on a arrêté quelque chose en commun, souvent à l'unanimité, derrière les élus sont très armés pour aller le défendre, y compris devant les préfectures.⁴⁶ » Ces deux étapes donnent à voir la réussite ou non de la concertation interterritoriale ; si les élus comme les techniciens sont impliqués, connaissent et approuvent le document et ses enjeux, il sera probablement plus aisé de passer à la phase de mise en œuvre du document.

B. Bilans et remise en perspective

Le bilan du SCoT permet de mesurer les effets des orientations du SCoT sur le territoire et de faire le point sur ses évolutions. Il constitue une évaluation impartiale et souvent technique des écarts entre les objectifs menés par le SCoT et les résultats obtenus ; entre les chiffres qu'il a projeté et la réalité des dynamiques locales ; entre ce que dit la loi et ce qui se passe réellement. Un SCoT doit réaliser cette évaluation tous les 6 ans. Celle-ci est suivie par la réunion d'une instance de décision qui conclue au maintien du SCoT actuel ou à sa révision, selon les conclusions rendues par le bilan et les volontés des élus délégués.

⁴⁵ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

⁴⁶ Entretien réalisé avec Ludovic Meyer le 12/07/2023.

1. Une mise à jour importante...

L'étape du bilan est un moment important de la vie du SCoT, puisqu'elle actualise les connaissances techniques et politiques sur le territoire. C'est un moment où le SCoT se tourne vers son passé et constate ses effets ou ses manques. Le premier bilan du SCoT est notamment l'occasion de constater la situation de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux (PLU et PLUi) avec les orientations du SCoT. En effet, cette mise en compatibilité est nécessaire pour juger de l'application du SCoT : celui-ci se met en œuvre à travers les orientations des documents d'urbanismes locaux et l'application de ses règles à certains projets, concernant la taille, la nature ou l'emplacement d'une activité par exemple.

C'est d'ailleurs l'une des problématiques susceptibles de rendre l'exercice du bilan malaisé : en effet, les documents d'urbanisme locaux sont supposés se mettre en compatibilité avec le SCoT dans une période de 3 ans à compter de son approbation. Dans la réalité, ce n'est pas toujours facile, pour des raisons politiques et économiques, et le bilan du SCoT doit alors se résoudre à mesurer l'effet de ses orientations à un, deux ou 3 ans, donnant des résultats moins pertinents. Dans ces conditions, « qu'est-ce qu'on évalue ?⁴⁷ »

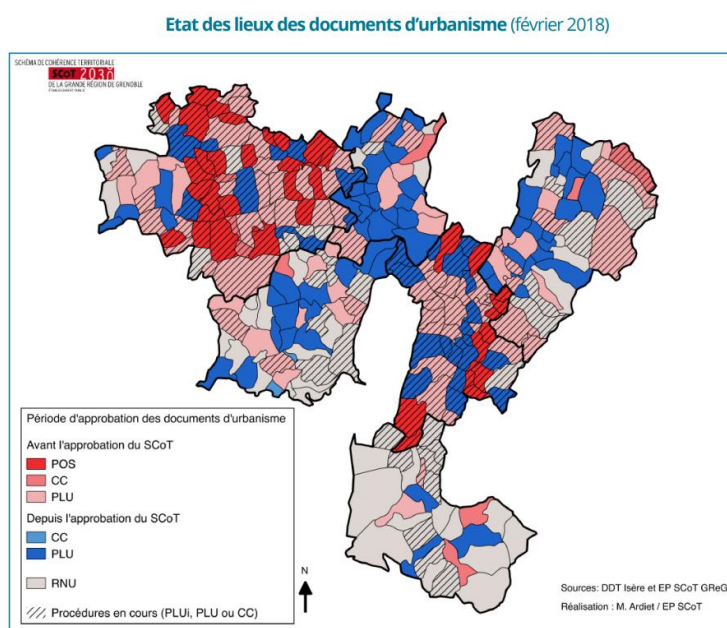


Figure 10 : État des lieux des documents d'urbanisme en février 2018. Réalisé par l'EP SCoT, 2018.

Ces données évoluent constamment, justifiant en partie l'existence du bilan : aujourd'hui, le PLUi de Saint-Marcelin Vercors Isère Communauté (SMVIC) est en cours d'élaboration,

⁴⁷ Entretien réalisé avec Ludovic Meyer le 12/07/2023.

procédure qui permettra de mettre en compatibilité l'ensemble de l'EPCI avec le SCoT, malgré la présence actuelle de plusieurs communes en RNU.

L'accompagnement à l'élaboration de documents d'urbanisme compatibles avec le SCoT est un des défis auxquels la structure est quotidiennement confrontée. Si la mise en compatibilité ne suit pas, il sera difficile de jauger des effets du SCoT sur le territoire.

2. ... qui entraîne une remise en question du modèle actuel

Dans le cas du SCoT de Grenoble, le bilan a été réalisé par l'Agence d'Urbanisme, en collaboration avec les techniciens du SCoT. L'évaluation a également été un moment de discussion et de diffusion de l'information, avec pas moins de 4 séminaires thématiques et un de synthèse réalisés entre mai et décembre 2018. On retrouve aujourd'hui la même démarche, au sein des GPS thématiques, alors même que le prochain bilan, prévu pour 2024, n'est pas encore en cours. Le bilan se prépare à l'avance et peut durer plus d'une année. Celui du Schéma Directeur, réalisé en 2008-2009, voit une augmentation globale de la participation aux comités syndicaux, témoignant que celui-ci sollicite et implique les élus de l'établissement ([Annexe E](#))

Les documents diffusés par l'EP SCoT concernant le bilan décrivent la méthodologie utilisée ; des indicateurs, définis par les élus en amont puis mobilisés par l'Agence d'urbanisme, permettent d'apprécier visuellement l'impact des orientations du SCoT sur le territoire de la GREG. Ces questions sont à forte portée politique et doivent nourrir des débats entre les élus sur le fonctionnement et l'avenir du territoire. Le diagnostic du territoire et des orientations du SCoT, présenté aux élus, est principalement réalisé par les techniciens, qui s'appuient parfois sur les travaux de chercheurs locaux, notamment ceux de Martin Vanier, Alain Faure et Magali Talandier⁴⁸.

Pour le SCoT de la GREG, comme pour d'autres⁴⁹, le bilan n'a pas conduit à des changements profonds de la structure ou du document, et s'est conclu par la décision de maintenir le SCoT en l'état. Pourtant, des besoins d'évolutions avaient été notés dans les conclusions du bilan ; parmi eux, on trouve certains facteurs d'évolutions (non-adéquation des prévisions démographiques à la réalité du territoire, un échec du rééquilibrage de l'emploi entre les secteurs et selon les pôles, etc.) qui sont encore d'actualité. Le bilan de 2024 devrait apporter de nouvelles décisions.

⁴⁸ Magali Talandier et Martin Vanier ont également déjà été associés aux travaux de la Fédération Nationale des SCoT : ils ont notamment réalisé en 2016 une mission de « recherche action » sur les évolutions des SCoT, au terme duquel un rapport d'étude intitulé « SCoT et territoires : quels acquis ? quelles perspectives ? » (mai 2016) a été produit.

⁴⁹ Selon l'entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023, le bilan « n'a pas changé l'organisation structurelle du SCoT. »

Le bilan ne semble pas être un moment de déchirement, de remise en question de la structure ou du document. Il apparaît davantage comme un outil pratique capable de mettre en valeur les failles et les réussites du document, afin de les régler ultérieurement. Bien qu'il puisse être l'objet de débats et révéler des problèmes de fonctionnement structurels, comme dans un cas « où les services des agglomérations ne supportaient pas que la partie chiffrée du bilan vienne du SCoT⁵⁰ », il peut avoir des effets positifs sur l'acculturation des élus aux thématiques du SCoT, comme ce fut le cas pour le SCoT du Cambresis, « qui s'est servi du bilan pour faire l'appropriation par les nouveaux élus. [...] Celui qui connaît le mieux son territoire [...] c'est le maire⁵¹ ». Le bilan doit favoriser le renouveau du débat politique sur le grand territoire et sur le long terme.

C. A chaque élection, les cartes sont battues et le jeu continue

Les élus de SCoT peuvent être, à la base, relativement éloignés des problématiques du SCoT. Ce sont des élus communaux, délégués à l'intercommunalité par leur commune puis délégués au SCoT par leur intercommunalité. Ils ne sont pas forcément proches de la sphère SCoT et des thématiques qui y sont associées et nécessitent une période d'acculturation. Il est « indispensable que les éléments du diagnostic, les objectifs et les leviers d'action du projet de SCoT fassent l'objet d'une « maturation » chez des élus qui ne sont généralement pas des spécialistes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (Strebler, 2015).

Dans ce contexte, les périodes de changement des élus délégués doivent être accompagnées par des efforts renouvelés d'acculturation par les élus, pour favoriser une montée en compétence sur les thématiques du SCoT et l'appropriation d'un territoire dont le périmètre ne leur est pas familier. De plus, cela suscite des questions sur l'arrivée de nouveaux élus aux aspirations politiques différentes de leurs prédécesseurs.

1. Acculturation et montée en compétence

Le SCoT n'est pas forcément le mandat le plus connu par les élus ; il est parfois difficile, de par la dimension stratégique et à long terme du document, de faire descendre ses orientations jusqu'à la commune et le SCoT n'a pas une visée très opérationnelle. Cela explique que tous les élus ne soient pas acculturés aux enjeux du SCoT quand ils sont désignés comme délégués

⁵⁰ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

⁵¹ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

par leur intercommunalité. De plus, le nouvel élu communal doit d'abord comprendre l'intercommunalité et son rôle avant de se familiariser avec le SCoT et ses enjeux.

De plus, au-delà du SCoT lui-même, les élus délégués ne sont pas toujours familiers avec les thématiques qu'il traite. Ainsi, il est possible de prendre en exemple les élus actuels du SCoT ([Annexe H](#)). Parmi les 30 élus titulaires du SCoT de la GReG en avril 2023, que ce soit dans leur structure communale ou intercommunale, 7 ont une délégation en rapport avec l'urbanisme et l'aménagement ; 6 ont une délégation en lien avec les thématiques de transports et mobilités ; 5 ont une délégation intégrant des problématiques de transition écologique ou énergétique ; 3 ont une délégation en rapport avec l'économie, l'industrie ou le commerce ; 4 ont une délégation portant sur l'habitat et le logement. Parmi eux, 6 ont une délégation mêlant plusieurs de ces problématiques.

Cependant, 11 élus n'ont pas de lien direct avec les problématiques du SCoT au sein de leurs structures. Cela correspond à un tiers des élus n'ayant pas d'expertise ou de connaissances particulières sur ces sujets, les autres pouvant témoigner d'une délégation traitant d'au moins l'un des thème traité. Bien que cela ne témoigne pas d'un manque de compétence des élus – leur acculturation sur ces thématiques ayant pu se faire dans d'autres circonstances ou sur d'autres postes qu'ils n'exercent plus aujourd'hui – cela souligne le besoin d'acclimater les élus sur le SCoT et les orientations qu'il propose.

C'est aussi le cas pour les élus qui ne sont pas délégués au SCoT et qui prennent leur mandat communal sans y avoir été confrontés auparavant. Pour les techniciens de SCoT, « on voit bien en début de nouvelle mandature que si on ne retourne pas sur le terrain discuter avec les élus, faire de l'acculturation, faire de la pédagogie, c'est compliqué⁵² ».

Cette arrivée des nouveaux élus dans l'établissement peut être mise en corrélation avec des pics de participations aux comités syndicaux : le premier comité syndical après une élection rassemble davantage d'élus que d'ordinaire. Cependant, dépendant peut-être de l'implication des nouveaux délégués au SCoT ou de la réussite de leur acculturation, on peut, après les élections, constater une différence globale de participation sur les années suivantes. En effet, après les élections de 2014, la participation est globalement inférieure à la moyenne sur les 3 années suivantes, tandis qu'elle est se trouve globalement supérieure dans les années qui suivent les élections de 2020 ([Annexe E](#)).

Autre enjeu, celui de la représentativité des élus au SCoT, et de leur propre pouvoir au sein des intercommunalités. Un délégué au SCoT représente son intercommunalité et il sera d'autant plus aisé de faire appliquer les orientations du SCoT qu'elles auront été discutées et défendues en amont au sein de l'intercommunalité. L'ancien président du SCoT de la GReG dit craindre

⁵² Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

que ne soient choisis « comme représentants du SCoT que des seconds couteaux, des troisièmes couteaux⁵³ », tout en assurant que ce n'est pas une situation que vivait le SCoT de Grenoble, étant donné que, selon ses souvenirs, tous les présidents d'intercommunalités étaient à l'époque titulaires. Cette pensée n'est pas nouvelle, mais elle cache une partie de la nature de l'exercice SCoT.

Des chercheurs ayant mené une enquête pour la Fédération Nationale des SCoT en 2016, affirment qu'en règle générale « les SCoT ne mobilisent pas les élus les plus puissants des territoires, en particulier pas les élus porteurs de mandats nationaux intervenant sur la scène médiatique nationale ». Cependant, ils mobiliseraient « les mieux à même de « faire passer » la contrainte négociée, de faire progresser la convergence loin des clivages qui structurent tout territoire, de fournir un effort exigeant mais dont les fruits sont peu emblématiques (on ne se fait pas réélire sur un SCoT), d'entrer dans une indispensable proximité de travail avec les techniciens » (Vanier, Faure A, Dugua, Loisel, Martin-Gousset, 2016). De plus, plusieurs arguments s'opposent à cette notion des élus de SCoT comme « seconds couteaux » des intercommunalités : beaucoup de présidents d'agglomérations ou d'intercommunalités sont présidents de SCoT ; 43 % des SCoT sont portés directement par un EPCI, rendant cette vision caduque étant donné que c'est l'EPCI lui-même qui détient la compétence SCoT ; dans les SCoT interterritoriaux, beaucoup des présidents d'intercommunalité siègent au bureau syndical ; si un élu haut placé dans la hiérarchie intercommunale délègue ce pouvoir à un représentant, c'est aussi car celui-ci dispose du temps nécessaire pour s'en occuper. Il s'agirait d'une vision « vieille et déformée⁵⁴ », peu représentative de la réalité.

2. Continuité du vote et apport des nouveaux élus

On pourrait penser que l'arrivée de nouveaux élus risque de remettre en question ce qui a été construit au préalable ; ils apportent avec eux une vision du monde différente, peuvent apporter une nouvelle majorité au sein des instances. Pourtant, l'arrivée de nouveaux élus, hors le besoin d'acculturation et d'accompagnement par la structure déjà évoqué plus tôt, n'est pas réellement problématique. En effet, un principe de continuité s'impose au SCoT, établissant que « ce qui a été voté a été voté⁵⁵ » et que seul un autre vote peut revenir sur une orientation définie par les anciens élus. Dans ce contexte, il faudrait que les nouveaux élus s'assemblent et discutent s'ils souhaitent revenir sur une disposition précédente, ce qui est tout à fait compatible avec le processus démocratique et la « modestie politique » dont usent

⁵³ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

⁵⁴ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

⁵⁵ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

les SCoT en exerçant principalement la négociation et la subsidiarité dans leurs instances, (Vanier, Faure A, Dugua, Loisel, Martin-Gousset, 2016).

Ces changements d'élus, en amenant une nouvelle façon de voir le monde, peuvent bien faire évoluer le document, dans le cadre de ses instances. Ainsi, le SCoT de l'agglomération lyonnaise⁵⁶ a vu émerger un exécutif plus concerné par les problématiques environnementales lors des dernières élections. Cela peut, combiné avec le temps d'acculturation dont ont besoin les nouveaux élus, tendre à remettre en question certaines décisions et allonger la temporalité de certains processus. Cela a été le cas avec le SCoT du Grand Rovaltain, dont la nouvelle équipe a souhaité relancer l'élaboration du document pendant un an et demi afin que son contenu soit plus adapté à ce qu'ils visaient pour le territoire⁵⁷.

Les nouveaux élus peuvent également se montrer moteurs du changement : lors de la première élaboration du SCoT Sud-Loire, le document approuvé a été annulé par un acteur économique qui ne souhaitait pas se voir imposer les réglementations du DAC du SCoT. Dans ce contexte, « on remet le couvert : les élus ne sont plus les mêmes – des élections se sont passées en 2008 – on se retrouve à devoir remonter le SCoT, et l'Agence est en mode commando à ce moment-là. Il faut remonter le SCoT en 1 an et demi parce que l'essentiel de la politique publique qui avait été voté par d'autres exécutifs est accepté par les exécutifs en place. Ils nous demandent de refaire le SCoT, de le rebâtir, de refaire un Document d'Aménagement Commercial qui est de nouveau obligatoire. » Ici, les nouveaux élus, satisfaits des travaux réalisés par les anciens élus, ont décidé de refaire un SCoT similaire au précédent tout en améliorant certaines de ses dispositions afin qu'il ne puisse plus être annulé. Le changement n'est pas lié à un rejet des orientations précédentes mais au besoin de poursuivre un travail pour qu'il soit parfaitement compatible avec la législation.

La continuité des orientations votées va de pair avec la dimension prospective du document : « Un SCoT est fait par des centaines d'élus qui ont des couleurs politiques différentes et qui se mettent d'accord [...] ils travaillent pour l'intérêt général et d'ailleurs, ce qui est décidé dans le SCoT est souvent apolitique⁵⁸ ». Le projet du SCoT peut et doit être adapté en fonction des évolutions du territoire et du contexte réglementaire national, il n'est pas pour autant remis en question à chaque changement d'élus.

⁵⁶ Entretien réalisé avec Jérémie Tourtier le 12/07/2023.

⁵⁷ Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

⁵⁸ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

D. Modification et révision : des évolutions concrètes et inévitables

Les SCoT s'adaptent en permanence pour se conformer à la législation, être plus proches de la réalité du territoire, réviser des orientations qui n'obtiendraient pas les résultats escomptés, réorienter un projet politique qui n'irait pas dans le sens des grands enjeux identifiés par le bilan.

Il y a deux différences majeures entre modification et révision : la modification se fait sur des éléments qui n'impactent pas l'essence du projet stratégique – qui n'affectent pas le PADD du SCoT – et elle n'implique le changement que d'une partie du document. La révision, elle, est à considérer comme une seconde élaboration : si elle s'appuie sur les acquis du SCoT précédent, il s'agit bien de revoir les orientations du projet stratégique. D'ailleurs, selon l'étude de la Fédération des SCoT intitulée *Coûts et financement des SCoT. Enquête au 1er semestre 2022*, la durée moyenne d'une révision serait de 4,8 ans, soit seulement 1 an de moins qu'une élaboration.

1. Des modifications minimales du document

Le SCoT de la GREG n'a pour l'instant qu'une seule modification à son actif, approuvée en 2018 ([Annexe D](#)). Celle-ci concernait principalement un changement de périmètre, ayant pour motif d'intégrer au SCoT 17 communes ayant rejoint les EPCI du SCoT suite à des fusions d'intercommunalités et qui, faute de modification, étaient placées sous un régime dit « d'urbanisation limitée ».

A cette occasion, d'autres changements ont été effectués. En effet, le SCoT prend acte de la sortie du périmètre du SCoT de la Communauté de communes du territoire de Beaurepaire suite à sa fusion avec la Communauté de communes du pays Roussillonnais. Il précise également les dispositions du document d'orientations et d'objectifs (DOO) concernant les modalités de dimensionnement des espaces économiques dédiés et corrige une erreur matérielle.

On voit par là qu'une modification est un moment qui ne va pas bouleverser l'organisation du SCoT, sa structure ou son contenu ; il s'agit uniquement d'ajustements, destinés à l'amélioration de points de détails ou l'intégration d'éléments qui ne nécessitent pas nécessairement une révision.

Une modification, en ce qu'elle ne remet pas en question les points fondamentaux du SCoT, ne constitue donc pas un réel défi pour la structure.

C'est sans doute cette légèreté dans le processus de modification, qui ne nécessite pas d'un renvoi aux procédures longues et coûteuses de la révision, qui a poussé le législateur à en permettre l'usage dans le cadre de l'intégration future des orientations de la loi Climat & Résilience⁵⁹. Cette loi demande aux SCoT d'intégrer la trajectoire Zéro Artificialisation Nette, qui vise la sobriété foncière du territoire. Cette trajectoire se découpe en trois périodes : entre 2021 et 2031, une réduction par moitié de la consommation d'espace par rapport aux dix années précédentes ; entre 2031 et 2041, la diminution de moitié de l'artificialisation des sols ; enfin, à horizon 2050, la fin de toute artificialisation des sols qui ne serait pas compensée par une désartificialisation de même ampleur. Le SCoT doit se mettre en compatibilité avec cette loi à horizon 2026, ce qui aurait difficilement pu être le cas si une révision devait être lancée dans les prochaines années. Or, il serait également problématique de repousser l'échéance de son intégration dans les documents d'urbanisme, étant donné les conséquences que cette loi implique sur la réduction de la consommation de foncier sur la décennie 2021-2031. Pourtant, au vu de son contenu, c'est une évolution du document qui aurait nécessité une révision. Il est d'ailleurs à noter que cette procédure de modification simplifiée a davantage été élaborée pour les SCoT ayant été approuvés récemment, afin qu'ils n'entrent pas immédiatement dans une longue et coûteuse procédure de révision.

La loi, elle aussi, s'adapte pour favoriser la transition du territoire.

2. La révision, une seconde élaboration

La procédure de révision, au contraire, est particulièrement lourde. Elle devient nécessaire lorsque les changements envisagés portent sur : les orientations du PADD ; les dispositions du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) concernant les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, ainsi que les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ; les dispositions du DOO relatives à la politique de l'habitat, si les changements ont pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements.

Actuellement, le SCoT de la GReG pourrait nécessiter une révision. L'intégration future du SRADDET devra se faire lors de la prochaine révision du SCoT. De plus, certains questionnements sur les objectifs de productions de logements, fixés via des projections

⁵⁹ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

démographiques qui ne sont plus tout à fait en accord avec la réalité, ont été soulevées par le bilan de 2018 et confirmés par les travaux récents au sein des GPS.

Les défis de la révision sont globalement les mêmes que ceux de l'élaboration : des processus similaires doivent être mis en œuvre (définition de périmètre, évaluation environnementale, enquête publique, etc.) La crainte de nouvelles contraintes qui pourraient être appliquées au territoire suite à une révision constitue un frein pouvant dissuader les élus du SCoT de la GReG de se lancer dans une telle procédure : les élus savent ce qu'ils risquent de perdre et ne conçoivent pas ce qu'ils vont en gagner. En 2023, les blocages qu'implique un SCoT dépassé par les obligations réglementaires, éloigné de la réalité du territoire, ont été plusieurs fois rappelés dans les instances du SCoT.

E. La mise en œuvre, période de crise et d'adaptation constante ?

Si la mise en œuvre n'avait pas été considérée en première approche comme une période-clé, porteuse de remises en question et de débats sur l'avenir du document, c'était pour son caractère « habituel ». Plus qu'une phase d'évolution, elle apparaissait comme un moment de stabilité. Les entretiens conduits ont mené à la considérer comme une réelle période d'évolution du document et de la structure, confrontée à ses propres défis.

La mise en œuvre est une période pendant laquelle le SCoT accompagne les élus dans la bonne prise des orientations du SCoT et fait vivre la structure à travers la réalisation d'études, de diagnostics, en constante communication avec les acteurs partenaires.

Selon l'étude « SCoT en actions. La mise en œuvre opérationnelle des SCoT » publiée par la Fédération Nationale des SCoT en 2021, la mise en œuvre prend de multiples formes, et elle est plus proche du terrain que ne pourrait le faire penser à première vue ce document de planification stratégique à long terme. Les SCoT sont 86% à suivre l'élaboration des documents avec lesquels ils entretiennent une relation de compatibilité ; 83% préparent des avis pour les dossiers soumis en CDPENAF et 97% en CDAC ; ils sont 75% à produire des documents pour accompagner la concertation des documents d'urbanisme, 79% à élaborer des guides de compatibilité et 88% à informer les territoires via des fiches thématiques ; plus de la moitié des SCoT déclare accompagner ou même réaliser la concrétisation d'actions opérationnelles.

C'est également une période où se mettent en place, et notamment dans le SCoT de la GReG, des échanges techniques permanents avec l'État et les EPCI (groupe Contact Scot DDT, GPS, rencontres avec les DGS assurées par la direction, etc.) pour assurer la lecture commune des orientations du SCoT et des enjeux interterritoriaux.

Les missions des SCoT sont donc variées et changent selon les aspirations de l'équipe technique et des élus, l'implication de tous et le contexte territorial. En participant aux missions quotidiennes du SCoT de la GREG, j'ai pu élaborer un schéma des principales activités d'un chargé de mission au sein de la structure (cf. fig. 11).

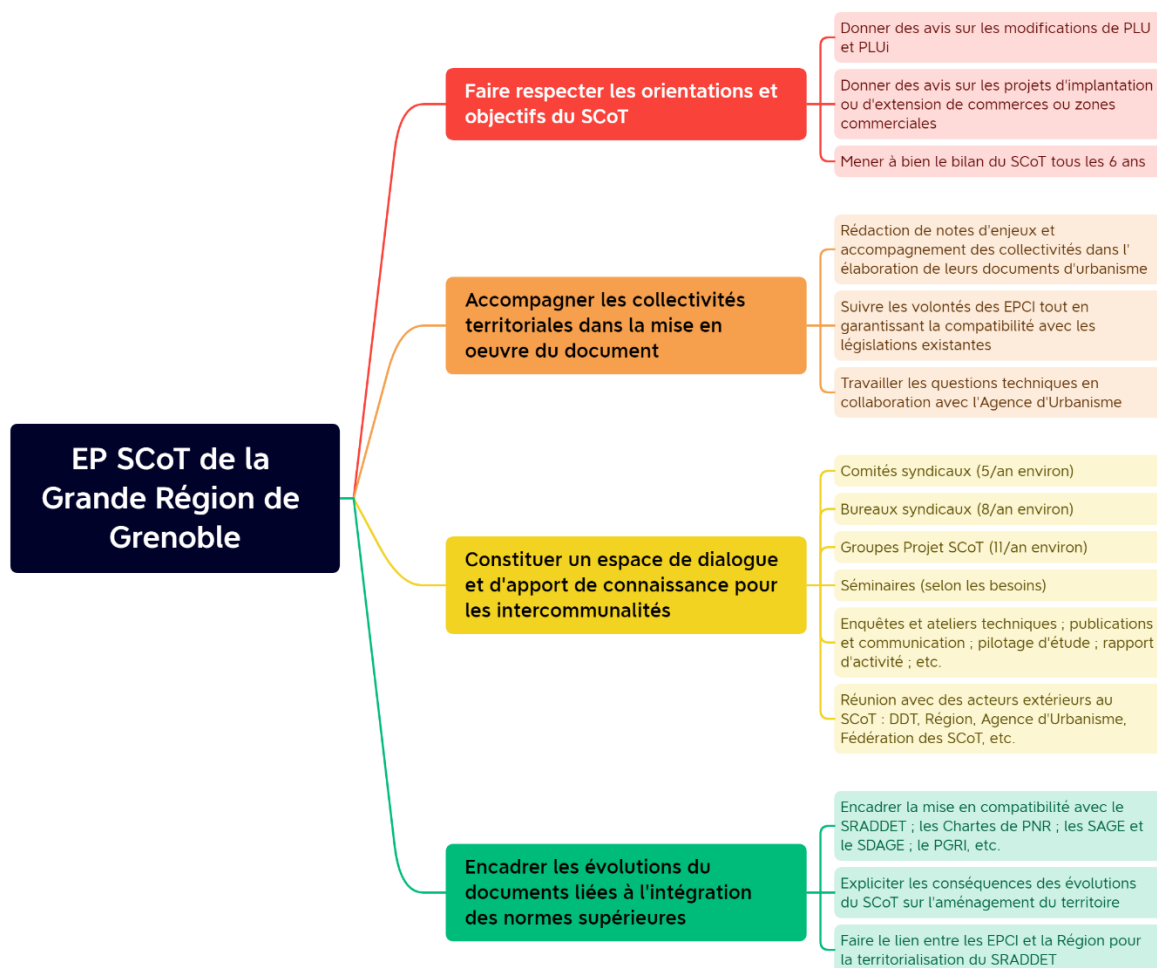


Figure 11 : Missions quotidiennes de l'établissement public du SCoT de la GREG. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.

Lors de la mise en œuvre, des blocages peuvent facilement apparaître au sein des instances, car le SCoT est un outil où tout se joue dans la communication et le compromis. Or, l'exemple donné par le SCoT de Gascogne témoigne qu'il suffit parfois d'une seule intercommunalité (sur les 13 qui le composent) pour rendre la mise en œuvre malaisée⁶⁰. C'est aussi une période où l'on se rend compte de la réalité de ce qui a été écrit et des efforts qu'il faudra faire pour l'appliquer. Parfois, cela mène à un rejet de certaines orientations, comme après l'élaboration du SCoT de Strasbourg qui n'avait « pas été réellement approprié⁶¹ » par les élus, malgré

⁶⁰ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

⁶¹ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

l'approbation du document, conduisant à une révision. D'autre fois, la mise en œuvre peut être un révélateur de failles passées au travers de l'élaboration : « Les techniciens ont parfois tendance à rédiger certaines règles ou mettre certaines intentions qui s'avèrent contradictoires avec d'autres enjeux – et on ne s'en aperçoit qu'après – ou trop complexes à mettre en œuvre.⁶² »

Cependant, la mise en œuvre, durant laquelle les équipes du SCoT se retrouvent à le défendre et à en diffuser les orientations sur le territoire, est une période privilégiée d'acculturation, de montée en compétence : « Il y a une montée en puissance des services du syndicat parce qu'ils se retrouvent avec un document qu'il faut porter et défendre dans de multiples réunions.⁶³ »

C'est une période qui, contrairement à mon hypothèse de base, montre que le SCoT, au-delà des phases évidentes de réécriture et de débats qui se succèdent entre les périodes de mise en œuvre ([Annexe D](#)), évolue en permanence et se confronte à des défis, des reculs, des blocages, de par la nature même de sa gouvernance interterritoriale et des contraintes réglementaires qu'il apporte au développement du territoire.

⁶² Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

⁶³ Entretien réalisé avec Ludovic Meyer le 12/07/2023.

III. Deux écueils potentiels pour la fabrique territoriale

Le SCoT, à tous moments de son histoire, fait face à des blocages, des ralentissements, des retours en arrière qui peuvent rendre plus difficile la mise en place d'un document à la fois réglementaire et stratégique. Plusieurs d'entre eux ont déjà été décrits comme étant spécifiques à certaines périodes (élaboration, révision, définition du périmètre, etc.) Parallèlement à ces phases, le SCoT semble, du fait de sa gouvernance et de la nature de ses orientations, faire face à deux écueils :

- 1) Devenir inadapté, confronté au défi d'intégrer en continu les évolutions de contexte, exposant le SCoT au risque de se transformer en contrainte au développement du territoire ;
- 2) Devenir un objet technique, abandonné par le champ politique au profit d'autres politiques publiques mais tenu par les techniciens dans le cadre de la continuité du service public, au fondement de l'ingénierie territoriale.

Les crises et les transitions évoquées plus tôt sont susceptibles de mener le SCoT à de tels écueils.

A. Le SCoT, fabrique de la contrainte volontaire

Les réglementations imposées aux SCoT sont nombreuses. Pour respecter son rôle intégrateur, le SCoT doit s'adapter aux évolutions de la loi et les intégrer, laissant aux élus une marge de territorialisation. Cependant, une adaptation trop lente peut causer des désagréments au SCoT, voire devenir une contrainte au développement du territoire.

1. La temporalité réglementaire

Le SCoT, héritier du SDAU et du Schéma Directeur, a vu se succéder les législations ces dernières années (cf. fig. 12). De la loi SRU, qui remplace les SD par les SCoT, aux ordonnances de simplifications qui modernisent son contenu, les lois concernant les SCoT se sont multipliées ces dernières années, si bien qu'on compte, depuis 2010, une loi majeure tous les 2 à 4 ans.



Figure 12 : Les principales évolutions législatives des SCoT. Réalisé par le syndicat mixte du SCoT des Rives du Rhône, 2020.

De plus, il ne faut pas oublier la visée intégratrice du SCoT⁶⁴, qui doit être compatible avec de nombreux documents liés à l'urbanisme, à la planification et à l'aménagement du territoire (cf. fig. 13) pour permettre aux collectivités de son périmètre de ne se référer juridiquement qu'à lui dans l'élaboration de leur documents d'urbanismes (PLU, PLUi).

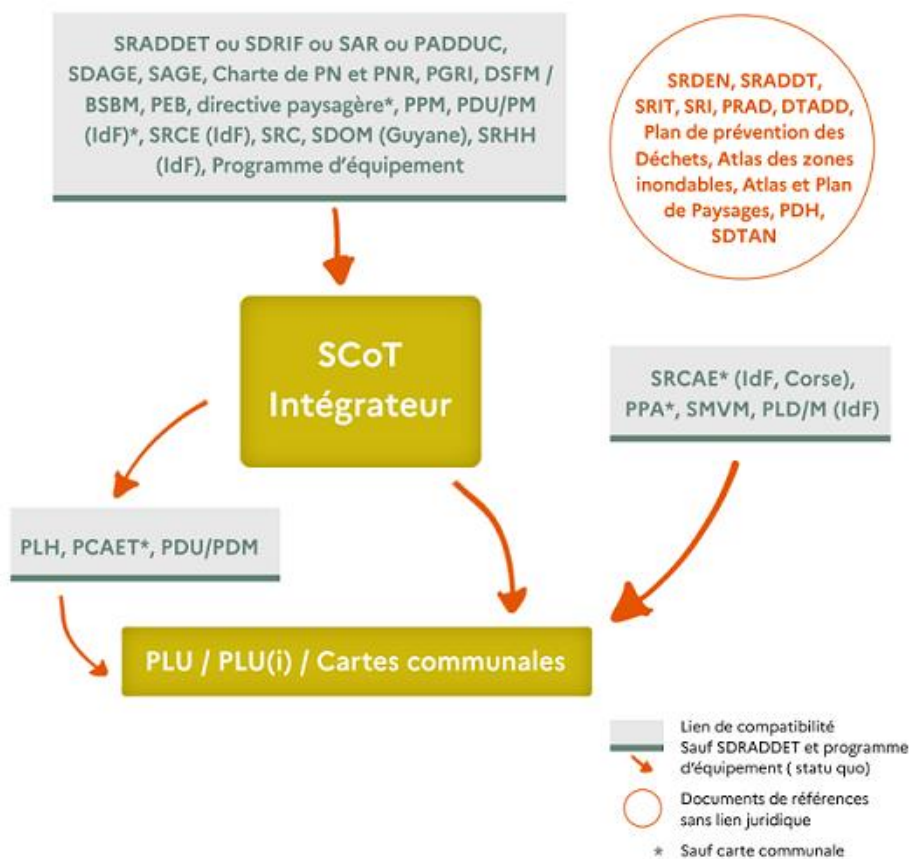


Figure 13 : Le SCoT intégrateur. Réalisé par la Fédération Nationale des SCoT, 2022.

⁶⁴ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Cette visée intégratrice se heurte cependant à la vitesse d'évolution des réglementations que doit intégrer le SCoT et à la lenteur des évolutions de son propre document. En effet, il faut considérer que les évolutions sont d'abord sociétales ; ensuite, elles sont relayées par la loi, qui institue, après un long processus d'écriture et de débat, de nouvelles normes nationales d'urbanisme ; celles-ci doivent être intégrées par les SCoT dans une temporalité donnée ; enfin, les documents d'urbanismes locaux doivent se mettre en compatibilité avec les SCoT. Tout ce processus prend des années et s'il ne se passe pas comme prévu, le document risque d'être dépassé et difficile à prendre comme référence.

Ainsi, le SCoT de la GReG est actuellement en retard sur l'intégration de l'un des SAGE de son périmètre. En attendant son intégration, si une commune souhaitait réaliser un projet sur le territoire du SAGE, elle n'aurait plus de référentiel clair : doit-il mettre lui-même son projet en compatibilité avec le SAGE ? Ou doit-il le mettre en compatibilité avec le SCoT, au risque que la législation change par la suite ? Un projet autorisé par le SCoT, mais non-autorisé par le SAGE en vertu de la protection environnementale d'une zone apparaîtrait particulièrement problématique dans ces circonstances.

Récemment, dans l'EP SCoT de la GReG, les débats autour de l'intégration du SRADDET dans les SCoT ont montré la complexité du processus légal à l'œuvre et la difficulté d'accorder les temporalités. Le syndicat mixte a reçu pour avis, en mai 2023, le document Régional modifié par l'intégration – entre autre – des orientations de la Loi Climat & Résilience. L'intégration du SRADDET s'annonce compliqué pour tous les territoires, avec un calendrier ambitieux, qui demande une intégration dès 2026 mais dont certains objectifs sont calculés à partir de 2021, sommant les territoires à réduire leur consommation de foncier de façon volontaire avant que la loi ne soit intégrée par le SCoT. De plus, des évolutions législatives ont eu lieu après l'analyse du SRADDET modifié par le SCoT et le rendu de l'avis à la Région. Ces évolutions interrogent de nouveau la territorialisation des objectifs et suscitent de nouveaux débats : ainsi, certains questionnement se sont posés sur le caractère juste de la trajectoire ZAN, qui doit limiter l'extension des communes. Or, pour une commune rurale, le foncier disponible a souvent été considéré comme une source première d'attractivité, permettant le développement du territoire. Dans ce contexte, le débat sur le 1 ha d'espace à urbaniser supplémentaire accordé de façon universelle à toutes les communes⁶⁵, quand il était question de ne le donner qu'aux territoires les plus ruraux, est à la fois saluée pour permettre un plus grand développement

⁶⁵ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

des communes tout en étant critiquée⁶⁶ comme un manque de vision stratégique pour l'atteinte des objectifs de la loi.

Ces exemples montrent quelques-uns des défis qui se posent au SCoT quand se conjuguent vision stratégique et intégration des normes nationales.

2. S'imposer ses propres contraintes

Le SCoT et ses prédécesseurs allient stratégie et réglementations, ce qui rend sa gouvernance difficile à mettre en place. Dans ces documents, ce sont les mêmes qui débattent des réglementations à adopter, qui les votent et qui les appliquent. En 1993, Jean-Pierre Lebreton, observe déjà qu'il n'est « pas simple d'allier le droit, porteur de rigueur et donc de rigidité, à la prospective, qui dans un système libéral, est sujette à bien des aléas et des rectifications de trajectoire ».

Bien que le SCoT soit voté par les élus des EPCI membres et que ceux-ci aient une certaine marge de manœuvre pour la territorialisation des objectifs nationaux, il doit intégrer certaines lois qui orientent et contraignent fortement le développement du territoire. On pourrait considérer qu'il s'agit d'une des difficultés du SCoT, car il doit accorder les aspirations locales et les réglementations nationales. Cependant, comme l'a rappelé la directrice de la Fédération des SCoT lors de notre entretien, le SCoT est à la fois un outil de coordination des politiques sectorielles et le garant de la descente des objectifs nationaux. La marge de liberté des élus se trouve dans l'adaptation de ces objectifs au territoire.

C'est à ce titre que certains documents apparaîtront plus ambitieux que d'autres ; il faut que les élus considèrent d'un point de vue objectif le périmètre et se demandent quelle urbanisation celui-ci doit avoir, quel futur est visé par ses orientations. Il y aurait « deux générations d'élus : ceux qui ont fait des vieux SCoT et ne les ont pas suffisamment investis et qui se sont englués dans la vision juridique et réglementaire, ceux qui ont fait l'exercice stratégique et politique jusqu'au bout et qui le considèrent comme projet stratégique.⁶⁷ »

Les SCoT qui n'imposent que peu de réglementations auront besoin, tout au long de leur mise en œuvre, d'élus locaux et impliqués pour aller au-delà des simples orientations qu'il aura données et ne pas devenir un document sans véritable poids sur l'aménagement du territoire. Au contraire, un SCoT réglementairement ambitieux pourra faire face à des difficultés dans la mise en œuvre de ses orientations dans les projets opérationnels. Le SCoT est un outil mixte

⁶⁶ Pour avoir une idée de l'avis du Président de la Fédération des SCoT au sujet de la garantie rurale universelle : Frédéric Fortin, ZAN et garantie universelle : une condamnation de l'aménagement du territoire, selon la Fédération des SCoT, MCM Presse pour Localtis, sur le site de la banque des territoires, juillet 2023.

⁶⁷ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

nécessitant un équilibre entre sa dimension réglementaire et stratégique (Soazic, 2015). L'important restant d'avoir un SCoT respectant les obligations réglementaires tout en développant une vision stratégique à long terme acceptée et votée par les élus. Le SCoT, traditionnellement considéré comme un outil valorisant le « soft-power » et le consensus, est, de par l'ambition de réglementer la planification à long terme du territoire, un document « souple-dur. » qui ne peut pas simplement s'adapter en permanence aux effets de modes de chaque période : « il faut qu'il ait aussi une certaine dureté, dans la mesure où il est un outil visant à la gestion durable du territoire⁶⁸. »

3. « Choisir pour ne pas subir »

Ce titre fait écho à celui de la 16^{ème} édition des Rencontres Nationales des SCoT qui illustre parfaitement la marge de manœuvre dont disposent les syndicats mixtes de SCoT pour territorialiser les objectifs nationaux, ici la trajectoire ZAN. Le SCoT serait souvent vécu « comme une contrainte » car il « oblige à faire du consensus, à mettre des règles vertueuses et dire ce qu'on ne veut plus voir sur le territoire [...] les objectifs de sobriété foncière ont mis du temps à être accepté » mais « au gré des projets, des dossiers, le SCoT est parfois vu par les communes comme un allié, comme un rempart face à la doctrine descendante de l'État qui peut agacer.⁶⁹ »

Selon un ancien élu du SCoT de la GREG, « Le SCoT, c'est pas fait pour « emmerder » les communes : c'est fait pour les aider contre les appétits voraces de tous ceux qui vont caresser les maires dans le sens du poil mais qui n'en ont rien à faire de l'évolution du territoire.⁷⁰ ». En ce sens, l'efficacité d'un SCoT dépend de son portage politique et de la vision à long terme des élus du territoire ; il dépend aussi de leur capacité à s'élever, prendre du recul sur leur mandat communal et porter des orientations à plus grande échelle.

D'ailleurs, la modernisation du SCoT, impulsée par l'État via l'ordonnance du 17 juin 2020⁷¹ va dans ce sens, en essayant de lui redonner sa place comme projet politique au service du développement durable du territoire, notamment via l'appellation Projet d'Aménagement Stratégique (PAS) pour remplacer le Projet d'aménagement et de développement Durable.

Pourtant, on peut se demander si la dimension stratégique du SCoT n'est pas en train de faiblir, confrontée à la multiplication des lois concernant l'urbanisme et l'aménagement (ENE ; ACTPE ; Biodiversité ; ELAN). Fréquemment modifiées, les obligations réglementaires ne

⁶⁸ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

⁶⁹ Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

⁷⁰ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

⁷¹ Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

permettent pas toujours « une vision très anticipée ». De la même façon, le directeur du SCoT du Grand Rovaltain explique que si « le premier SCoT est vraiment un document de projet [...] dans les travaux pour la révision, [le syndicat mixte] a beaucoup de mal à mettre du projet dans ce qu'[il] fait : la loi Climat & Résilience a le gros défaut de donner un objectif chiffré final avant même qu'on ait commencé à travailler⁷² ». Cette dimension techniciste et chiffrée, bien qu'elle permette l'adoption d'objectifs ambitieux, apparaît comme un écueil auxquels peuvent se heurter les SCoT.

B. Quelle place pour la technicité dans le SCoT ?

Le SCoT est un document technique autant que politique. Il doit s'assurer que le rôle des techniciens n'empiète pas sur la marge de décision des élus, au risque de produire un document qui ne soit ni suivi ni défendu par ses représentants au sein des intercommunalités.

Sa sphère technique est symbolisée par son équipe, qui remplit quotidiennement ses missions au sein du syndicat mixte. Le SCoT, dont l'équipe technique se compose généralement de quelques personnes seulement, aux compétences diverses, entretient nécessairement des relations avec d'autres structures – bureaux d'études, services des EPCI, Agence d'Urbanisme – capables de répondre à ses besoins en matière d'ingénierie et apporter une expertise technique.

1. Un besoin d'ingénierie à combler

Les syndicats mixtes, comme les autres structures porteuses de SCoT s'appuient sur des études, des analyses, des cartographies réalisées par des acteurs techniques. Parfois, ce sont les porteurs de SCoT eux-mêmes qui les réalisent, s'ils en ont les compétences techniques. Les EPCI porteurs de SCoT sont plus facilement à même d'apporter leurs propres compétences technique, étant donné qu'ils possèdent davantage de membres que les syndicats mixtes. Cependant, ces derniers peuvent aussi remplir une grosse part du travail technique s'il le souhaite, comme c'est le cas au sein du SCoT du Grand Rovaltain, où les membres du syndicat mixte ont décidé de réaliser la plupart des travaux en interne, faisant « le choix de fonctionner avec très peu d'expertises extérieures. »

Cependant, une montée en compétence des services des EPCI sur les questions propres aux SCoT pourrait en quelque sorte amener les structures à se concurrencer. On constate que les intercommunalités n'ont fait que monter en compétence depuis leur apparition. Dans les SCoT

⁷² Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

mono-EPCI, la fonction de suivi du SCoT n'est pas forcément dévolue à plein temps à un technicien ; elle est parfois considérée comme un travail auxiliaire. Pour le chargé de mission au SCoT du Grand Rovaltain, certaines compétences « auraient pu être mutualisées au sein d'un Scot, pour faire des économies d'échelle. » Il ne s'agit pas réellement d'une mise en concurrence, le SCoT considérant qu'une « grosse EPCI a des moyen d'ingénierie, d'expertises, qu'on ne peut pas avoir au sein d'un petit syndicat mixte comme celui du Scot. » Les deux structures techniques sont montées en compétence sur des sujets différents. Cependant, « Le regroupement des EPCI posera in fine la question du maintien d'un syndicat comme le nôtre, le jour où on aura 3 PLUi sur le territoire⁷³ ». Sans volonté de concurrence, les évolutions des compétences accordées aux EPCI et la dimension stratégique qu'on retrouve désormais dans les documents d'urbanismes locaux (PLU et PLUi) sont susceptibles de faire évoluer le rôle et les missions du SCoT dans le territoire intercommunal.

D'autre part, les SCoT sollicitent régulièrement des organismes extérieurs pour combler leurs besoins d'ingénierie, le plus souvent des bureaux d'étude ou des Agences d'Urbanisme. Ce sont les SCoT des agglomérations urbaines qui ont le plus majoritairement recours aux Agences d'Urbanisme car ces dernières ne sont pas partout sur le territoire. Ces structures sont ancrées dans le territoire et possèdent une expertise forte à son sujet. Cependant, selon la directrice de la Fédération Nationale des SCoT, il faut que l'Agence reste à sa place dans son rôle de maîtrise d'œuvre, sous peine de voir les élus se sentir « dépossédés » ou contraints : « La vérité technique n'est pas la vérité politique du territoire.⁷⁴ »

2. Un SCoT techniciste ?

Les techniciens ont pu jouer des rôles très forts au sein des EP SCoT, en montant en compétence comme ceux du SCoT du Grand Rovaltain, mais aussi en impulsant des projets, des études, des débats sur les dynamiques du grand territoire. L'Agence d'Urbanisme EPURES a notamment impulsé par deux fois les dynamiques interterritoriales sur le long terme de l'agglomération Stéphanoise, en publiant, à sa propre initiative, un « Livre blanc de la Région Stéphanoise » dans les années 60, qui appuie la création d'un SDAU, puis un rapport intitulé « Enjeux et perspectives » dans les années 1990-2000 qui initie les débats sur le Schéma Directeur et le SCoT. Ici, le technique a pour rôle d'activer le débat politique, de le relancer, de redonner leur place aux élus du territoire.

On avait déjà reproché au SDAU et au Schéma Directeur d'agir comme de « super POS » (Denizeau-Lahaye, 2015) en favorisant la dimension cartographique et réglementaire du

⁷³ Entretien réalisé avec Julien Fabre le 13/07/2023.

⁷⁴ Entretien réalisé par Stella Gass le 27/07/2023.

document par rapport à sa dimension prospective et politique. En effet, si l'on observe la carte générale d'occupation des sols du Schéma Directeur (cf. fig. 8) on constate son extrême précision, laissant peu de place à l'interprétation par les communes au moment de l'élaboration de leur POS.

Le SCoT a le droit, et même parfois l'obligation de fixer certains objectifs chiffrés, mais il est souvent autorisé à donner de grandes orientations stratégiques plutôt que des réglementations strictes. Cependant, « ce droit souple peine toutefois à être pleinement reconnu, tant il apparaît tentant de quantifier, délimiter et réglementer [...] Force est toutefois de constater, dans les faits, les limites et l'inefficacité d'un urbanisme de calculette dont certains SCoT sont parfois l'expression » (Strebler, 2016).

Dans les débuts du syndicat mixte du SCoT de la Grande Région de Grenoble, l'AURG était parfois confondue, à tort, avec l'équipe technique du syndicat mixte par les élus encore peu habitués à la gouvernance du SCoT. Il a fallu « imposer l'idée qu'il y avait une autonomie du SCoT par rapport à l'Agence. [...] L'Agence, au départ force de proposition, est passée doucement au second plan.⁷⁵ »

Les entretiens ont rappelé « la prégnance de l'instance politique » tout en assurant qu'il ne fallait pas des techniciens « inodores et transparents⁷⁶ ».

Le respect des rôles de chacun est donc l'une des clés afin que le SCoT puisse évoluer sans difficulté : le technicien extérieur au SCoT est « un maître d'œuvre », le technicien du syndicat mixte est un « maître d'ouvrage⁷⁷ » et l'élu décide des évolutions du SCoT en s'appuyant sur leurs travaux.

⁷⁵ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 06/07/2023.

⁷⁶ Entretien réalisé avec Philippe Auger le 11/08/2023.

⁷⁷ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

IV. S'adapter dans l'incertitude

Les SCoT sont des structures vivantes, qui doivent s'adapter constamment pour ne pas se faire dépasser par les évolutions réglementaires, sociétales et territoriales. En plus des réponses apportées précisément à chaque défi évoqué jusque-ici, il m'a semblé important de donner des propositions et des exemples opérationnels sur la façon dont les SCoT peuvent dépasser les défis qui heurtent leur parcours et relativiser les déconvenues qu'ils peuvent subir, même en appliquant ces procédés, comme ce fut le cas pour le Socle Partagé d'Aménagement.

A. Communiquer autrement

C'est un défi pour les SCoT d'arriver à communiquer avec les élus et les autres acteurs du territoire. Il s'agit notamment d'acculturer suffisamment chacun pour que ceux-ci puissent porter le SCoT et le défendre dans les sphères auxquelles ils sont en permanence confrontés : au niveau de l'intercommunalité comme au niveau de la commune.

1. Le SCoT négociateur avec les élus

Le SCoT présente des caractéristiques contradictoires : il doit mobiliser les acteurs du territoire sur un projet qui va planifier l'aménagement de l'espace sur 20 ans, tout en étant considéré comme un objet lointain et réservé à des élus de troisième niveau, dont les collègues ne connaissent pas nécessairement le SCoT. La notion de projet de territoire concerté, inclusif, mobilisateur, émerge en même temps que les Schémas directeurs et les SCoT : « les projets introduisent un nouvel enjeu qui était marginal sinon inexistant dans les formes de planification classiques, celui de la mobilisation sociale : le projet vise autant à mobiliser les acteurs, groupes et institutions urbains et à constituer la ville en acteur collectif qu'à l'organiser spatialement. » (Pinson, 2006).

Les SCoT, qui ont fait de l'usage de la pédagogie leur marque de fabrique, exerçant « la négociation et la subsidiarité » (Vanier, Faure, Dugua, Loisel, Martin-Gousset, 2017), déploient des efforts considérables pour entretenir le relationnel dans leurs instances de gouvernance. En témoignent les différents conseils donnés par les acteurs des SCoT interrogés sur les bonnes pratiques à mettre en place : de bonnes relations humaines ; des réunions aux horaires clairs et respectés ; des repas partagés entre élus et techniciens après s'être réunis ; une bonne pratique du territoire pour pouvoir parler avec les élus en connaissance de cause ; connaître leurs points de crispations ; une confiance réciproque et partagée.⁷⁸ Au-delà de ces pratiques

⁷⁸ Entretien réalisé avec Marc Baietto le 07/06/2023.

qui tiennent davantage au savoir-être, il y a aussi des conseils qui doivent permettre une meilleure communication et une meilleure implications des élus, par exemple « multiplier les types de format ; ça peut passer par des visites de territoire, des ateliers, des repas, des débats autour d'un sujet en particulier... La concertation qu'on a menée, c'est l'habitant qui parle aux élus.⁷⁹ »

Cette multiplication des formats se reflète, au sein du le SCoT de la GReG, dans la diversité de ses instances, dont le rôle et les compétences diffèrent : le bureau syndical réunit les élus afin de préparer les dossiers, assurant le pilotage politiques des travaux et des études en cours. Les éléments travaillés, ainsi que divers sujets traitant à la mise en œuvre du SCoT et à ses affaires courantes, sont ensuite débattus et votés en comité syndical. Des Groupes Projets SCoT réunissent des techniciens de l'EP SCoT, des intercommunalités membres et des partenaires de l'Agence d'Urbanisme afin d'avancer sur des sujets thématiques. La prise en compte des nouveaux enjeux avec lesquels doivent composer les territoires est un sujet tout particulièrement traité depuis 2019. Ponctuellement, des séminaires ou des ateliers sont organisés afin de rassembler les acteurs concernés autour d'une thématique donnée. Ce sont des instances classiques pour un SCoT, dont on pourrait encore diversifier les interlocuteurs et les approches.

Tous mettent en avant la nature négociatrice et politique du SCoT, qui doit être lisible par n'importe qui et approprié par tout le monde, appuyant que le projet commun, aujourd'hui, n'est pas toujours « audible.⁸⁰ » Les dernières lois ayant impacté le modèle de planification conduit par les SCoT portent d'ailleurs cette volonté de simplification⁸¹.

2. Une ouverture timide à la concertation habitante

Le SCoT, ne peut plus, à mon sens, faire l'impasse sur la concertation habitante. Notion émergente, saluée et critiquée, elle a d'autant plus sa place dans le SCoT que celui-ci en est d'habitude éloigné. Elle pourrait lui permettre d'assurer des transitions moins conflictuelles, en se rapprochant des temporalités de l'évolution de la société et en intégrant leurs réflexions avant leur apparition dans la législation. De plus, cela peut être un moyen d'assurer une acculturation plus fine du SCoT ; les habitants, aujourd'hui, « ont acquis une certaine technicité » leur permettant d'agir comme les alliés du projet de SCoT. Ainsi, selon la chargée de mission au SCoT de Gascogne, il n'est plus rare aujourd'hui de voir des habitants solliciter

⁷⁹ Entretien réalisé avec Jérémie Tourtier le 12/07/2023.

⁸⁰ Entretien réalisé avec Stella Gass le 27/07/2023.

⁸¹ L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a pour but de « faire du SCOT un exercice moins formel, plus politique, et de faciliter la mise en œuvre du projet territorial ainsi que le passage à l'action. » (communication du SCoT Centre-Ardèche)

le syndicat mixte pour demander, au sujet d'un projet local, « est-ce que c'est vraiment ça, ça va vraiment dans le sens du projet du Scot ?⁸² », mettant en évidence des problématiques du territoire.

Il n'en reste pas moins difficile d'aller à la rencontre des volontés des citoyens. Un SCoT comprend en moyenne 65 communes et 135 266 habitants (Panorama des SCoT, 2020), rendant malaisé la pratique de la démocratie participative. A titre de comparaison, le SCoT de la GReG compte 261 communes et représente une population de près de 800 000 habitants aujourd'hui, rendant la tâche proportionnellement plus difficile. Même si on limitait la concertation aux élus locaux, près de 4500 personnes seraient concernées. C'est probablement la raison pour laquelle le SCoT est peu porté sur les questions de concertation habitante. Aujourd'hui, le SCoT descend assez rarement vers les habitants, exceptés pendant les moments imposés par la réglementation (concertation & enquête publique). Sa future révision, si elle arrive, sera une occasion de recommencer ces échanges, mais à quelle échelle et avec quelle volonté ?

Cependant, il semble que la conduite et l'élaboration de politiques publiques en bottom-up deviennent aujourd'hui plus fréquentes, plus évidentes au sein des SCoT qu'elles ne l'étaient autrefois, preuve de l'évolution de ces structures et de leur adaptation à une société qui les valorise de plus en plus, plaçant moins de légitimité sur les structures de gouvernance classiques reposant uniquement sur les élus comme représentants du peuple (Bally, 2015).

Sur 7 entretiens réalisés sans aucune question préparée à ce propos, 4 personnes de la sphère SCoT en ont spontanément parlé. Le passage d'une période « sans » à une période « avec » concertation, bien que l'obligation réglementaire n'ait pas changée, est particulièrement bien illustrée par le contraste entre l'élaboration du SCoT de Strasbourg, où la concertation était considérée comme « compliquée » voire « impossible » à celle, très récente, du SCoT de Gascogne, où les membres du syndicats ont lancé un « gros travail de concertation grand public ⁸³».

La directrice de la Fédération des SCoT considère elle aussi que c'est une échelle capable de faire de la concertation, mais précise que cela demande une forte implication de tous les acteurs, des moyens, et une vraie volonté de faire avec les habitants. Aujourd'hui, « on informe souvent plus qu'on ne concerte », raison pour laquelle elle affirme un besoin de « professionnaliser la concertation aujourd'hui. [...] Quand on va faire de la concertation, c'est qu'il reste des choses à négocier.⁸⁴ » Sans une vraie volonté de fond de prendre en compte la concertation dans le processus d'évolution du SCoT, toute entreprise de concertation

⁸² Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

⁸³ Entretien réalisé par Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

⁸⁴ Entretien réalisé par Stella Gass le 27/07/2023.

habitante faite à une telle échelle risque de devenir une « politique sans politique » bureaucratique (Mazeau, Nonjon, 2018) et sans autre utilité que de donner au SCoT l'illusion d'une légitimité sociale.

Peut-on considérer cette ouverture à la concertation comme une évolution du paradigme des SCoT mettant la relation technicien-élu au centre de leur gouvernance ? La concertation volontaire, hors des périodes réglementaires d'élaboration et de révision a le mérite de questionner les SCoT sur leur gouvernance et leur prise en compte des enjeux nouveaux vécus en premier par la société, avant d'être introduits dans la législation, puis dans les SCoT.

B. Un SPA de plus sur le chemin de l'interterritorialité

La liste des différents défis auxquels sont confrontés le SCoT, réalisée dans le cadre de ce mémoire, tend à donner l'impression qu'un SCoT est perpétuellement en crise. Il s'agit pourtant moins de montrer cela que de relativiser ces moments de remise en question du SCoT et de la structure.

Le Socle Partagé d'Aménagement (SPA), sujet premier de mon stage, n'a pas été mené à terme. Il est pourtant né comme une solution pour le SCoT, un façon de diversifier la forme des débats pour créer le consensus entre les intercommunalités. Les réflexions sur le SPA ont émergé dans un contexte où le SCoT de la GREG peinait à faire débattre les élus sur l'évolution du SCoT. Il s'agissait d'une tentative de s'éloigner de la dimension réglementaire pour approcher davantage des volontés et des perspectives communes pour le territoire portées par les EPCI membres.

L'idée de ce SPA a été évoqué depuis 2022 dans plusieurs réunions ; un séminaire et des ateliers de travail ont été organisés le 2 mars 2023 pour en nourrir le contenu et questionner les EPCI sur leurs ressources, leurs difficultés et les politiques publiques mises en place pour protéger les premières et résoudre les secondes. Le premier travail a d'abord été de définir, en présence des élus du bureau, de grands axes de travail qui rassemblaient des thématiques intercommunales ([Annexe G](#)). Les élus ont déterminé 5 axes, assez larges, et un sixième qui représente l'approche transversale des thématiques abordées, certaines étant intrinsèquement liées. Le caractère englobant (mêlant beaucoup de thématiques) et poreux (les mêmes thématiques se retrouvant dans plusieurs axes) de ces sections est peut-être l'un des facteurs qui a rendu plus difficile leur appropriation par les élus, quand bien même ce sont eux qui avaient contribué à les définir.

Il a fallu également créer un outil de communication à ce sujet, en collaboration avec une journaliste pour rendre l'intention du SCoT la plus explicite possible, en faisant un document court, qui a été présenté en bureau.

Une des étapes a été de montrer les programmes et les documents qui les rassemblaient, les thématiques qui touchaient directement plusieurs territoires (cf. fig. 14). Cela a notamment permis de mettre en évidence certaines thématiques déjà traitées de façon interterritoriales et qui mériteraient potentiellement d'être davantage traitées à large échelle.

Programmes interterritoriaux	CC Bièvre-Est	Bièvre-Isère Communauté	CC Trièves	Métropole de Grenoble	CC Grésivaudan	CA Pays Voironnais	Saint-Marcelin Vercors Isère Communauté
Collectif de territoire			PAIT + Forêt Horizon 2030 (adaptation de la filière bois aux transitions)				
SMMAG				PDM Études de développement du tramway + études liaisons câbles dans le Grésivaudan	Études de développement du tramway + études liaisons câbles dans le Grésivaudan Pacte économique local (démarche pour soutenir la résilience économique)		
Projet de développement du RER	Ne passe pas directement dans ces territoires, besoin d'organiser des rabattements vers les gares proches		Passe directement dans ces territoires				
Pacte économique local				Pacte économique local			
Contrat de réciprocité			Contrat de réciprocité (recherche de coopération et de complémentarité entre ruralité et métropole)				

Figure 14 : Exemples de programmes interterritoriaux sur le territoire de la GREG. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.

Si le SPA ne sera finalement pas retenu comme solution aux défis actuels du SCoT par les élus, des expériences similaires ayant été menées à terme ont été évoquées dans les entretiens ; elles figurent ce qu'aurait pu être le SPA, s'il avait été élaboré dans un contexte un peu différent. L'exemple le plus probant est celui du SCoT de Strasbourg, qui décrit un projet très similaire : « On a dû travailler sur la dimension commerciale, sans faire de DAC [...] il y avait de l'échange, de la discussion, il y avait les attentes du monde du commerce. Il y avait à mon sens une construction plus partagée et moins réglementaire.⁸⁵ »

Cette dimension concertée avec les acteurs du territoire et la volonté affichée de se lancer dans une démarche prospective en occultant en partie la dimension réglementaire rappelle les ambitions du SPA.

On retrouve également ces volontés dans la démarche d'élaboration du « chapitre commun » de l'InterSCoT de l'aire métropolitaine Lyon-Saint Etienne. La démarche InterSCoT, est aujourd'hui une référence comme scène de discussion interterritoriale. Les 13 SCoT membres ont décidé de se doter d'un chapitre commun à chacun de leur document, afin d'aller vers une

⁸⁵ Entretien réalisé avec Christine Sanchez-Martin le 04/07/2023.

planification stratégique plus large et plus à même d’appréhender les dynamiques actuelles du territoire. Bien qu’il « reste sur de grands principes, de grandes généralités », ce chapitre permet de « se retrouver et discuter sur des enjeux communs » tout en permettant que « chaque SCoT reste maître de ses propres décisions sur son propre territoire.⁸⁶ » Le chapitre commun ayant vocation à intégrer le PADD de chaque SCoT de l’aire métropolitaine, il est supposé avoir une réelle incidence sur le document final.

Le SPA de la Grande Région Grenobloise reste donc un bon exemple de mise en exergue des aspirations du SCoT à faire territoire avec ses intercommunalités. Il est à considérer à travers le chapitre 4 du PADD du SCoT, intitulé « Les outils de la mise en œuvre. L’ambition de l’efficacité des politiques publiques » ; celui-ci, bien que rédigé en 2012, avait anticipé certains des défis auxquels le SCoT allait faire face. Le SPA apparaît comme une réponse pertinente à plusieurs d’entre eux, et notamment aux objectifs visant à « réduire les concurrences entre les collectivités locales et développer les coopérations » et « faire de l’Établissement Public du SCoT le lieu de construction des décisions collectives ».

La fabrique territoriale nécessite des innovations, des changements de formes dans la façon de concerter les élus et les autres acteurs du territoire. Le SPA est à considérer comme une expérimentation, qui prouve qu’un projet qui n’est pas approprié par les élus du SCoT peut difficilement voir le jour.

⁸⁶ Entretien réalisé avec Jérémie Tourtier le 12/07/2023.

Conclusion

Dire du SCoT de la GREG qu'il est bloqué ou remis en question par l'abandon du projet de SPA serait une erreur. Le SCoT ne fait pas face aujourd'hui à une période exceptionnelle de son histoire. Il est confronté à des évolutions de contexte, des problèmes de gouvernance, des besoins d'adaptation tout à fait similaires à ceux qu'il a connu au cours de son histoire, similaires mêmes à ceux qu'affrontent d'autres SCoT interterritoriaux.

Les analyses réalisées montrent que, si chaque période comporte son lot de défis, certaines, comme l'élaboration ou la révision, sont plus à même de changer le SCoT en profondeur. La typologie envisagée a été remise en question par l'absence réelle de crises dans deux des périodes identifiées : le bilan et le changement des élus délégués qui, s'ils peuvent apporter des évolutions, ne constituent pas véritablement des périodes problématiques. De plus, une troisième période vient s'ajouter aux autres, la mise en œuvre, constituant elle-même une source de débats, de crises et de difficultés susceptibles de provoquer une évolution concrète du document, en confrontant quotidiennement le SCoT à ses manques

Les réflexions développées lors de ce mémoire mènent à des réponses concrètes, opérationnelles, pour dépasser les écueils d'une inadaptation du document devant les évolutions réglementaires et territoriales et d'un technicisme exacerbé. Favoriser la participation des élus, par tous les moyens possibles, en changeant les formes du débat, en écartant la visée réglementaire ou en y insérant d'autres acteurs, y compris des habitants, sont des solutions à envisager. L'analyse des comités syndicaux a amené l'idée que les élus participent plus fortement lorsque des décisions touchant à l'évolution du SCoT sont à prendre. Identifier les périodes creuses dans la participation et tenter de varier les stratégies afin de mobiliser autrement les élus pourraient amener à mieux adapter le SCoT aux évolutions du territoire et à promouvoir un aménagement plus efficace.

Il constitue un outil contradictoire, souple et dur, stratégique et réglementaire, qui doit à la fois rester un socle solide sur lequel s'appuient les normes supérieures pour leur territorialisation, mais aussi évoluer et s'adapter, confronté aux incertitudes. On peut se demander si certaines situations ne sont pas insolubles, résultant davantage d'un problème structurel lié aux évolutions des documents de planification, d'urbanisme et d'aménagement qui peuvent rendre les missions du SCoT confuses et difficiles à appliquer.

C'est son portage politique, l'implication de ses membres et sa capacité à se renouveler qui font la différence et lui permettent de relever les défis auxquels il est confronté.

Annexes

A. Formulation de la grille d'entretien-type

Cette grille est destinée à obtenir des réponses larges, lors d'entretien semi-directifs, sur le sujet de ce mémoire. Elle vise également à donner une idée du contexte territorial qui a pu mener aux évolutions des SCoT dont chaque interrogé a fait l'expérience.

Une attention a été portée, pendant les entretiens, sur le besoin :

- D'obtenir des réponses concrètes et des exemples sur les propos théoriques évoqués
- De relancer les interrogés sur les spécificités de leur expérience et sur la possibilité de les généraliser à l'ensemble des SCoT

Le corps de la grille et la majorité des questionnements sont les mêmes pour chaque entretien, mais certains sont ajoutés ou enlevés en fonction des compétences propres des personnes interrogées.

Il est à noter que, pour préserver la fluidité des entretiens et l'absence de répétitions, certaines questions considérées peu pertinentes vis-à-vis de l'expérience de la personne interrogée ou des réponses aux questions précédentes n'ont pas été posées.

Pour les mêmes raisons, l'ordre des questions défini dans cette grille n'a pas été déterminant dans la majorité des entretiens. Un travail d'analyse permettra ensuite de comparer les réponses.

Personne interrogée	Nom de la personne interrogée Expérience professionnelle en relation avec les SCoT Périodes dites « de transition » traversée
Présentation de la thématique de recherche	Souhaitant prendre du recul sur la situation présente, il me semble pertinent de faire une approche diachronique des périodes d'évolutions profondes de la structure et du document SCoT en considérant les défis qui les accompagnent. Quelles ont été les périodes-clés de la construction du grand territoire (élaboration, bilan, modification, révision, etc.), à quelles difficultés se confrontent-elles et par quoi se caractérisent-elles localement (évolution des missions, des périmètres, de la gouvernance, etc.) ? J'aimerais me rendre compte, à travers un entretien avec vous, quels ont été les blocages, les difficultés, les facteurs de débats et les stratégies d'adaptation aux changements mises en place afin de favoriser le consensus interterritorial autour d'évolutions à la fois législatives et politiques.

Préalable	Est-il possible d'enregistrer le son afin de retranscrire cet entretien ?
Présentation	Quelles étaient vos principales missions au SCoT de la GReG ?

	Est-ce que vous vous voyez comme quelqu'un qui construit une vision et l'argumentation associée, qui la transmet, qui la défend, qui la partage ?
Travail quotidien	<p>Comment vous appréhendez le SCoT ?</p> <p>Qu'est-ce qui distingue le SCoT, ou même qu'est ce qui l'oppose à d'autres démarche ; qu'est ce qui font éventuellement de lui un objet « problématique » ou « conflictuelle »</p> <p>Est-ce qu'il y a des différences suivant les territoires ou les statuts d'élus dans la manière d'appréhender le SCoT ?</p> <p>Comment pensez-vous que les élus le voient (comme une contrainte réglementaire ou comme une opportunité) ?</p> <p>Est-ce que vous avez l'impression que les élus se sentent appartenir à ce grand territoire, autant qu'à leurs EPCI ou leur commune ?</p> <p>Le SCoT a-t-il vocation à être le même tout au long de sa vie ?</p> <p>Qu'est ce qui peut justifier de faire bouger un SCoT, de le modifier, et jusqu'à quel point faut il se tenir à ce qu'on avait décidé auparavant ?</p>
Périodes de transitions	<p>Je souhaite aborder le SCoT comme un processus vivant, qui traverse des périodes qui remettent en cause ses fondamentaux.</p> <p>J'identifie 4 périodes principales de transition profonde. Quels sont, pour vous, les remises en cause fondamentales de chacune de ces périodes ?</p> <p>Est-ce que la vision du grand territoire change durant ces périodes, concrètement, ça s'est traduit par quoi, y a-t-il eu des freins, des blocages, des difficultés lors des différentes phases d'évolutions du SCoT ? Est-ce que vous pouvez me les citer ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'élaboration - Le bilan - La révision - Le changement des élus délégués après les élections municipales <p>Avez-vous vécu d'autres périodes de transitions, d'évolution qui se traduit par une remise en question de la structure et de son fonctionnement ?</p> <p>Pour vous, laquelle de ces période a été la plus compliquée à mettre en œuvre, en termes de relations avec les élus, de charge de travail, de réussite dans les actions mises en place ?</p> <p>En dehors de ces grandes phases, qui peuvent durer longtemps, y a-t-il eu des « effets cliquet » : des phénomènes ou procédés qui empêchent le retour en arrière d'un processus une fois un certain stade dépassé ? Un</p>

	<p>recrutement, un vote ou la publication d'un document pourraient être considérés comme des effets cliquets, par exemple.</p> <p>Souhaitez-vous faire respecter le SCoT comme un simple document réglementaire ou plutôt construire un projet de territoire en faisant collaborer les EPCI sur les thématiques interterritoriale ?</p>
Bonnes pratiques et adaptation	<p>Est-ce que vous avez mis en place des actions pour faciliter l'acceptation des nouvelles réglementations et créer le consensus entre les élus ?</p> <p>Pour vous, quelles sont les « bonnes pratiques » à mettre en place pour qu'un SCoT puisse faire correctement son travail sur le territoire ?</p>
Conclusion	<p>Si vous deviez passer de nouveau par ces périodes de transitions, est-ce que vous changeriez quelque chose dans votre manière de faire ?</p> <p>Souhaitez-vous recevoir un exemplaire de mon mémoire une fois celui-ci terminé ?</p>

B. Grille d'analyse des entretiens

La grille d'analyse a été réalisée sur la base des retranscriptions effectuées après les entretiens.

Les entretiens ont du être retranscrits avant l'écriture du mémoire. En raison du besoin de passer rapidement à la phase d'analyse, les entretiens ont d'abord été retranscrits entièrement, puis sous forme de prises de notes accompagnées de verbatims.

La durée moyenne des entretiens réalisés est de 1h15.

Caractéristiques, vision et partenaires du SCoT	Description des enquêté.es
	Caractéristiques du SCoT et de son territoire
	Vision du SCoT par les enquêté.es
	Vision du SCoT par les élus
	Sentiment d'appartenance au grand territoire
	Projet de territoire ou contrainte réglementaire
	Place des habitants et de la concertation
	Besoins d'ingénierie et place des Agences d'Urbanisme
Périodes et moments-clés identifiés	Raisons d'évoluer ou de ne pas le faire
	Définition du périmètre
	Elaboration
	Bilan
	Modification/révision
	Changement des élus après les élections
	Mise en œuvre
	Effets "cliquet"
	Autres périodes potentielles
	Projet similaire au SPA ?
Adaptation au changement	Faciliter l'acceptation des réglementations et l'acculturation
	Bonnes pratiques
	Regard sur les pratiques passées

C. Exemple de retranscription partielle et d'application de la grille d'analyse

Enquêté : Philippe Auger

Expérience professionnelle en relation avec les SCoT : Directeur du syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur de la RUG entre 1995 et 2012, puis de l'EP SCoT de la GReG entre 2012 et 2018

Date de l'entretien : 11 août 2023

Durée de l'entretien : 1h

Type de retranscription : Prise de note et verbatim

ADÈLE BARILLON : Stagiaire à l'EP SCoT pour 5 mois. Master à l'IUGA de Grenoble. Suivie par Grégoire Feyt. Le SCoT vit une période de transition (SRADDET, loi Climat et Résilience).

PHILIPPE AUGER : Nous avons comme élus été informés de ces évolutions.

ADÈLE BARILLON : Ce qui est nouveau pour le SCoT, c'est l'intégration du ZAN. Période de transition, comment affronter les nouveaux enjeux. Prise de recul : comparer la situation actuelle aux périodes où le SCoT a fait face à des évolutions, des défis. Quels défis ont été affrontés, comment on a fait pour les surmonter ?

PHILIPPE AUGER : Travail sur la période de construction du SCoT. Une partie de la période du bilan.

ADÈLE BARILLON : Il n'était pas terminé quand vous êtes parti ?

PHILIPPE AUGER : Je ne sais pas s'il était tout à fait terminé en fin 2018.

ADÈLE BARILLON : Comment vous appréhendez le SCoT ?

PHILIPPE AUGER : Approche de l'intérieur : agent de l'établissement public dont la vocation était d'élaborer et de suivre le SCoT. Document important. « Il prenait le relais des vieux schémas directeurs avec une ambition initiale autour de l'aménagement durable, ce qui à l'époque n'était pas si évident que ça, y compris sur des questions comme l'eau, dont on reparle beaucoup à l'heure actuelle [...] et une insistance sur le suivi du SCoT. A l'époque le SCoT, pour la plupart des élus en France, n'avait pas à être suivi, c'était un document administratif qu'on adoptait, et on passait à autre chose ». Inscrire l'idée d'outil public de suivi. Donnée importante qui n'allait pas de soi. « Insistance mise sur les objectifs de développements durable » Pas de ZAN, mais déjà « des objectifs de maîtrise de la consommation d'espace en particulier par la création de limites, voire de limites impératives ». Deux types de limites plus ou moins contraignantes. « ça n'a pas été mis en place sans mal, y compris au niveau national [...] un courant au niveau national estimait que le SCoT, ce n'est pas un super PLU, le SCoT n'a pas à cartographier. En même temps, c'était une tentative d'amener les territoires à se donner des horizons en terme de développement de l'urbanisation ». « Inscrire les communes dans la perspective que les espaces urbanisables ne sont pas infinis ».

ADÈLE BARILLON : Ce ne sont pas des limites qu'on retrouve dans les autres SCoT ?

PHILIPPE AUGER : « D'autres SCoT avaient fait des limites sous formes de nuages de points, avec un flou artistique qui n'engageait pas forcément tout le monde ». Fixer des orientations dans un rapport de compatibilité, permettre aux PLU de fixer des limites.

ADÈLE BARILLON : Et ça, c'est passé difficilement plutôt auprès des communes ou auprès de l'État ?

PHILIPPE AUGER : Une partie du personnel de l'État ne voyait pas ça d'un mauvais œil : limite l'étalement urbain. « Côté élu ça a pris du temps, il a fallu beaucoup de temps pour expliquer. Il a fallu des années pour élaborer le SCoT, de nombreuses réunions à des échelles pertinentes, c'est-à-dire pas simplement au niveau local, ou même de l'intercommunalité, mais à l'échelle d'un bassin de vie. [...] La Métropole de Grenoble a des effets bien au-delà de la Métropole de Grenoble. Il était important de débattre des orientations d'aménagement avec l'ensemble des territoires s'inscrivant sous influence positive ou négative de la Métropole marquée par un phénomène d'étalement de l'urbanisation, mais de recentrage de l'activité économique ». « Déséquilibres qui induisent des déplacements non maîtrisés que le SCoT voulait corriger en rééquilibrant emplois, services et logements »

ADÈLE BARILLON : Vous voyez quelles différences et quelle continuité entre le SCoT et le Schéma directeur ?

PHILIPPE AUGER : Reprendre la littérature de l'époque. Schéma directeur dans une vision plus classique de la planification : plans, orientations littéraires, pas fait preuve partout d'une grande efficacité. « Il y avait un Schéma directeur à Grenoble qui avait sans doute repéré de grandes zones à l'urbanisation, de grandes zones industrielles [...] mais ce n'était pas un outil qui permettait une conduite dynamique plus fine entre des documents d'urbanismes comme les Plans Locaux d'Urbanisme. » SCoT rassemblait des intercommunalités. Périmètre représentait, grosso modo, l'aire d'influence de Grenoble. Il s'est agrandi. « Au nord, il s'est arrêté à la limite d'influence de l'aire lyonnaise ».

ADÈLE BARILLON : Et vous vous rappelez les raisons de changements de périmètres ? S'il y a eu des volontés de certaines communes de partir du SCoT ?

PHILIPPE AUGER : Toujours eu des volontés. Orientations en matière de limites de l'urbanisation, mais aussi en terme de production de logement. Faire plus de logements. Freiner la production de logements périurbains. « L'intensification de l'espace [...] là, ça a peut-être heurté des cultures de politiques d'aménagements solidement ancrées, dans des territoires périurbains qui pensaient que leur richesse, c'était l'espace. Ils n'avaient que ça à vendre, et ils le valorisaient sous la forme du lotissement. » Régulation par la voiture, la mobilité. Chercher du travail dans les bourgs-centre ou les pôles d'équilibre. Orientations fortes en terme de commerce aussi. Le bilan du SCoT a dû montrer ce qui avait marché ou non. « Ça a pu susciter chez les élus des réticences, voire même ponctuellement des conflits politiques ou des envies de partir. »

ADÈLE BARILLON : Vous auriez des exemples ?

PHILIPPE AUGER : Voir la Bièvre, tiraillée entre le nord de l'Isère et Grenoble. Ajouter les inévitables conflits politiques. « La présidence de cet établissement public était assurée, quand j'y étais, par des élus de la Métropole, mais dans un esprit d'articulation forte avec les élus des territoires voisins. Ça tient beaucoup à l'équation politique des personnes qui font vivre cet objet. La seule compétence juridique inscrite dans le code de l'urbanisme ne suffit pas à faire un bon SCoT. C'est d'abord et avant tout un bon outil politique. »

ADÈLE BARILLON : Et vous avez l'impression que ça marchait bien, à l'époque où vous y travailliez ?

PHILIPPE AUGER : « J'ai un seul indicateur pour ça : il a été approuvé, et avec des orientations qui n'étaient, de toute évidence, pas très faciles à assimiler pour les territoires. » Après 2018, important de se retourner sur les objectifs et les résultats. Pas inscrit dans un monde figé.

ADÈLE BARILLON : Vous pensez que le SCoT est un outil souple, qui arrive à s'adapter ?

PHILIPPE AUGER : « Il est souple-dur. S'il ne fait que s'adapter, je ne vois pas à quoi il sert. Il faut qu'il ait aussi une certaine dureté, dans la mesure où il est un outil visant à la gestion durable du territoire » Attentes contradictoires, l'idée n'est pas de contenter tout le temps tout le monde.

ADÈLE BARILLON : Vous pensez que les élus le voient plutôt comme un outil réglementaire ou... ?

PHILIPPE AUGER : Beaucoup de temps pour expliquer les choses. Parfois vu comme réglementaire, imposé par l'État, la DDT. « Mais en même temps, la différence, c'est que c'étaient les élus qui pilotaient. L'État n'était pas administrateur de l'établissement public du SCoT » .Responsabilité des élus. Phase d'explication : « c'étaient des objectifs de développement soutenable qui n'allaient pas à l'encontre des objectifs de vitalité des territoires que portaient chacun des élus ». Bien débattre, expliquer. Equilibre au service de la dynamique des territoires. « L'élus pouvait soupçonner que c'était mis au service d'une agglomération centrale qui voulait exporter ses activités nuisantes [...] et les logements sociaux » « Ne peut se régler qu'en mettant les gens autour de la table, en objectivant les questions » « Travail technique de décorticage, d'analyse, d'expression audible pour le public d'élus et d'agents territoriaux, de façon à créer une amorce de culture commune SCoT » Bien au-delà d'une procédure réglementaire.

ADÈLE BARILLON : C'est bien une procédure que vous deviez réitérer à chaque changement d'élus ?

PHILIPPE AUGER : Pas si souvent, tous les 6 ans, laps de temps confortable. Au début, Région et Département membres de l'EP SCoT. « A peut-être permis de centrer le débat sur le local sans trop inférer avec des débats de type Département ou Région »

ADÈLE BARILLON : Est-ce que les élus se sentaient appartenir à ce grand territoire ?

PHILIPPE AUGER : SCoT voté presque à l'unanimité, donc sans doute qu'ils se sentaient impliqués.

ADÈLE BARILLON : Qu'est-ce qui peut justifier de faire bouger un SCoT ?

PHILIPPE AUGER : « Peut-être le constat de son insuffisance efficacité, que les objectifs fixés ne sont pas atteints, soit parce que le contenu du SCoT et la réalité de sa mise en œuvre n'ont pas été adaptés, soit parce que le territoire a changé, et que le contexte juridique, institutionnel, politique a changé. » « Tout est affaire d'évaluation, ça ne veut pas dire qu'il faut qu'il change avec le vent politique ou les aspirations sociologiques de Dupond ou Durand. Il doit être un outil attentif aux évolutions du territoire » Objectif de développement soutenable du territoire, pas remis en cause par les lois suivantes.

ADÈLE BARILLON : D'ailleurs, vous avez fait un SCoT plutôt ambitieux, puisque c'était un SCoT Grenelle à l'époque ou le Grenelle venait juste d'être fait. Est-ce que c'était facile à faire accepter et de qui est venu l'idée du SCoT Grenelle ?

PHILIPPE AUGER : « L'appellation SCoT Grenelle arrivé après, c'était déjà bien engagé, donc ça n'a pas suscité de problèmes particuliers. » La loi le demandait, techniciens (Agence d'Urbanisme, SCoT, intercommunalités), élus. Volonté de la part de tout le monde. Lire compte rendus des comités syndicaux.

ADÈLE BARILLON : Périodes de grandes transitions : est-ce que vous avez des exemples concrets de freins, de difficultés, de blocages qu'il aurait pu y avoir ?

PHILIPPE AUGER : Ne pas mettre les changements d'élus sur le même niveau que l'évaluation ou la révision. Mettre au regard des changements de fond. « Le SCoT ne change pas quand l' élu change. » Continuité de la politique publique. Compétence propre de ces élus, ils ont le droit de ne pas faire usage de leur compétence. Blocages sur la nature même de l'exercice SCoT : faire comprendre qu'il n'est pas imposé d'en haut, que c'est une compétence propre de l' élu. Question des implantations commerciales, questions des limites à l'urbanisation. Il faudrait voir si les limites à l'urbanisation et le discours sur le ZAN est aussi scandaleux pour un élu sur le territoire d'un SCoT (qui y est habitué) et pour un élu sans SCoT.

ADÈLE BARILLON : Autres entretiens sur des territoires de SCoT, pas sur des territoires sans SCoT, donc pas d'information là-dessus.

PHILIPPE AUGER : Intéressant à poser comme question.

ADÈLE BARILLON : Comment s'est passé l'adhésion du Trièves au SCoT ?

PHILIPPE AUGER : Il y a toujours eu un ou deux élus moteurs qui ont fait en sorte que ça se passe. « Dans le Trièves, des élus ont pu avoir une vision plus « aut centrée » de ce qu'est l'autonomie du territoire. Autonomie ne veut pas dire enfermement, surtout sur un territoire comme le Trièves qui est en interaction, y compris avec la Métropole de Grenoble. » Ils y sont cependant venus. S'ils sont restés, c'est qu'ils trouvent leur compte aussi, c'est qu'ils apprécient avoir une instance de débat avec les intercommunalités voisines pour avancer sur un certain nombre de sujets. » Impliqués dans certains projets avec la Métropole de Grenoble. « Pour faire de la politique, il faut des élus autour de la table, et si possible à la bonne échelle »

ADÈLE BARILLON : J'ai rencontré Marc Baietto, qui me disait regretter d'une certaine façon que le Vercors n'ait jamais adhéré.

PHILIPPE AUGER : Toujours regretté ça. Discours un peu d'autonomie, un peu autour de la notion de Parc Régional. Que les Chartes des Parcs deviennent des SCoT « A mon avis, ça ne répondait pas à la question de l'articulation de ces cœurs de parcs... Je pense aux cantons de Villard-de-Lans ou à Saint-Pierre de Chartreuse qui étaient en permanence en interaction avec la Métropole de Grenoble. Il y a un débat qui n'est pas allé au bout »

ADÈLE BARILLON : Est-ce que vous auriez vécu d'autres périodes de transitions qui se traduiraient par un changement dans la structure ou dans le SCoT lui-même ?

PHILIPPE AUGER : « Moi je ne l'ai pas connu parce qu'on a fait le Schéma directeur d'abord, et on a fait le SCoT après. On a fait vivre le Schéma directeur, on a mesuré ses limites et puis derrière sont apparus les textes organisant les SCoT donc le travail a été, après évaluation du Schéma directeur, la mise en œuvre d'orientations du futur SCoT. Mais ça a pris plusieurs années. C'est bien le signe que ce n'est pas d'abord un outil administratif ou un outil juridique de mise en œuvre d'une politique de façon descendante ou normative. C'était plutôt un travail de co-construction. »

ADÈLE BARILLON : Est-ce que vous avez identifié des moments-clés, des effets cliquets, des changements qui, une fois mis en place, sont difficiles à inverser ?

PHILIPPE AUGER : « La question de la planification de l'urbanisation est une donnée sur laquelle, je pense, on ne reviendra pas ». Limites intangibles. « Un des débats difficiles, c'était le débat sur les zones économiques, les territoires extérieurs voyant les zones économiques comme des moyens de rapprocher le logement, qui s'était largement développé, avec l'économie et l'emploi. Par contre, ces zones économiques étaient très gourmandes en zones agricoles et elles étaient construites sur la logique d'une gestion autonome de ces zones par chacune des communes ou des intercommunalités, avec une très grande difficulté de concevoir la gestion de ces zones à des dimensions interterritoriales. ». Les entreprises de Crolles ne sont pas étrangères à l'existence de la Métropole de Grenoble (ses labos, ses formations, ses logements, l'origine de ses salariés). Zone qui reste à gestion Grésivaudan. Difficile de créer des coopérations dans le domaine : « l'objectif était plutôt de se piquer les entreprises ».

ADÈLE BARILLON : Est-ce que vous avez trouvé que c'était des périodes compliquées à mettre en œuvre ? Je pense à l'élaboration, au bilan, au suivi ?

PHILIPPE AUGER : C'est un exercice complexe. Exercices mis dans les mains d'élus qui ont le niveau pour le faire ; équipes techniques d'un niveau intéressant. Services de l'État qui ont bien compris avec de bonnes compétences.

ADÈLE BARILLON : Est-ce que vous pensez que la climatisation que vit le SCoT aujourd'hui est particulière ou est-ce qu'elle vient en ligne droite de ce que le SCoT faisait déjà avant ?

PHILIPPE AUGER : L'adaptation au changement climatique n'était pas inexistante à l'époque. Commençait. Que cette question monte en puissance, c'est le B.A.BA. Enjeu de l'évaluation et de la construction du futur SCoT quand il sera en révision.

ADÈLE BARILLON : Vous êtes partis pendant la période de bilan, vous en aviez vu la conclusion ?

PHILIPPE AUGER : « Tout ça s'échelonne, on ne peut pas dire qu'à un moment T le bilan est arrêté. « tout ça est glissant aussi. Il y a eu des élections aussi : ça impliquait de reprendre avec de nouveaux élus des éléments de bilans qui avaient été portés par les anciens élus. Ce bilan préalable, c'était volontaire, pour ne pas laisser une page blanche aux successeurs ».

ADÈLE BARILLON : Par rapport à la période Grenelle, est-ce que vous avez l'impression que la place des élus a changé vis-à-vis de l'adaptation à un contexte incertain ?

PHILIPPE AUGER : Il faudrait poser la question aux élus. Je ne suis pas sûre que le contexte était plus certain il y a dix ans. « Aujourd'hui, moins de prégnance des outils « partis politiques » qui à l'époque structuraient plus les débats publics par des apports d'analyses, de programme, alors qu'aujourd'hui on a parfois plus affaire à des « montées d'huile » sporadiques. Les partis aident à structurer le débat politique, ils proposent des offres politiques. Aujourd'hui, ces offres sont un peu diluées, laissant la place à des moments de protestations. « L'appartenance partisane de l'élu, surtout au niveau local, est moins marquée aujourd'hui. » Besoin d'une présence forte du SCoT en terme d'animation politique. « Si le SCoT se renferme dans un dispositif purement technique, ce que les élus ont peut-être tendance à solliciter plus ou moins explicitement parce qu'à la limite c'est moins difficile à gérer... le débat politique implique plus l'élu. »

ADÈLE BARILLON : Comment se passaient les relations élus-techniciens ?

PHILIPPE AUGER : Se passait bien. Petite musique sur le techno qui commandait « mais je ne vois pas très bien comment le techno commandant peut faire approuver un SCoT par les 9/10 des élus d'un territoire de près de 80000 habitants ». Apport du technicien au contenu des débats. « si le technicien était inodore et transparent, je ne vois pas bien à quoi il servirait, à part à faire tourner la machine administrative. » « Prégnance de l'instance de décision politique ».

ADÈLE BARILLON : Et les relation entre l'Agence et le SCoT ?

PHILIPPE AUGER : Toujours fait en sorte que ça se passe. L'Agence doit exister, montrer qu'elle existe. « Que les élus y mettent du leur et les techniciens aussi »

ADÈLE BARILLON : Est-ce que l'Agence avait plus de poids aux débuts du SCoT ?

PHILIPPE AUGER : Aucun membre ou ancien membre de l'Agence dans l'équipe technique du SCoT. Compliqué d'expliquer la différence entre une association de 1901 et un établissement public qui, de par la loi, recevait des compétences d'ordre publiques » Les élus avaient compris. Globalement, ça s'est toujours réglé.

ADÈLE BARILLON : Mise en place d'actions pour faciliter l'acceptation des nouvelles réglementations et créer le consensus ?

PHILIPPE AUGER : Suivi du SCoT : groupe de travail et d'acteur pour repérer là où le SCoT fonctionnait ou pas. Vision de s'il faut changer ou réviser. Etablissement public pour

l'élaboration et le suivi du SCoT : le suivi ne s'arrête pas dans l'adoption du SCoT, « alors qu'on a démarré dans un contexte où il n'était pas rare de voir syndicats mixtes de SCoT dissous après l'adoption du SCoT » « Le SCoT de Grenoble était plus ou moins considéré comme un cas à part [...] tout ce discours sur le suivi n'était pas admis partout ; les limites à l'urbanisation ; les implantations commerciales » Sujets débattus au sein de la FédéSCoT. Construire un réseau de SCoT et permettre d'améliorer les productions de SCoT au niveau national. Serait intéressant à évaluer.

ADÈLE BARILLON : Quelles sont les bonnes pratiques pour qu'un SCoT puisse faire son travail ?

PHILIPPE AUGER : « Compétences et suivi ; élus ; techniciens ; saine compréhension des rôles respectifs de l'Agence et de l'établissement public ; dispositif de suivi qui est d'abord un dispositif politique » Ne pas perdre de vue les objectifs généraux du SCoT.

ADÈLE BARILLON : Si vous deviez passer de nouveau par ces périodes de transition, est-ce que vous changeriez quelque chose à votre manière de faire ?

PHILIPPE AUGER : « Le monde a sans doute changé ; ne pas faire une duplication de politique, c'est une compréhension des enjeux à un moment donné, les avantages, les points faibles, la réaffirmation ou non d'orientations politiques et la définition des objectifs et des moyens requis pour permettre de toujours avancer ». « Outil de définition de politiques »

ADÈLE BARILLON : Est-ce que vous pensez que la montée en puissance des intercommunalités peut, d'une certaine façon, faire concurrence au SCoT, ou est-ce qu'ils évoluent conjointement ?

PHILIPPE AUGER : « Si l'interco est à la bonne échelle, il n'y a aucun souci. Le problème, c'est que l'interco n'est pas souvent la bonne échelle, dans la mesure où la bonne échelle c'est le bassin de vie, c'est les migrations domiciles travail, c'est la production de logement [...] tout ça rentre dans une analyse des bassins de vie avant de rentrer dans les périmètres des intercommunalités »

ADÈLE BARILLON : Merci beaucoup.

Analyse de l'entretien réalisé avec Philippe Auger	
Remarques globales	
Caractéristiques des enquêtés	Directeur du SD de la RUG (1995-2012) puis du SCoT de la Greg (2012-2018)
Caractéristiques du SCoT et de son territoire	« Il prenait le relais des vieux schémas directeur avec une ambition initiale autour de l'aménagement durable, ce qui à l'époque n'était pas si évident que ça, y compris sur des questions comme l'eau, dont on reparle beaucoup à l'heure actuelle [...] et une insistance sur le suivi du SCoT. A l'époque le SCoT, pour la plupart des élus en France, n'avait pas à être suivi, c'était un document administratif qu'on adoptait, et on passait à autre chose ».

<p>Vision du SCoT par les enquêtés.es</p>	<p>« La présidence de cet établissement public était assurée, quand j’y étais, par des élus de la Métropole, mais dans un esprit d’articulation forte avec les élus des territoires voisins. Ça tient beaucoup à l’équation politique des personnes qui font vivre cet objet. La seule compétence juridique inscrite dans le code de l’urbanisme ne suffit pas à faire un bon SCoT. C’est d’abord et avant tout un bon outil politique. »</p> <p>« Il est souple-dur. S’il ne fait que s’adapter, je ne vois pas à quoi il sert. Il faut qu’il ait aussi une certaine dureté, dans la mesure où il est un outil visant à la gestion durable du territoire »</p> <p>A propos de la montée en puissance des interco :« Si l’interco est à la bonne échelle, il n’y a aucun souci. Le problème, c’est que l’interco n’est pas souvent la bonne échelle, dans la mesure où la bonne échelle c’est le bassin de vie, ce sont les migrations domiciles travail, c’est la production de logement [...] tout ça rentre dans une analyse des bassins de vie avant de rentrer dans les périmètres des intercommunalités »</p>
<p>Vision du SCoT par les élus</p>	<p>Parfois vu comme réglementaire, imposé par l’État, la DDT. « Mais en même temps, la différence, c’étaient les élus qui pilotaient. L’État n’était pas administrateur de l’établissement public du SCoT » Responsabilité des élus.</p> <p>Blocages sur la nature même de l’exercice SCoT : faire comprendre qu’il n’est pas imposé d’en haut, que c’est une compétence propre de l’ élu.</p> <p>« L’appartenance partisane de l’ élu, surtout au niveau local, est moins marquée aujourd’hui. » Besoin d’une présence forte du SCoT en terme d’animation politique. « Si le SCoT se renferme dans un dispositif purement technique, ce que les élus ont peut-être tendance à solliciter plus ou moins explicitement parce qu’à la limite c’est moins difficile à gérer... le débat politique implique plus l’ élu. »</p>
<p>Sentiment d'appartenance au grand territoire</p>	<p>« J’ai un seul indicateur pour ça : il a été approuvé, et avec des orientations qui n’étaient, de toute évidence, pas très faciles à assimiler pour les territoires. »</p>
<p>Projet de territoire ou contrainte réglementaire</p>	<p>Equilibre au service de la dynamique des territoires. « L’ élu pouvait soupçonner que c’était mis au service d’une agglomération centrale qui voulait exporter ses activités nuisantes [...] et les logements sociaux » « Ne peut se régler qu’en mettant les gens autour de la table, en objectivant les questions » « Travail technique de décorticage, d’analyse, d’expression audible pour le public d’élus et d’agents territoriaux, de façon à créer une amorce de culture commune SCoT »</p> <p>« mais je ne vois pas très bien comment le techno commandant peut faire approuver un SCoT par les 9/10 des élus d’un territoire de près de 80000 habitants »</p>
<p>Place des habitants et de la concertation</p>	<p>Question qui n’a pas été évoquée dans l’entretien.</p>

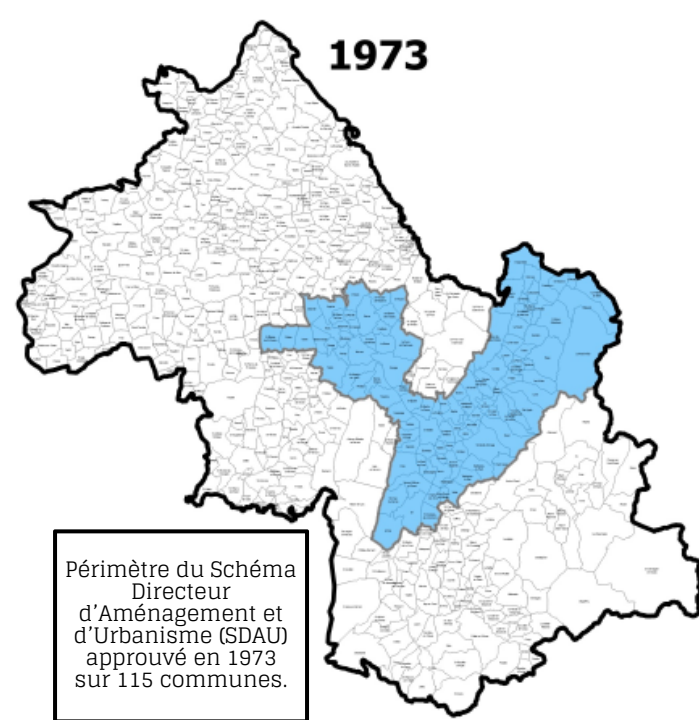
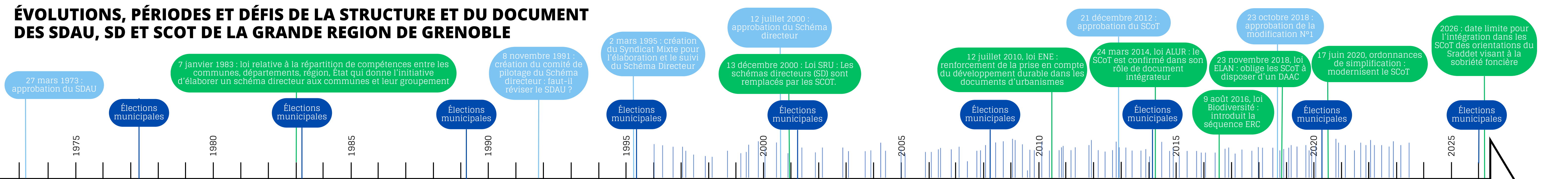
<p>Besoins d'ingénierie et place des Agences d'Urbanisme</p>	<p>« si le technicien était inodore et transparent, je ne vois pas bien à quoi il servirait, à part à faire tourner la machine administrative. » « Prénance de l'instance de décision politique ».</p> <p>Aucun membre ou ancien membre de l'Agence dans l'équipe technique du SCoT. Compliqué d'expliquer la différence entre une association de 1901 et un établissement public qui, de part la loi, recevait des compétences d'ordre publiques » Les élus avaient compris. Globalement, ça s'est toujours régulé.</p>
<p>Périodes identifiées</p>	
<p>Raisons d'évoluer ou de ne pas le faire</p>	<p>« Il y avait un Schéma directeur à Grenoble qui avait sans doute repéré de grandes zones à l'urbanisation, de grandes zones industrielles [...] mais ce n'était pas un outil qui permettait une conduite dynamique plus fine entre des documents d'urbanismes comme les Plans Locaux d'Urbanisme. »</p> <p>« Peut-être le constat de son insuffisance efficacité, que les objectifs fixés ne sont pas atteints, soit parce que le contenu du SCoT et la réalité de sa mise en œuvre n'ont pas été adaptés, soit parce que le territoire a changé, et que le contexte juridique, institutionnel, politique a changé. » « Tout est affaire d'évaluation, ça ne veut pas dire qu'il faut qu'il change avec le vent politique ou les aspirations sociologiques de Dupond ou Durand. Il doit être un outil attentif aux évolutions du territoire »</p>
<p>Définition du périmètre</p>	<p>« Côté élu ça a pris du temps, il a fallu beaucoup de temps pour expliquer. Il a fallu des années pour élaborer le SCoT, de nombreuses réunions à des échelles pertinentes, c'est-à-dire pas simplement au niveau local, ou même de l'intercommunalité, mais à l'échelle d'un bassin de vie. [...] La Métropole de Grenoble a des effets bien au-delà de la Métropole de Grenoble." Périmètre « Au nord, il s'est arrêté à la limite d'influence de l'aire lyonnaise ».</p> <p>« Dans le Trièves, ils ont toujours eu une vision un peu décalée de ce qu'est l'autonomie du territoire. Autonomie ne veut pas dire enfermement, surtout sur un territoire comme le Trièves qui est en interaction, y compris avec la Métropole de Grenoble. » C'est venu. S'ils sont restés, c'est qu'ils trouvent leur compte aussi, c'est qu'ils apprécient avoir une instance de débat avec les intercommunalités voisines pour avancer sur un certain nombre de sujets. » Impliqués dans certains projets avec la Métropole de Grenoble.</p> <p>« A mon avis, ça ne répondait pas à la question de l'articulation de ces cœurs de parcs... Je pense aux cantons de Villard-de-Lans ou à Saint-Pierre de Chartreuse qui étaient en permanence en interaction avec la Métropole de Grenoble. Il y a un débat qui n'est pas allé au bout »</p>

Elaboration	<p>Deux types de limites plus ou moins contraignantes. « ça n’a pas été mis en place sans mal, y compris au niveau national [...] on disait que le SCoT, ce n’est pas un super PLU, le SCoT n’a pas à cartographier. En même temps, c’était une tentative d’amener les territoires à se donner des horizons en terme de développement de l’urbanisation »</p> <p>« D’autres SCoT avaient fait des limites sous formes de nuages de points, avec un flou artistique qui n’engageait pas forcément tout le monde ».</p> <p>« L’intensification de l’espace [...] là, ça a peut-être heurté des cultures de politiques d’aménagements solidement ancrées, dans des territoires périurbains qui pensaient que leur richesse, c’était l’espace. Ils n’avaient que ça à vendre, et ils le valorisaient sous la forme du lotissement. »</p> <p>« L’appellation SCoT Grenelle arrivé après, c’était déjà bien engagé, donc ça n’a pas suscité de problèmes particuliers. » La loi le demandait. Volonté de la part de tout le monde.</p> <p>« Un des débats difficiles, c’était le débat sur les zones économiques, les territoires extérieurs voyant les zones économiques comme des moyens de rapprocher le logement, qui s’était largement développé, avec l’économie et l’emploi. Par contre, ces zones économiques étaient très gourmande en zones agricoles et elles étaient construites sur la logique d’une gestion autonome de ces zones par chacune des communes ou des intercommunalités, avec une très grande difficulté de concevoir la gestion de ces zones à des dimensions interterritoriale. ».</p>
Bilan	<p>Le bilan du SCoT a dû montrer ce qui avait marché ou non</p> <p>Après 2018, important de se retourner sur les objectifs et les résultats. Pas inscrit dans un monde figé.</p>
Modification/révision	<p>L’adaptation au changement climatique n’était pas inexistante à l’époque. Commençait. Que cette question monte en puissance, c’est le B.A.BA. Enjeu de l’évaluation et de la construction du futur SCoT quand il sera en révision</p>
Changement des élus après les élections	<p>Tous les 6 ans, laps de temps confortable. Au début, Région et Département membres de l’EP SCoT. « A peut-être permis de centrer le débat sur le local sans trop inférer avec des débats de type Département ou Région »</p> <p>Ne pas mettre les changements d’élus sur le même niveau que l’évaluation ou la révision. « Le SCoT ne change pas quand l’ élu change. » Continuité de la politique publique.</p>
Mise en œuvre	<p>Pas de commentaire.</p>
Effet "cliquet"	<p>« La question de la planification de l’urbanisation est une donnée sur laquelle, je pense, on ne reviendra pas »</p>
Autres périodes potentielles	<p>: « Moi je ne l’ai pas connu parce qu’on a fait le Schéma directeur d’abord, et on a fait le SCoT après. On a fait vivre le Schéma directeur, on a mesuré ses limites et puis derrière sont apparus les textes organisant les SCoT donc le travail a été, après</p>

	évaluation du Schéma directeur, la mise en œuvre d'orientations du futur SCoT. Mais ça a pris plusieurs années. C'est bien le signe que ce n'est pas d'abord un outil administratif ou un outil juridique de mise en œuvre d'une politique de façon descendante ou normative. C'était plutôt un travail de co-construction. »
Projets similaires au SPA	Aucun projet cité.
Adaptation au changement	
Faciliter l'acceptation des réglementations et l'acculturation	Suivi du SCoT : groupe de travail et d'acteur pour repérer là où le SCoT fonctionnait ou pas. Vision de s'il faut changer ou réviser. Etablissement public pour l'élaboration et le suivi du SCoT : le suivi ne s'arrête pas dans l'adoption du SCoT. « alors qu'on a démarré dans un contexte où il n'était pas rare de voir syndicats mixtes de SCoT dissous après l'adoption du SCoT »
Bonnes pratiques	« Compétences et suivi ; élus ; techniciens ; saine compréhension des rôles respectifs de l'Agence et de l'établissement public ; dispositif de suivi qui est d'abord un dispositif politique » Ne pas perdre de vue les objectifs généraux du SCoT.
Regard sur les pratiques passées	« Le monde a sans doute changé ; ne pas faire une duplication de politique, c'est une compréhension des enjeux à un moment donné, les avantages, les points faibles, la réaffirmation ou non d'orientations politiques et la définition des objectifs et des moyens requis pour permettre de toujours avancer ».

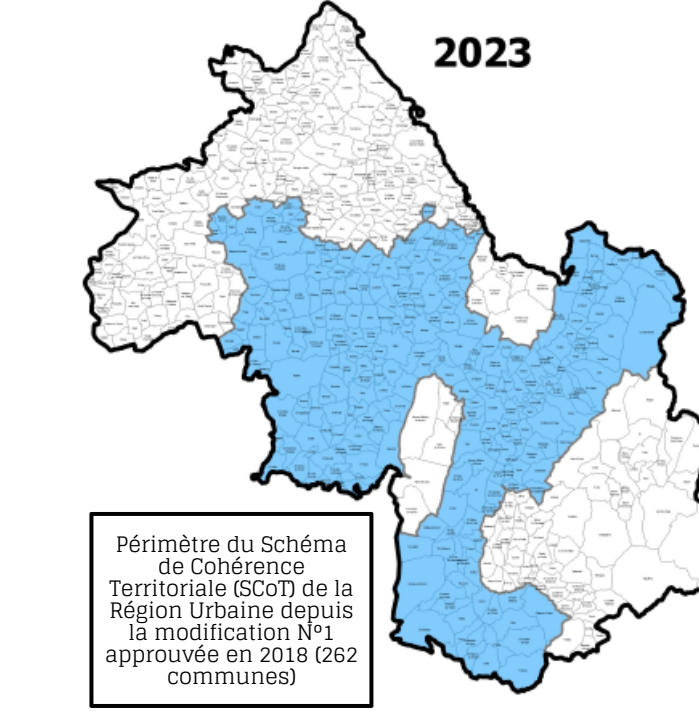
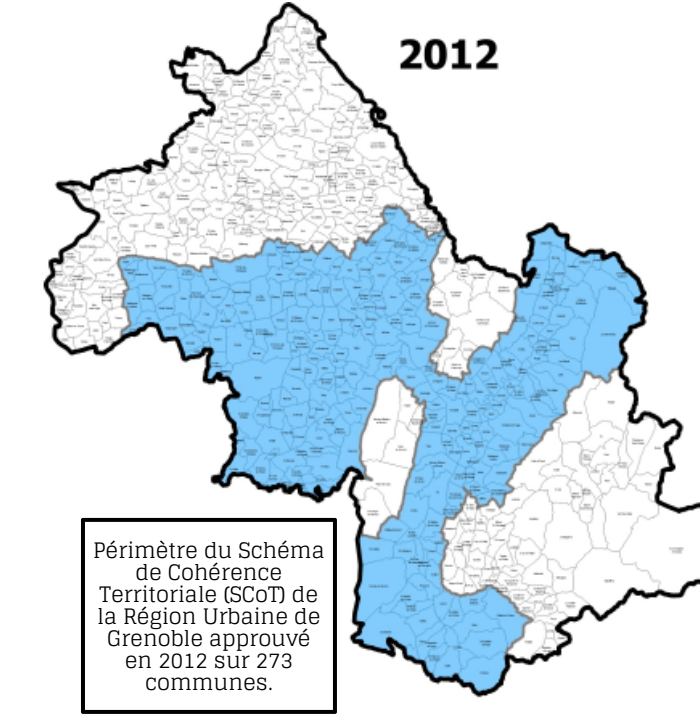
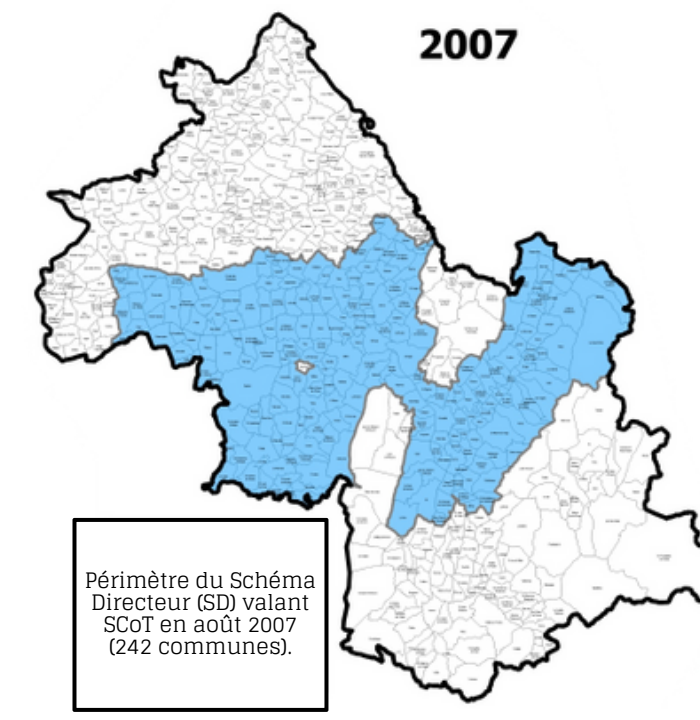
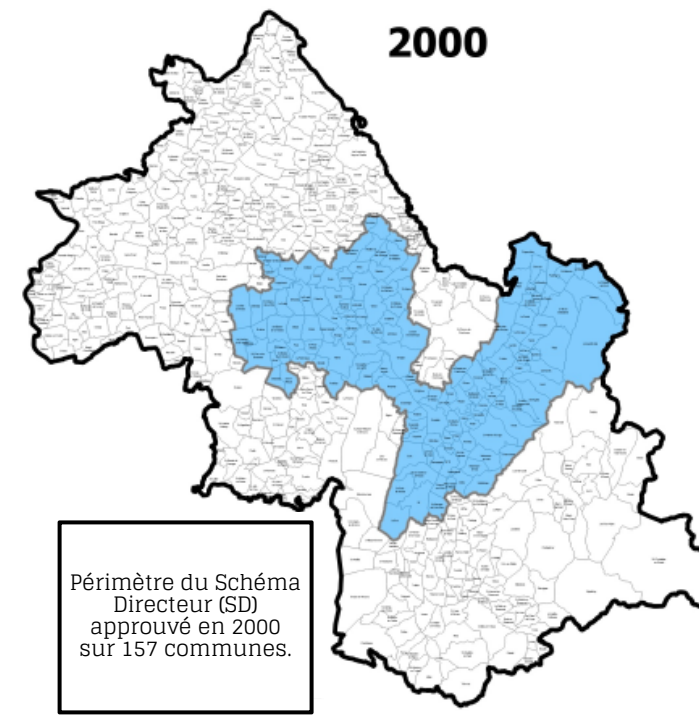
D. Frise chronologique des évolutions et défis rencontrés par les SDAU, SD et SCoT de la Grande Région de Grenoble

ÉVOLUTIONS, PÉRIODES ET DÉFIS DE LA STRUCTURE ET DU DOCUMENT DES SDAU, SD ET SCOT DE LA GRANDE REGION DE GRENOBLE



LÉGENDE DE LA FRISE CHRONOLOGIQUE

- Grandes lois structurantes
- Dates-clés de l'histoire du SDAU, SD et SCoT
- Fréquence des Comité syndicaux organisés par l'EP SCoT depuis 1996 et taux de participation approximatif des élus délégués
- Périodes-clés de l'histoire du SDAU, SD et SCoT
- Cartes publiées par le Département de l'Isère.
- Citations issues des entretiens réalisés, permettant d'éclairer certains aspects des défis rencontrés pendant les évolutions d'un SCoT



DÉFIS D'UNE ÉLABORATION CONCERTÉE
 « Les membres de l'Agence, qui sont des élus, des collectivités, à deux époques différentes, l'ont autorisée à faire une mise en projection [...] Le SDAU, pour des raisons de choix politique, n'a jamais été amené à son terme. Le SCoT le sera. »
 Ludovic Meyer, Directeur adjoint de l'Agence Epures

DÉFIS DANS LE PASSAGE D'UN DOCUMENT À L'AUTRE
 « J'ai eu la chance de travailler, entre guillemets, sur un terrain presque vierge, et ensuite d'arriver au moment où la loi instaurait les SCoT : d'être à la fois libre et en même temps, avec un texte de loi qu'il fallait mettre en œuvre. »
 Marc Baietto, ancien Président du SD de la RUG

DÉFIS DANS LE RENOUELEMENT DES ÉLUS DÉLÉGUÉS
 « Le choix d'arrêt avant la période électorale s'est avéré une mauvaise idée parce qu'en 2014, on a eu un gros renouvellement des instances politiques et des élus dans le territoire ; gros renouvellement aussi des élus dans les instances du Syndicat, ce qui a amené à revenir sur les délibérations du SCoT et reprendre le travail d'élaboration pendant 1 an et demi. [...] La base du SCoT est restée à 90% la même. »
 Julien Fabre, Directeur du SCoT du Grand Rovaltain

DÉFIS DANS LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE
 « Un bon périmètre de SCoT intègre le très urbain et le très rural, parce qu'il y a des complémentarités. Et ça, au niveau de l'InterScot, les élus en ont conscience : on a quoi qu'il en soit, des enjeux communs, il faut dépasser les particularités de chacun pour trouver ce qui fait commun et avec quoi on peut travailler ensemble. »
 Jérémie Tourtier, Chargé de mission au SCoT de Lyon, coordinateur de l'InterSCoT

DÉFIS DANS LA MISE EN OEUVRE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLUS
 « Il y a une volonté d'aider la commune, de l'accompagner pour qu'elle se positionne et qu'elle se fasse un acteur majeur de la mise en œuvre du SCoT. [...] Les avis qui sont rendus sont quand même assez raides. Ils disent vraiment les choses. »
 Christine Sanchez-Martin, Directrice du SCoT de Gascogne

DÉFIS LIÉS AU PORTAGE POLITIQUE DU PROJET STRATÉGIQUE
 « C'est une question d'aller-retour entre vision sectorielle, projet d'aménagement stratégique territorial, mise en œuvre opérationnelle : c'est un enjeu de coordination et de vision. Il faut former les élus à cette vision stratégique. »
 Stella Gass, Directrice de la FédéSCoT

DÉFIS LIÉS À LA MISE EN PLACE D'ORIENTATIONS AMBITIEUSES
 « [Les limites stratégiques] n'ont pas été mises en place sans mal, y compris au niveau national [...] on disait que le SCoT, ce n'était pas un super PLU, le SCoT n'a pas à cartographier. En même temps, c'était une tentative d'amener les territoires à se donner des horizons en terme de développement de l'urbanisation. »
 Philippe Auger, ancien directeur du SCoT de la GREG

2026 : date limite pour l'intégration dans les SCoT des orientations du Sdradet visant à la sobriété foncière

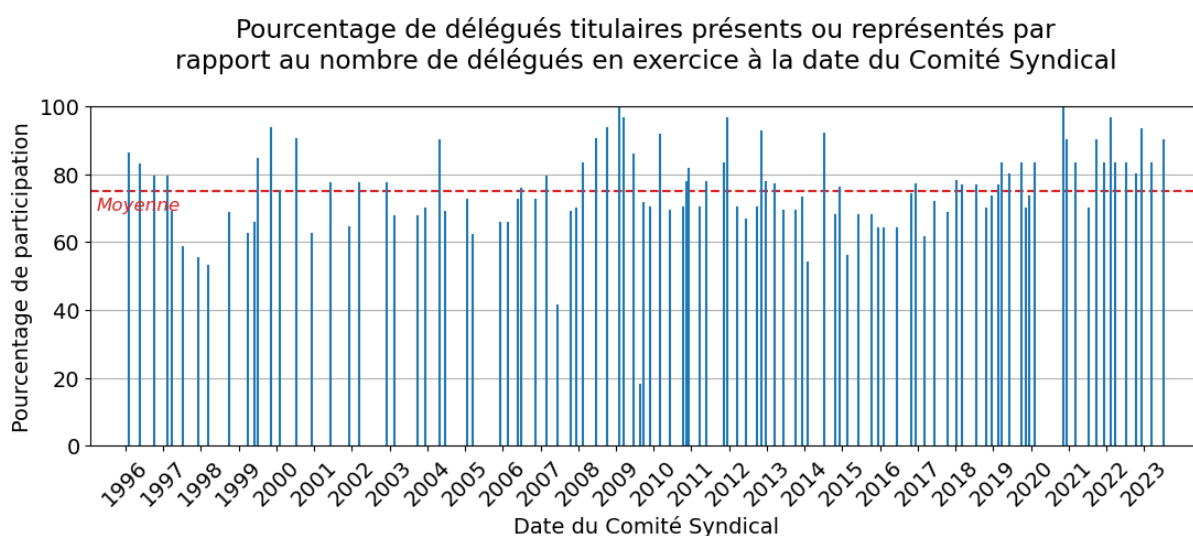
E. Analyse précise de la participation et de la fréquence des comités syndicaux entre 1996 et 2024

Pour disposer d'un indice quantitatif permettant d'appuyer mes hypothèses, j'ai étudié tous les comités syndicaux disponibles au sein des archives du SCoT depuis la création du syndicat mixte. J'ai repris, pour chacun, les informations concernant : l'année ; la date ; le nombre de délégués syndicaux titulaires en exercice au jour de la séance ; le nombre de délégués syndicaux titulaires présents ou représentés ; le quorum requis (en nombre d'entités territoriales) ; le nombre d'entités territoriales présentes ou représentées.

Sur certains comités syndicaux, l'encadré présentant ces données n'est pas présent ; le comptage a été fait séparément, et j'ai dû recompter les présents à la main. Mes données comportent donc une marge d'erreur, étant donné les difficultés à retracer certaines informations.

Il me semble que ces données peuvent tout de même être analysées, en gardant en mémoire qu'elles donnent seulement une idée des fluctuations du taux de participation des élus plutôt qu'une représentation fidèle.

J'ai choisi de calculer le pourcentage d'élus délégués titulaires présents ou représentés par rapport au nombre de délégués en exercice à la date du CS et de les représenter sous la forme d'un graphique en barre. Ce type de graphique permet de visualiser facilement les périodes où la participation est plus forte, d'identifier des pics de participation, mais aussi de considérer la fréquence des comités syndicaux depuis la création du syndicat mixte.



Observations générales sur l'ensemble de la période :

- Une moyenne de 3,7 comités syndicaux par an entre 1996 et 2023.
- Malgré deux périodes en 2020 et 2023 (liée à l'épidémie de Covid-19 d'une part et à la prise en compte d'une demi-année pour 2023), la fréquence des comités syndicaux a visiblement augmenté sur la période 2009-2023 par rapport à la période 1996-2008 : 39 comités syndicaux entre 1996 et 2008 (élaboration, mise en œuvre et bilan du Schéma directeur), soit une moyenne de 3 CS par an. Ce nombre a augmenté, signe d'une gouvernance plus dynamique et plus interterritoriale, avec 64 comités syndicaux entre 2009 et 2023 (élaboration et mise en œuvre du SCoT), soit une moyenne de 4,25 CS par an. Cette différence peut également être dû à une évolution des rôles du comité syndical : auparavant, un comité de pilotage de l'élaboration, instance de travail, permettait de moins solliciter le comité syndical. Aujourd'hui, le bureau syndical ne regroupe qu'une partie des élus, le comité syndical est donc à la fois instance de travail et instance de validation.
- Atteinte du quorum à quasiment tous les comités syndicaux (sauf le CS du 25/08/2009, ce qui a donné la possibilité au CS suivant de n'avoir pas besoin du quorum pour délibérer).
- Une bonne participation globale des élus : en moyenne, 75% des élus sont présents lors des comités syndicaux
- Les pics de participation correspondent à des moments cruciaux pour le SCoT.
- Les moments où la participation est plus faible ne semblent pas correspondre à un schéma précis.

1996-2000 :

- 13 CS en 4 ans, ce qui fait en moyenne 3,25 CS/an
- A relier avec les travaux préparatoire du Schéma Directeur qui sera approuvé en 2000
- Une faible participation entre 1997 et le début de 1999, une situation sans doute due à un problème de comptage entre certains comités syndicaux, donnée à relativiser. Si on considère ces données comme fiable, on peut relier le pic de participation en 1999-2000 avec l'importance des derniers votes de l'élaboration du Schéma Directeur, approuvé en 2000.

2000-2006 :

- Peu de comités syndicaux relativement aux autres périodes (15 en 6 ans, ce qui donne en moyenne 2,5 CS/an ; en comparaison, il y a eu 25 comités syndicaux sur les 6 années qui suivirent, soit 4,1 CS/an)
- Période plus calme de mise en œuvre du document ?

Fin 2008-début 2009 :

- Une participation à la hausse
- A relier à la phase « diagnostic, orientations et moyens » qui fait le bilan du Schéma Directeur et qui commence à produire des données pour l'élaboration du SCoT ; elle s'accompagne d'une phase de concertations et de réunions dans les territoires. Cette période correspond également au début du travail sur une stratégie générale pour le SCoT.

2010 :

- Trois comités syndicaux se suivent à moins d'un mois d'intervalle. Les trois présentes des caractéristiques propres à intéresser les élus. Le premier entérine l'adhésion du Trièves au SCoT ; le second est suivi par un séminaire ; le troisième met à l'ordre du jour un débat sur le PADD et les délais de l'élaboration.

2011 :

- Deux comités syndicaux se suivent à moins d'un mois d'intervalle. Lors du premier, le DOO, l'ordre du jour porte sur l'important débat autour de la version corrigée du DOO à la suite des amendements des territoires et de l'expertise juridique. Il y est proposé de transformer le bureau du mois suivant en comité syndical pour y arrêter le SCoT. Le second contient deux délibérations majeures pour l'histoire du SCoT : celle du bilan de la concertation et d'arrêt du SCoT et celle portant sur l'approbation du DAC.
- Lors de ces deux phases, on constate un fort taux de participation, révélateur de l'importance du moment.

2012 :

- Un pic de participation correspondant à l'examen du rapport de la commission d'enquête et aux réponses à apporter aux réserves et recommandations formulées sur le SCoT avant son approbation. Le Président y rappelle qu'une réserve non levée ou mal argumentée peut être soulevée en cas de requête contentieuse en annulation.

2014 :

- Un pic de participation le 9/07 après plusieurs mois sans comité syndical : à l'ordre du jour, on trouve l'élection du Président, du Vice-Président, des membres du bureau et la désignation des représentants EP-SCoT. Ce pic s'explique par la proximité des élections municipales (mars 2014) qui ont vu de nouveaux élus prendre leurs place au sein des intercommunalités, puis désignés au SCoT.

2014-2017 :

- La participation de cette période est plus faible que la moyenne : période d'acculturation des nouveaux élus, moins impliqués dans le SCoT car n'ayant pas vécu son élaboration ? Période de mise en œuvre ?

2019 :

- Une nouvelle hausse de la participation, avec des chiffres supérieurs à la moyenne. Un phénomène dû à la conclusion du bilan ?

2020 :

- Une quasi-absence de comités syndicaux sur la période, corrélée avec l'épidémie de Covid-19 et les restrictions de rassemblement qui l'ont accompagnée, accompagnée de la période de transition qui suit les élections municipales de mars.
- Fin 2020, deux comités syndicaux se suivent pour accueillir les nouveaux élus issus des élections municipales de 2020.

2021-2023 :

- Une très bonne participation globale : des élus impliqués ?

F. Carte des orientations du SCoT de la Grande Région de Grenoble en 2018

Carte réalisée par l'AURG dans le cadre du bilan 2018, diffusée en 2020 dans la publication officielle de l'EP SCoT intitulée « Le SCoT à la croisée des chemins ».

Les orientations prises depuis 2012

LE SCOT EN CHIFFRES

770 041 habitants en 2017
(10 % de AURA)



324 579 emplois en 2019
(10 % de AURA)



3 732 km²
47 % du département de l'Isère
(5 % de AURA)



261 communes

Altitude



LES 7 SECTEURS DU SCOT



L'OCCUPATION DU SOL



SYNTHÈSE DE LA STRATÉGIE D'ORGANISATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU SCOT

Les modalités de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers

- Protéger les réservoirs de biodiversité du territoire en tant que richesses naturelles du territoire pour le long terme
- Préserver et remettre en bon état les corridors écologiques pour assurer et garantir la fonctionnalité écologique du territoire
- Favoriser les continuités de la trame bleue constituées en partie par les tronçons de cours d'eau reconnus pour leur intérêt écologique
- Préserver l'ensemble des espaces agricoles naturels et forestiers en dehors des espaces potentiels de développement, à l'intérieur desquels est contenu le développement urbain et économique à très long terme

L'organisation du mode de développement

- Principaux sites économiques stratégiques
- Principaux sites touristiques stratégiques
- Intensification du développement dans les espaces préférentiels
- Création ou renforcement des rabattements en transports collectifs depuis/vers la gare (lignes régulières ou transport à la demande selon la gare)
- Création ou réouverture de gare à envisager
- Le réseau ferroviaire, armature des dessertes métropolitaines

UNE ARMATURE URBAINE HIÉRARCHISÉE POUR GUIDER LA STRUCTURATION DU TERRITOIRE ET LA LOCALISATION DU DÉVELOPPEMENT FUTUR

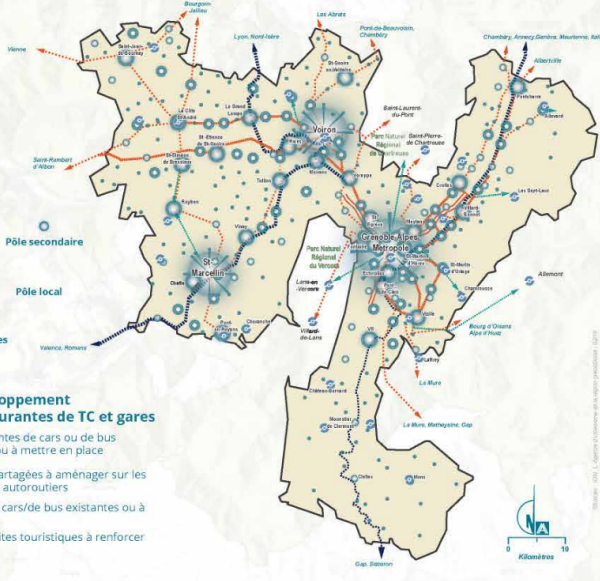
La hiérarchie des niveaux de pôles détermine les objectifs fixés concernant les niveaux de densité, la construction de logements, la localisation de l'habitat et les périmètres d'influence en matière de commerce

Hiérarchie des pôles urbains

- Pôle Principal
- Pôle secondaire
- Pôle d'appui
- Ville Centre
- Pôle local
- Principaux sites touristiques stratégiques

Intensification du développement autour des lignes structurantes de TC et gares

- Dessertes structurantes de cars ou de bus express existantes ou à mettre en place
- Voies spécialisées partagées à aménager sur les principaux tronçons autoroutiers
- Autres dessertes de cars/bus existantes ou à mettre en place
- Liaison TC vers les sites touristiques à renforcer ou à créer
- Voie ferrée



G. Axes thématiques du SPA

Ces axes ont été définis en Comité Syndical, lors d'ateliers. Ils ont été choisis par les élus du CS, en collaboration avec les techniciens de l'EP SCoT et de l'AURG.

La première version des axes a été présentée au comité syndical du 12 octobre et le 7 décembre avec les élus du comité syndical suite à leur élaboration au comité syndical séminaire du 6 juillet 2022 (travail sur les attentes des élus pour le SCoT).

Ayant été décidés lors d'une instance officielle, ils n'ont jamais changé. Les techniciens de l'EP SCoT et de l'AURG ont travaillé en essayant de décider quelles thématiques, quels sujets interterritoriaux pouvaient y figurer. Les axes étant très larges, il a par la suite été décidé de présenter le SPA aux élus par le biais d'une approche par thématique (eau ; énergie ; commerce, etc.) plus simple à appréhender.

Dans un **contexte en forte évolution**, en intégrant les principes de **sobriété foncière et énergétique**, **d'optimisation foncière et d'efficacité énergétique** :

Définir une nouvelle stratégie de résilience, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

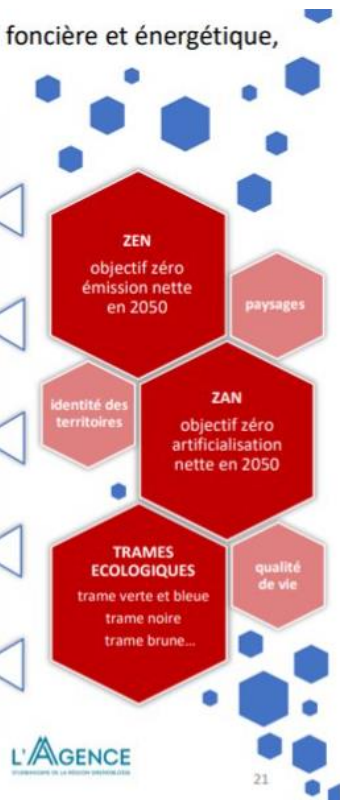
Prendre en compte les limites de nos ressources (eau, foncier, terres agricoles, forêt, etc.) dans le développement du territoire et renforcer les moyens de leur préservation

Accompagner les changements de pratiques en urbanisme rendus nécessaires par l'évolution de la connaissance et de la prise en compte des risques

Renforcer les centralités et élaborer une nouvelle stratégie résidentielle intégrant la diversité des parcours de vie

Adapter les équipements structurants du territoire pour contribuer à la réduction de l'impact carbone des mobilités, tout en les mettant au service de la vie quotidienne des habitants, usagers et visiteurs de la Greg

Spatialisation du développement de la Greg : évolution des espaces potentiels de développement et possiblement de l'armature territoriale



H. Qualification des élus délégués titulaires en avril 2023

Ce tableau reprend la liste des élus en avril 2023. Des élus changent régulièrement, il n'a donc pas vocation à donner des informations pérennes, mais à ébaucher des analyses et des remarques générales sur la nouveauté des élus dans le SCoT et leur acculturation aux problématiques qui y sont liées.

EPCI	Nom	Rôle au sein de l'EP SCoT	Poste dans la structure intercommunale	Poste dans la structure communale	Niveau hiérarchique de la commune dans le SCoT	Ancienneté de l'élu dans le SCoT
GAM	Philippe Cardin	VP	Conseiller Métropolitain	Maire de Meylan	Cœur d'Agglo et polarité relais	Nouveau
GAM	Vincent Fristot	Bureau	Adjoint Finances et Comptabilité écologique, Contentieux, Transition énergétique Conseiller communautaire à la métropole	Adjoint au maire de Grenoble	Ville centre	Nouveau
GAM	Florent Cholat	Bureau	Conseiller Métropolitain délégué	Maire de Champagnier	Pôle secondaire	Nouveau
GAM	Laurent Thoviste	Bureau	Président du groupe Métropole des Territoires de Progrès Solidaire Conseiller délégué à la participation et aux travaux du SMMAG	Adjoint au maire de Fontaine	Cœur d'Agglo et polarité relais	Nouveau
GAM	Franck Fleury	Bureau	Conseiller Métropolitain	Conseiller municipal à Herbeys	Pôle local	Nouveau
GAM	Pierre Bejaji	Délégué	Conseiller métropolitain délégué à la prévention de la délinquance et à la prévention spécialisée	Conseiller municipal d'Eybens délégué Aménagement du territoire et urbanisme	Cœur d'Agglo et polarité relais	Ancien
GAM	Pierre Labriet	Délégué	Conseiller métropolitain délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	Adjoint au maire d'Echirolles	Cœur d'Agglo et polarité relais	Nouveau
GAM	Jean-Luc Corbet	Délégué	Conseiller métropolitain	Maire de Varcis-Allières et Risset	Pôle d'appui	Nouveau
GAM	Dominique Escaron	Délégué	Conseiller métropolitain	Maire du Sappey-en-Chartreuse	Pôle local et touristique	Nouveau
GAM	Nicolas Pinel	Délégué	Conseiller métropolitain	Conseiller municipal de Grenoble	Cœur d'Agglo et polarité relais	Nouveau
CAPV	Bruno Cattin	VP	Président de la CAPV	Maire de Voissant	Pôle local	Nouveau
CAPV	Nadine Reux	Bureau	1ère Vice-présidente de la CAPV en charge de la transition écologique	Maire de Charnècles	Pôle local	Nouveau
CAPV	Anne Gérin	Délégué	Conseillère communautaire	Maire-adjointe de Voreppe	Pôle principal	Nouveau

CAPV	Anthony Moreau	Délégué	12ème Vice-Président en charge de la gestion du patrimoine communautaire	3ème adjoint à Voiron en charge de l'environnement, de l'urbanisme, travaux, et des mobilités	Ville centre	Nouveau
CCBE	Roger Valtat	VP	Président de la CCBE : chargé des PCAET, ressources humaines, communication	1er adjoint de Colombe	Pôle d'appui	Nouveau
CCBE	Dominique Pallier	Délégué	Directeur du service Aménagement et Planification & Directeur du Pôle Aménagement et Transports DGA en charge de l'aménagement et du développement à la CCPV	Maire d'Apprieu	Pôle d'appui	Nouveau
BIC	Joël Gullon	Délégué	Président de BIC	Maire de la Côte Saint-André	Pôle principal	Nouveau
BIC	Marcial Simondant	VP	Vice-Président de Bièvre Isère en charge de la Prospective Territoriale et urbanisme	Maire d'Artas	Pôle d'appui	Ancien
BIC	Jean-Pierre Perroud	Délégué	Vice-président délégué à l'économie	Maire de Sardieu	Pôle local	Nouveau
BIC	Dominique Primat	Délégué	Vice-présidente déléguée au logement et à l'habitat	Maire de Marcilloles	Pôle secondaire	Nouveau
CCT	Jérôme Fauconnier	Bureau	Président de CCT	Maire d'Avignonnet	Pôle local	Nouveau
CCT	Béatrice Vial	VP	10ème Vice-présidente Urbanisme et Aménagement du territoire	Maire de Saint-Paul-lès-Monestier	Pôle local	Nouveau
CCT	Claude Didier	Délégué	Conseiller communautaire	Conseiller municipal et délégué à l'urbanisme, la politique du logement et aux mobilités de Mens	Pôle secondaire	Ancien
SMVIC	Jean-Claude Darlet	VP	9e Vice-président Aménagement, foncier et politiques contractuelles	Maire de Saint-Bonnet de Chavagnes	Pôle local	Nouveau
SMVIC	Gilbert Champon	Délégué	11e Vice-président Agriculture, habitat, sentiers et accessibilité	Maire de Chasselay	Pôle local	Nouveau
SMVIC	Albert Buisson	Délégué	7e Vice-président Environnement, transition énergétique et mobilité	Maire de l'Albenc	Pôle d'appui	Nouveau
CCG	Laurence Théry	Présidente de l'EP SCoT	1ère Vice-Présidente en charge de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat	Maire du Touvet	Pôle d'appui	Nouveau
CCG	Coralie Bourdelain	VP	5ème Vice-Présidente en charge des mobilités et des déplacements	Maire de Revel	Pôle local	Nouveau
CCG	Julien Lorentz	Délégué	13ème Vice-Président en charge du commerce, de l'artisanat et des services	Maire délégué Saint-Hilaire du Touvet Plateau des petites Roches	Pôle secondaire	Nouveau
CCG	Jean-François Clapaz	Délégué	10ème Vice-Président en charge de l'économie et du développement industriel	Adjoint au maire de Montbonnot-Saint-Martin	Pôle d'appui	Nouveau

Analyse chiffrée du tableau précédent :

Sur 7 EPCI, 4 présidents d'intercommunalités sont élus titulaires, 1 est suppléant, 2 ne sont pas élus délégués au SCoT (SMVIC et GAM)

➔ Un SCoT dans lequel les grands élus du territoire sont relativement bien impliqués.

Parmi les 30 élus, 19 sont maires ; 7 sont adjoints ; 4 sont conseillers municipaux.

➔ Comment vivent-ils leur légitimité au sein du SCoT ?

Parmi les 30 élus, que ce soit dans leur structure communale ou intercommunale, 7 ont une délégation en rapport avec l'urbanisme et l'aménagement ; 6 ont une délégation en lien avec les thématiques de transports et mobilités ; 5 ont une délégation intégrant des problématiques de transition écologique ou énergétique ; 3 ont une délégation en rapport avec l'économie, l'industrie ou le commerce ; 4 ont une délégation portant sur l'habitat et le logement. Parmi eux, 6 ont une délégation mêlant plusieurs de ces problématiques. 11 élus n'ont pas, selon ce tableau, de lien direct avec les problématiques du SCoT.

➔ 2/3 des élus ayant une délégation communale ou intercommunale portant sur les thématiques du SCoT. Des élus acculturés facilement ? On ne connaît pas la teneur de leurs connaissances dans le domaine ; on ne sait pas si c'est la première fois qu'ils ont ce type de poste. Pour le tiers restant : des élus non acculturés ? Difficile de savoir s'ils ont des connaissances dans ces domaines.

Parmi les 30 élus, 5 viennent d'un pôle d'agglomération ou de polarité relais, 2 viennent d'une ville-centre, 2 viennent d'un pôle principal, 7 viennent d'un pôle d'appui, 4 viennent d'un pôle secondaire, 10 viennent d'un pôle local.

➔ Pas de commentaire particulier. Relativement bonne représentation de la hiérarchie des pôles au sein de la GReG

Parmi les 30 élus, 3 seraient des élus déjà délégués au SCoT avant 2020 (selon un chargé de mission à l'EP SCoT) ; les autres seraient tous devenus élus délégués au SCoT après les élections municipales de 2020.

➔ Des élus peu acculturés au début ? Des élus qui ne restent pas ?

Bibliographie

OUVRAGES

DUESENBERRY, James. *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior (Economic Studies : No. 87)*, Harvard University Press, 1949, 142 p.

LEROUX Bertrand. *La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale*, thèse de doctorat soutenue le 24 mars 2010, p 163

MAZEAUD Alice, NONJON Magali. *Le marché de la démocratie participative*, Éditions du Croquant, col. « Sociopo », 2018, 365 p

STREBLER, Jean-Philippe. *Le SCoT. Régime juridique – Contenu – Elaboration – Gestion*, Editions du Moniteur, 2016, p. 17.

EP SCoT de la GReG, *Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Urbaine de Grenoble*, 2012.

ARTICLES

BALLY, Frédéric. « Faire la ville sans l'institution : une réalité citoyenne en devenir ? », 4èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, 2015, Lille, France.

DENIZEAU-LAHAYE, Charlotte. « Des SDAU aux SCoT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. 29, no. 2, 2015, p. 61-78

LEBRETON Jean-Pierre. *Droit de l'urbanisme*, manuel, Presses universitaires de France, collection « Droit fondamental », 1993, 479 pages.

LEBRETON Jean-Pierre. « La planification urbaine dans la loi ALUR » : *AJDA*, 2014, p. 1088.

PINSON Gilles. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 4, 2006, pp. 619-651.

SOAZIC, Marie. « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 205-215.

SOLER-COUTEAUX, P., STREBLER, J. P. « L'ardente obligation de « grenelliser » les SCoT ». *Revue de droit Immobilier*, 2013, 70 p.

STREBLER, Jean-Philippe. « Le SCoT, aiguillon de l'intercommunalité », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 319-332.

THERMOZ-LIAUDY, Caroline. SDCI : quel nouveau visage pour l'Isère ?, *L'Essor*, 2015.

VANIER M., FAURE A., DUGUA B., LOISEL M., MARTIN-GOUSSET C. « Vers un âge 2 de l'aménagement made in France ? La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, n°109, 2017, p. 33-38.

MENY Yves. « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique », *Pouvoirs locaux*, 4, mars 1990, p. 90-93.

OFFNER Jean-Marc. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 1, 2006, pp. 27-47.

DUBAR Claude, ROLLE Christiane, « Les temporalités dans les sciences sociales : introduction », *Temporalités* [En ligne], 8 | 2008, mis en ligne le 09 juillet 2009, consulté le 15 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/temporalites/57>

GHORRA-GOBIN Cynthia. La Démarche comparative en sciences sociales : esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs, document de travail MOST, 1999, 23 p.

De VERDALLE Laure, VIGOUR Cécile, LE BIANIC Thomas. « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses », *Terrains & travaux*, vol. 21, no. 2, 2012, pp. 5-21.

ETUDES ET RAPPORTS

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, « Bilan des six premières années de mise en œuvre du SCoT de la Grande Région de Grenoble », rapport rédigée par l'AURG et diffusé sur le site internet du SCoT, 2018.

BAIETTO Marc (dir.), « Gestion des limites. Limites de principe, limites stratégiques », Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur de la Région grenobloise, *Les carnets pratiques*, N°3, 2007.

GASS Stella (Dir), BIAGGI Emma, GAUTIER Baptiste, VERNEY Camille. *Coûts et financement des SCoT. Enquête au 1er semestre 2022*, étude publiée par la Fédération Nationale des SCoT sur <https://www.fedeSCoT.org/publications/etudes>, 2022, consulté le 05/08/2023.

HEINRICH Michel (dir), BAUDY Olivier, BENOIT Audrey, GASS Stella, GONDARD Cécile, PAGNIER David, SANCHEZ-MARTIN Christine. *SCoT en action. La mise en œuvre opérationnelle des SCoT*, étude publiée par la Fédération Nationale des SCoT sur <https://www.fedeSCoT.org/publications/etudes>, 2021, consulté le 10/08/2023.

Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, *Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire*, publié le 30 mai 2022, consulté le 08/08/2023.

Ministère en charge de l'urbanisme, Fédération Nationale des SCoT. *Le SCoT modernisé*, rapport, 2022, 128p.

ROZET Jean-Pierre. *Communes, intercommunalités, quel devenir ?*, Avis et rapport du Conseil économique et social, 2005.

Syndicat DEPART, Panorama des SCoT, étude réalisée sur panorama des SCoT au 1^{er} janvier 2020.

VANIER M., FAURE A., DUGUA B., LOISEL M., MARTIN-GOUSSET C. *SCoT et territoires : Quels acquis ? Quelles perspectives ?*, Recherche-action lancée par la Fédération des SCoT, Rapport final, 2016.

SITES INTERNET

Frédéric Fortin, « ZAN et garantie universelle : une condamnation de l'aménagement du territoire », selon la Fédération des SCoT, *MCM Presse* pour Localtis, sur le site de la banque des territoires, <https://www.banquedesterritoires.fr/zan-et-garantie-universelle-une-condamnation-de-lamenagement-du-territoire-selon-la-federation-des>, 2023.

Site internet du SCoT de la Grande Région de Grenoble, <https://SCoT-region-grenoble.org/accueil-SCoT-2030-grenoble/>

Site internet de la Fédération Nationale des SCoT : <https://www.fedeSCoT.org/>

VANIER Martin cité par Romain Thévenet in « Martin Vanier : l'interterritorialité, nouveau design des territoires », 3 avril 2009, La27eRegion.fr

LEGISLATIONS

Article L122-3 du Code de l'Urbanisme.

Décret n°2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme.

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE).

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (EC).

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Climat & Résilience).

Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dite « d'orientation foncière » (LOF).

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les Départements, les Régions et l'État.

Table des figures

Figure 1 : Fréquence et taux de participation approximatif des élus délégués lors des comités syndicaux, entre 1996 et 2023. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.	17
Figure 2 : Graphique représentant l'évolution du nombre de groupements de communes à fiscalité propre par année, entre 1993 et 2020, selon les données de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) au 1er janvier de chaque année. Réalisé par l'Insee, 2021.	22
Figure 3 : Les secteurs d'études et les intercommunalités membres du Schéma Directeur en 2008. Réalisé par l'EP SCoT, 2008.	23
Figure 4 : Carte du périmètre actuel du SCoT de la Grande Région de Grenoble, fixé en 2018, date de sa dernière modification. Réalisée par L'AURG, 2018.	25
Figure 5 : L'emploi, la population et le logement dans les EPCI de l'aire grenobloise, selon les données 2019 de l'Insee. Réalisé par L'AURG, 2023.	28
Figure 6 : Les mobilités domicile-travail dans les EPCI de l'aire grenobloise, selon les données 2019 de l'Insee. Réalisé par L'AURG, 2023.	29
Figure 7 : Structures porteuses de SCoT, selon des données 2021 de la Fédération des SCoT. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.	32
Figure 8 : Carte de destination générale des sols. Réalisée par le syndicat mixte du Schéma Directeur, 2000.	37
Figure 9 : Espaces potentiels de développement du SCoT. Réalisé par l'EP SCoT, 2012.	37
Figure 10 : État des lieux des documents d'urbanisme en février 2018. Réalisé par l'EP SCoT, 2018.	40
Figure 11 : Missions quotidiennes de l'établissement public du SCoT de la GREG. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.	49
Figure 12 : Les principales évolutions législatives des SCoT. Réalisé par le syndicat mixte du SCoT des Rives du Rhône, 2020.	52
Figure 13 : Le SCoT intégrateur. Réalisé par la Fédération Nationale des SCoT, 2022.	52
Figure 14 : Exemples de programmes interterritoriaux sur le territoire de la GREG. Réalisé par Adèle Barillon, 2023.	63

Table des matières

Introduction :	8
A. Un SCoT complexe s'appliquant sur un large territoire	8
B. L'intérêt d'un Socle Partagé d'Aménagement.....	8
C. Prise de recul et approche diachronique des défis relevés	10
Problématisation et méthodologie	12
A. Des entretiens avec des membres de l'univers SCoT	13
B. Une frise chronologique pour croiser les données	15
C. Une analyse de la fréquence des comités syndicaux et du taux de participation des élus délégués à ces instances-clés	16
I. Des défis inhérents à la gestion d'un grand territoire	18
A. Quand le SCoT n'était pas le SCoT	18
1. Une nouvelle strate de planification à élaborer	18
2. Du SDAU de la RUG au SCoT de la GReG, quelle continuité ?	20
B. Donner un corps au territoire.....	21
1. Le périmètre et ses évolutions	21
2. Le périmètre pertinent	25
3. Quelles difficultés spécifiques au territoire d'un SCoT métropolitain ?.....	27
C. Une identité à construire.....	30
1. Concevoir une approche interterritoriale de la planification	31
2. Du règlementaire au projet de territoire.....	32
II. Des périodes de transition, entre changements et réactualisation	35
A. L'élaboration, une période d'effervescence politique	35
1. Vers un SCoT « Grenelle » et ambitieux	36
2. Les principaux défis de l'élaboration	38
B. Bilans et remise en perspective.....	39
1. Une mise à jour importante.....	40
2. ... qui entraîne une remise en question du modèle actuel.....	41
C. A chaque élection, les cartes sont battues et le jeu continue	42
1. Acculturation et montée en compétence.....	42
2. Continuité du vote et apport des nouveaux élus	44
D. Modification et révision : des évolutions concrètes et inévitables	46
1. Des modifications minimales du document.....	46
2. La révision, une seconde élaboration.....	47
E. La mise en œuvre, période de crise et d'adaptation constante ?	48

III. Deux écueils potentiels pour la fabrique territoriale	51
A. Le SCoT, fabrique de la contrainte volontaire.....	51
1. La temporalité réglementaire.....	51
2. S'imposer ses propres contraintes	54
3. « Choisir pour ne pas subir »	55
B. Quelle place pour la technicité dans le SCoT ?.....	56
1. Un besoin d'ingénierie à combler	56
2. Un SCoT techniciste ?	57
IV. S'adapter dans l'incertitude	59
A. Communiquer autrement.....	59
1. Le SCoT négociateur avec les élus	59
2. Une ouverture timide à la concertation habitante.....	60
B. Un SPA de plus sur le chemin de l'interterritorialité	62
Conclusion.....	65
Annexes.....	66
A. Formulation de la grille d'entretien-type	66
B. Grille d'analyse des entretiens	69
C. Exemple de retranscription partielle et d'application de la grille d'analyse.....	70
D. Frise chronologique des évolutions et défis rencontrés par les SDAU, SD et SCoT de la Grande Région de Grenoble.....	81
E. Analyse précise de la participation et de la fréquence des comités syndicaux entre 1996 et 2024.....	83
F. Carte des orientations du SCoT de la Grande Région de Grenoble en 2018.....	87
G. Axes thématiques du SPA	89
H. Qualification des élus délégués titulaires en avril 2023	90
Bibliographie.....	93
Table des figures	97
Table des matières	98