

Fiche d'acquis

Type	Chapitre d'ouvrage collectif
Titre	L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial
Auteurs	Nicole LEROUSSEAU, Corinne MANSON
Année	2009
Edition	Les cahiers du GRIDAUH
Revue	-
Vol./n°/mois	-
Pages	pp. 215-243
Source	Documentation Audal

Discipline	Droit de l'urbanisme
Sujet	Place du Scot dans le système de pilotage territorial
Mots clefs	Scot, planification, compatibilité, partenariat, pilotage territoriale, charte, contrat, inter-Scot, mise en œuvre institutionnalisée, évaluation, suivi
Problématique(s) traitée(s)	Comment les SCOT s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes et dans le paysage institutionnel local ? Comment s'articulent juridiquement les SCOT avec les autres plans et schémas ? Au-delà du droit, quelle organisation partenariale se met en place en lien avec la mise en œuvre des SCOT ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/ plan	I. La nécessaire articulation des normes A. Une hiérarchie organisée des normes 1. Une organisation pyramidale des normes 2. Un rapport de compatibilité des normes comme modalité de contrôle de la hiérarchie des normes B. Une démarche partenariale II. Une mise en œuvre « institutionnalisée » A. Les documents de mise en œuvre du Scot B. L'évaluation du Scot

Cet article a été rédigé en 2009 par Nicole Lerousseau et Corinne Manson, toutes deux professeurs de droit à l'Université de Tours, dans le cadre d'une mission d'étude confiée au Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), par le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Un peu moins d'une dizaine d'années après la loi SRU, la mission consiste à produire une analyse juridique des premiers Scot élaborés. Onze Scot ont ainsi été analysés : Annemasse, Chartres, Loches, Marennes Oléron, Métropole Savoie, Montpellier, Nantes Saint-Nazaire, Orléans, Plaine Commune, Strasbourg et Yon-et-Vie. Les résultats de l'étude sont rassemblés dans un ouvrage collectif sous la direction de Jean-Pierre Lebreton, Professeur de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur scientifique du GRIDAUH. Le Scot constitue « *un document central du projet de planification urbaine* » qu'il convient de suivre et mettre en œuvre. Dans le cadre de ce texte d'une vingtaine de pages, les deux auteurs s'interrogent alors « *sur sa place dans le système de pilotage territorial qui s'appuie sur cette organisation pyramidale des normes et sur son suivi obligatoire* » (Lerousseau, Manson, 2009, p.216). L'article est structuré autour de deux parties : la première, traite de l'articulation des normes à partir d'une approche juridique du contenu des Scot en relation avec les autres documents de planification de rang inférieur et supérieur. La seconde, complémentaire à l'approche juridique, traite de « *la mise en œuvre institutionnalisée* » à savoir le rôle du Scot dans la mise en relation des acteurs et la construction de coopération. L'article offre ainsi une description et une mise en perspective des deux leviers d'action dont dispose le Scot pour agir : la norme et le partenariat.

La hiérarchie des normes comme base juridique des SCOT

Le code de l'urbanisme organise une hiérarchie des normes dans laquelle le Scot occupe une place centrale qui en fait le pivot des documents de planification territoriale. Les deux auteurs détaillent tout d'abord comment chacun des Scot étudiés intègre les différentes normes d'ordre supérieur (DTA, PEB, PNR, SDAGE, charte de Pays) auxquels ils sont soumis, dans une règle de compatibilité ou de prise en compte. Le principe de compatibilité, qui fait l'objet d'une jurisprudence abondante, impose qu'il n'y ait pas de contrariété entre norme supérieure et inférieure. A travers le principe de prise en compte, l'articulation recherchée est analysée plus en terme de complémentarité que de superposition des composantes visées. Symétriquement, les deux auteurs analysent la manière dont les Scot s'intéressent aux documents de rang inférieur. Ils se révèlent très souples dans leurs orientations par rapport aux Plans de Déplacement Urbain (PDU) et Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) via une recherche de cohérence plus que de hiérarchie. Ils sont au contraire beaucoup plus précis dans la définition des dispositions qui s'imposent aux Plans locaux d'urbanisme (PLU). La notion de compatibilité entre documents d'urbanisme, bien que préexistante entre POS et SDAU avant la loi SRU, pose de nouvelles difficultés de mise en œuvre dans le cadre des Scot ayant un rôle de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques territoriales. Jean-Claude Bonichot rappelle ainsi que « *la compatibilité s'appréciait jusqu'alors entre documents de même nature, elle doit aujourd'hui exister entre instruments aux objectifs et au contenu très différents* » (Bonichot, 2000 cité par Lerousseau, Manson, 2009, p.231).

Accroître le contenu et la portée juridique des Scot comme conditions de leur effectivité

Les deux auteurs constatent une volonté, défendue notamment par l'Etat, d'une part, d'élargir les thématiques traitées par les Scot en tant que document intégrateur, d'introduire des objectifs précis à réaliser, et d'autre part, de durcir leur rapport avec les documents de planification de rang inférieur afin de renforcer leur effectivité. « *Cette position se retrouve dans les premiers résultats du Grenelle de l'environnement concernant les propositions en matière d'environnement. Dans son atelier relatif à 'urbanisme et gouvernance territoriale', le groupe de travail propose, outre la limitation de l'étalement urbain, d'inciter à une planification globale de l'urbanisme intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et de généraliser les Scot dans les zones sensibles, d'introduire des critères de performance énergétique dans les Scot et surtout de renforcer leur caractère opposable. Cette idée de faire du Scot un document pivot a été défendue par la doctrine depuis l'entrée en*

vigueur de la loi SRU. Il a été souligné que les Scot constituaient 'un changement de perspective complet' par rapport aux schémas directeurs qui en fait de véritables 'documents de planification stratégiques' » (Lerousseau, Manson, 2009, p. 233). Ainsi, les Scot devraient être plus prescriptifs envers les documents de rang inférieur afin de renforcer leur efficacité ou effectivité. Les deux auteurs rappellent néanmoins que l'évolution du principe de compatibilité vers un principe plus strict de conformité n'est pas conciliable avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui proscrie toute tutelle exercée de l'une sur une autre.

Le partenariat territorial comme légitimité des Scot

Nicole Lerousseau et Corinne Manson constatent qu'« au-delà de la hiérarchie des normes, les Scot incitent les élus locaux à engager un dialogue à la fois avec les autres élus et les représentants de l'Etat autour du traitement de problèmes d'action publique et permettant un 'pilote territorial' » (2009, p.235). Les deux auteurs abordent ainsi le second volet de leur argumentaire sur la dimension partenariale de l'effet Scot. Ce pilotage territorial se traduit notamment dans le cadre de la consultation du syndicat mixte de Scot sur l'élaboration des PLU avant qu'ils soient arrêtés. Pour mieux assurer cette consultation, certains Scot esquissent une réponse complémentaire en créant des groupes de suivi, ou des ateliers de projet à l'image des Scot Plaine Commune et de Strasbourg. Afin d'assurer la mise en œuvre des Scot, le Code de l'urbanisme prévoit la réalisation possible de schémas de secteur afin de préciser les orientations du Scot à l'échelle de sous-territoires à enjeux particuliers. Suite à la loi SRU, le législateur prévoit également une obligation de suivi et d'évaluation tous les dix ans. Nicole Lerousseau et Corinne Manson montrent que les Scot vont dans l'ensemble au-delà des obligations posées par les textes en prévoyant d'autres dispositifs afin d'assurer leur mise en œuvre.

Inscription des Scot dans le paysage institutionnel local

Les Scot de Loches, de Plaine Commune et d'Annemasse s'appuient ainsi sur des chartes, sans portée juridique, pour faciliter la déclinaison de leurs orientations. Le Scot Plaine Communes prévoit ainsi deux chartes : une pour la qualité architecturale des constructions neuves, une sur les liens « Entreprises - Territoires ». Les Scot cherchent à nouer un dialogue et à inscrire le syndicat mixte dans le paysage institutionnel local. Ils multiplient ainsi les formes de coopérations : participation des observatoires existants (Scot de Chartres), participation à l'établissement public foncier local de la région Île de France (Scot de Plaine Commune), partenariat avec les conseils de développement (Scot Nantes Saint-Nazaire), pilotage d'un contrat de développement Rhône-Alpes (Scot Métropole Savoie), etc. D'autres Scot se fédèrent au sein de démarches inter-Scot afin de garantir une cohérence d'ensemble à l'échelle métropolitaine. Les deux auteurs citent notamment les cas de Nantes Saint-Nazaire, Strasbourg mais aussi de Lyon et de Toulouse. Au-delà de l'évaluation, quelques Scot mettent en place des scènes d'animation partenariale pour permettre le suivi des évolutions du territoire afin de réajuster les cas échéant les différentes politiques sectorielles, voire des objectifs du Scot. Différents outils et scènes de suivi sont ainsi créés par le Scot : indicateurs de suivi de l'évolution, comité technique de suivi, commissions de travail, lettre du Scot, grille d'analyse, etc. La pérennité de l'établissement public de Scot, prévue par la loi afin d'assurer la mise en œuvre du Scot, engendre la constitution d'un « lieu de débat et d'arbitrage » qui perdure dans le temps. Par ailleurs, les informations et les données de suivi permettent la constitution d'un socle de connaissances partagées à partir duquel se construit une démarche partenariale à condition que des moyens humains, techniques et financiers soient mobilisés et surtout une volonté politique.

La mise en œuvre des Scot au prisme des hypothèses de recherche

La première hypothèse de recherche, qui présente le Scot comme un cadre pragmatique et paradoxal de la recomposition territoriale, est directement interpellée par l'article. Nicole Lerousseau et Corinne Manson présentent à ce titre les Scot comme « vecteurs du renforcement de la légitimité politique des intercommunalités » (2009, p.235) en tant qu'élément pivot de l'ensemble des documents de planification. Les deux auteurs s'appuient pour cela sur les propos de Nicolas Portier,

délégué général de l'Assemblée des Communautés de France : « *les intercommunalités exercent une fonction de 'porte-parole' des communes auprès des autres échelons institutionnels et ont souvent saisi les instruments législatifs récents (chartes de pays, projets d'agglomération et surtout Scot) pour élargir leurs missions* » (Portier, 2007 cité dans Lerousseau, Manson, 2009, p. 235). En constituant un document central, fédérateur et transversal, les Scot offrent l'opportunité au couple intercommunalités/communes de faire valoir leur capacité d'action au sein du paysage institutionnel. Le Scot favorisent le dialogue entre communes et EPCI voisines et initient ainsi les assemblages interterritoriaux. Au-delà de son contenu normatif et prescriptif, l'effectivité du Scot est davantage conditionnée par sa capacité à s'inscrire dans le paysage institutionnel local en collaborant avec d'autres acteurs et nouant des partenariats. Les Scot permettent des combinaisons institutionnelles multiples. La plupart des porteurs de Scot vont plus loin que les dispositions imposées par le législateur. Ils font preuve d'innovation dans la mise en œuvre et le suivi en proposant des dispositifs collaboratifs innovants permettant d'organiser le pilotage territorial (charte, contrat, groupe de suivi, etc.). Les deux auteurs rejoignent ainsi la deuxième hypothèse : les Scot constituent des chantiers expérimentaux de mise en œuvre des politiques publiques. Ils offrent une scène de dialogue et d'échange qui perdure dans le temps et contribuent à constituer un socle de connaissance partagé à partir notamment d'indicateurs de suivi. Les deux auteurs insistent enfin sur la grande diversité de situations au regard des onze Scot analysés dans le cadre de leur travaux de recherche. « *Il se dégage pas de modèle type ; bien au contraire, on assiste à l'émergence d'un système de pilotage 'à géométrie variable' dans lequel la dimension politique reste prépondérante* » (Lerousseau, Manson, 2009, p.241).