

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN SCOT

RÔLE ET ENJEUX DE L'ÉVALUATION



Flora DEFASNE

Référent universitaire : Pierre ALBERT
Référent professionnel : Amandine COUREAU

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à ma référente professionnelle lors de ce stage, Mme Amandine Coureau, pour sa sympathie et sa disponibilité, ainsi que pour ses conseils utiles sur le monde professionnel et la confiance qu'elle a pu m'accorder. Merci aussi à M. Pierre Albert, référent universitaire, pour sa réactivité, ses conseils et ses encouragements.

Merci à l'ensemble des techniciens et élus rencontrés qui ont répondu à mes questions et m'ont accordé du temps durant le stage ; ainsi qu'aux équipes du SCoT de la Vallée de l'Ariège et de la Communauté de Communes du Canton de Varilhes pour les bons moments aux pauses déjeuners et pour leurs conseils.

Un grand merci enfin à ma famille et à mes proches qui me soutiennent dans mes études et dans les démarches que j'entreprends, aussi rudes et folles soient elles.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I – LE SCOT ET SON ÉVALUATION : CONTEXTUALISATION ET ENJEUX	6
Pourquoi faire un SCoT ?	6
Que disent les lois ?	14
L'évaluation : une nouvelle démarche	22
II – QUELS ENJEUX POUR LE SUIVI DU SCOT DE LA VALLÉE DE L'ARIÈGE ?	27
Le SCoT de la Vallée de l'Ariège : quotidien et échéances	27
La méthodologie retenue pour le suivi : des choix stratégiques.....	33
La donnée en question	41
III – CRITIQUES ET PROSPECTIVES	46
Remise en cause de l'évaluation et du suivi	46
Dans quelle mesure l'aspect législatif est-il une difficulté ?	54
Évolutions récentes et prospectives	60
CONCLUSION.....	64
ANNEXES.....	66
BIBLIOGRAPHIE.....	74
TABLE DES MATIÈRES.....	79

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement avait compté au 1^{er} janvier 2015 un total de **448 Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)** approuvés, arrêtés, en cours d'élaboration ou au périmètre défini (dont 271 SCoT approuvés). Ces 448 schémas concernent plus de 70 % de la population et couvrent 68 % des communes. Ce sont des chiffres qui sont en **hausse**, particulièrement depuis ces quatre dernières années qui ont connu une augmentation de dix-huit projets de SCoT en moyenne par an.

La démarche de SCoT en France est au cœur des problématiques de **planification** puisque ce schéma interagit avec les documents de rang inférieur (Plans Locaux d'Urbanisme notamment) et de rang supérieur (Schéma Régional de Cohérence Écologique par exemple) par des jeux de compatibilité. L'objectif affiché par le gouvernement est de parvenir à une couverture totale du territoire français pour 2017 ; à cette fin, les différentes lois sont progressivement venues en appui des SCoT pour inciter les communes à en élaborer.

Ce soutien législatif de l'État est en cohérence avec le développement des **démarches intercommunales** et l'augmentation des compétences assurées par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) au détriment des communes. En effet, l'objectif est d'encourager les communes à déléguer leurs compétences aux EPCI et à développer des démarches de planification à cette échelle (montée en puissance des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux). Pour comprendre le but de telles mesures incitatives, il faut se replacer dans un contexte de **baisse des dotations** de l'État qui contraint à des restrictions budgétaires notamment. Les compétences augmentent et les budgets se réduisent ; de ce fait, pour peser plus efficacement, l'échelle intercommunale semble plus pertinente.

Le principe d'**évaluation** des politiques publiques s'inscrit également en continuité de cette tendance. De fait, évaluer une action ou les objectifs d'un document permet de corriger les erreurs, manquements et dysfonctionnements, notamment pour moins dépenser. Mais l'évaluation sert avant tout à amener au débat, à la prise de recul ; elle sert de levier d'actions lorsqu'elle est bien réalisée.

Le SCoT a donc pour vocation de rassembler toutes les thématiques de l'aménagement du territoire à une échelle intercommunale assez large. Au travers de ses différentes pièces, il présente le projet, les tendances et les **objectifs** de développement pour un territoire donné sur lequel les élus se sont fédérés afin de réfléchir ensemble à l'avenir de l'aménagement pour les vingt années à venir. Sans avoir vocation à réglementer strictement les conditions de

l'aménagement, le SCoT fournit quand même des prescriptions que les documents d'urbanisme communaux doivent respecter.

L'évaluation, quant à elle, permet de **mesurer l'état d'avancement des objectifs** de mise en œuvre du SCoT, c'est-à-dire la situation du territoire à un instant donné pour observer quels ont été les effets du SCoT. L'évaluation, obligatoire d'un point de vue législatif, doit intervenir au plus tard six ans après l'approbation du schéma ; ce délai, qui sera questionné, laisse l'opportunité d'élaborer un **suivi** pendant cette période. Le suivi peut en effet intervenir en complément de l'évaluation afin de la préparer et de travailler à l'observation des tendances de développement en amont de l'action évaluative.

Pour illustrer et éprouver ces problématiques, un stage de trois mois a été effectué au sein du Syndicat Mixte du **SCoT de la Vallée de l'Ariège**. L'objectif était de faire des recherches sur les suivis mis en place sur les autres territoires et de mettre en place un « **tableau de bord** » présentant des indicateurs de suivi pour ce schéma. Le SCoT de la Vallée de l'Ariège se compose de 98 communes majoritairement rurales et a été approuvé le 10 mars 2015. Depuis son approbation, la structure porteuse de SCoT s'attache à développer plusieurs outils de mise en œuvre, comme des fiches de vulgarisation. Le suivi se place au cœur de cette dynamique avec pour objectif de devenir un outil efficace.

À la lumière de ces différents éléments, on peut se demander quel est réellement le **rôle** du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du SCoT et quels en sont les **enjeux** dans le paysage de la planification d'aujourd'hui.

Ce sont d'abord les questions de **contextualisation** qui retiendront notre attention afin de comprendre d'où vient le SCoT, quelles sont les réglementations législatives qui le concernent et dans quel contexte se place l'évaluation des politiques publiques ; avant l'**étude de cas** du SCoT de la Vallée de l'Ariège et du suivi mis en place, qui permettra d'aborder la méthodologie appliquée et les questionnements survenus au cours du stage. Enfin, la dernière partie s'attachera à développer plusieurs **critiques** et **prospectives** sur l'univers des SCoT et de leur évaluation, au sujet des difficultés rencontrées mais aussi des dernières évolutions législatives et de leurs conséquences.

I – LE SCOT ET SON ÉVALUATION : CONTEXTUALISATION ET ENJEUX

A – Pourquoi faire un SCoT ?

1 – Définition et contenu du SCoT

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un **document de planification stratégique** mis en place à l'échelle intercommunale ou supra-intercommunale (il concerne le plus souvent plusieurs EPCI). Il met en place les orientations de développement à horizon vingt ans et ce pour **plusieurs thèmes** importants de l'aménagement, comme par exemple l'environnement, le développement économique, l'habitat, les déplacements, la démographie, l'organisation de l'espace, le paysage et le patrimoine, l'attractivité.

Les différentes composantes du SCoT permettent d'établir un état de la situation du territoire au moment de l'élaboration du SCoT afin de s'imprégner des enjeux et des **évolutions passées** de ce territoire (étalement urbain, pression foncière, risques naturels par exemple) et de réagir en imposant de **nouvelles tendances** directrices pour l'avenir.

Le SCoT est le résultat de la **réflexion des élus locaux** à un projet commun pour leur territoire. Il permet « *d'orienter l'évolution du territoire à long terme et d'anticiper ses mutations* » (SCoT de la Vallée de l'Ariège). Il est composé des ambitions des élus et de leurs attentes tout en exposant une évolution réaliste du territoire.

Les SCoT qui existent présentent plusieurs thématiques incontournables, presque toujours présentes. Par exemple, la protection des espaces naturels et agricoles, la question du renouvellement urbain, la hiérarchisation des services et équipements, le réseau de déplacements, la diversité de l'offre de logement.

Historique

Historiquement, le SCoT est le document qui remplace de **Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)**. Le SDAU avait été établi par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 dans une logique de **gestion de la croissance urbaine**, enjeu majeur alors en cours. Le SDAU fonctionnait avec une logique de zonage : on distinguait les zones d'activités, les zones d'habitat, les zones agricoles, les zones de loisirs, les zones naturelles protégées. Puis, il a été remplacé en 1983 par le **Schéma Directeur (SD)** dans la continuité des changements avec les lois de décentralisation. Le SD était lui aussi focalisé sur l'occupation des sols et n'était qu'un document sectoriel parmi d'autres, formant un tout avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) par exemple.

Le SCoT, lui, est issu de la **Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains (SRU)** de 2000 qui, concernant le domaine de l'urbanisme, a apporté plusieurs modifications : les SD sont donc devenus les SCoT, les Plans d'Occupation des Sols (POS) sont devenus les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et la loi promeut également l'idée de **densification** en accord avec les principes du développement durable.

Le SCoT a pour objectif de relier entre elles toutes les thématiques de l'urbanisme en un seul document. Il devient le document **fédérateur** de tous ces documents sectoriels. Il s'inscrit dans un contexte de **concurrence** entre les espaces qui veulent tous être attractifs et posséder des équipements structurants. Ce schéma doit donc notamment gérer la localisation préférentielle des équipements et les tendances souhaitées d'attractivité. Le SCoT doit lier « *accessibilité, performance des infrastructures, qualité du cadre de vie, qualité de l'offre culturelle, de formation et de services de haut niveau* » (CERTU, 2003) pour des enjeux économiques mieux pris en compte à l'échelle globale du territoire.

Contenu du SCoT

Le Code de l'Urbanisme règlemente précisément le contenu du SCoT qui est composé de **plusieurs documents** qui se subdivisent pour donner un ensemble complet d'un projet de territoire abouti. Il se compose de trois pièces principales : le Rapport de Présentation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).

Le **Rapport de Présentation** se subdivise en trois : le **Diagnostic Territorial** présente un portrait du territoire (ses enjeux, ses atouts, ses points faibles, ses particularités, sur tous les domaines de l'aménagement) ; l'**État Initial de l'Environnement** dresse une description détaillée de la situation environnementale du territoire à date d'élaboration du SCoT (entités paysagères, patrimoine naturel, état de l'eau, utilisation des énergies, gestion des déchets, risques, espaces protégés, etc.) ; l'**Évaluation Environnementale** présente une évaluation potentielle des incidences du SCoT sur toutes les questions de biodiversité (sur les zones protégées, sur les paysages, sur la gestion des risques, etc.) mais elle liste également les documents que le SCoT doit prendre en compte (comme le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) ou plus simplement la Loi Montagne). Le Rapport de Présentation est un document d'explication et c'est une pièce non opposable.

Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)** est le projet politique des élus du SCoT. Il décline les ambitions pour le territoire et développe des objectifs à horizon vingt ans en fonction de la situation développée dans le Diagnostic Territorial et selon les ambitions de l'État dans un contexte de développement durable.

Le **Document d'Orientations et d'Objectifs** (DOO) est en quelque sorte la partie agissante du SCoT. Il définit les orientations selon lesquelles le développement doit se faire pour réaliser les objectifs définis dans le PADD. Le DOO opère une différenciation des orientations qu'il développe : il distingue les prescriptions des recommandations. Les prescriptions sont obligatoirement mises en place par les communes dans leurs documents d'urbanisme locaux, tandis que les recommandations sont davantage des conseils, elles incitent à appliquer des mesures pour mieux réaliser les objectifs du PADD. Le contenu du DOO est opposable et s'impose aux documents sectoriels, nous le verrons.

Souvent, le SCoT est complété par des pièces annexes comme une explication des choix retenus dans le PADD et le DOO, un résumé non-technique des trois pièces du SCoT, des documents graphiques.

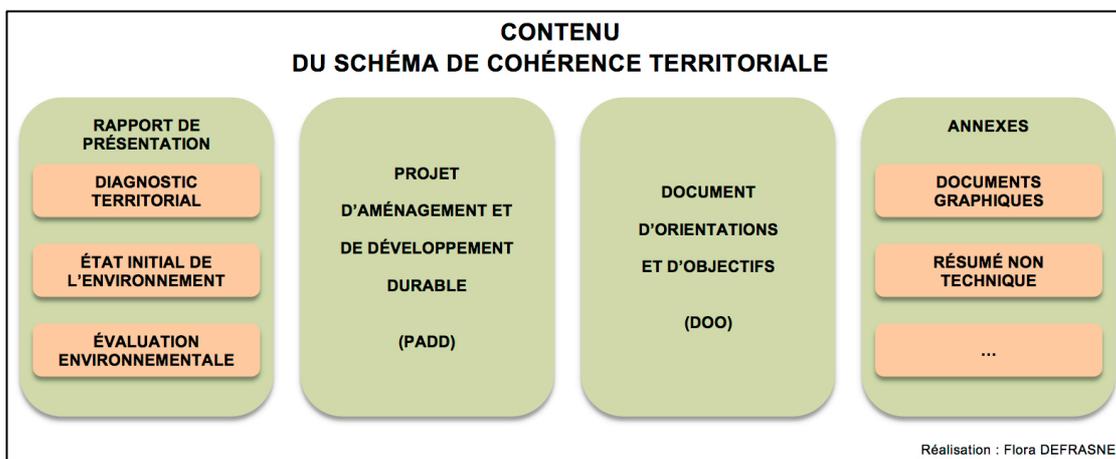


Figure 1

2 – Le SCoT tout puissant ?

Le SCoT est un document qui cadre les politiques d'aménagement sur son territoire ; il est en lien avec d'autres documents, schémas, plans, programmes ou lois qui règlementent l'aménagement. Il est donc **opposable** à certains documents et se doit d'être **compatible** avec d'autres.

Le SCoT est opposable à plusieurs types de documents et opérations. Tout d'abord, les **documents d'urbanismes locaux** (PLU, POS et Cartes Communales) doivent tenir compte de ses prescriptions. C'est aussi le cas des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUi), de plus en plus présents dans le paysage de l'aménagement. Les **opérations d'aménagement** d'envergure comme les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) et les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) doivent aussi tenir compte du SCoT. Enfin, les différents **plans et programmes sectoriels** sont dans l'obligation de prendre en considération ce document supérieur : Programme

Local de l'Habitat (PLH), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) par exemple.

Mais le SCoT n'a pas vocation à régler strictement tous les domaines de l'aménagement ; il laisse certaines latitudes aux communes pour qu'elles puissent exprimer, à échelle réduite, leur propre projet de territoire. C'est un document qui n'a pas été pensé pour tout maîtriser mais bien pour orienter le développement en préservant les espaces naturels et agricoles, en limitant la consommation foncière notamment.

De façon similaire, le SCoT doit, lui, tenir compte de certaines directives qui lui sont supérieures. De fait, plusieurs **lois** s'imposent au document, notamment les lois dites Montagne et Littoral, respectivement datées de 1985 et 1986. Le SCoT doit aussi composer avec différentes **chartes et plusieurs schémas sectoriels** : les chartes de PNR et PNN par exemple, les SDAGE et SAGE pour le secteur de l'eau, la directive paysage, le Plan de Gestion des Risques d'Inondation ou encore les Programmes d'Intérêts Généraux (PIG).

L'**opposabilité** signifie que les dispositions d'un document ne doivent pas empêcher les directives d'un document de rang supérieur de s'appliquer (le PLU ne doit pas entrer en contradiction avec le SCoT par exemple). Il existe aussi la notion de « **prise en compte** ». Elle est moins rigoureuse que l'opposabilité ; elle signifie qu'un document ne doit pas ignorer les grandes lignes du document qui lui est supérieur (un SCoT doit tenir compte du SRCE correspondant sans pour autant avoir obligation d'en retranscrire toutes les directives).

De cette manière, le SCoT s'intègre pleinement à une **armature hiérarchisée** de l'aménagement du territoire. Il y a un rapport étroit entre un SCoT et la dynamique régionale notamment puisque les **Schémas Régionaux sectoriels** sont assez nombreux et doivent être pris en compte. Mais au-delà des questions de compatibilité, les Schémas Régionaux impulsent souvent des dynamiques au sein des SCoT. Par exemple, la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées est en train de lancer l'élaboration d'un Schéma Régional de l'Intermodalité qui pourrait déclencher la création du Plan Global de Déplacements à l'échelle du SCoT de la Vallée de l'Ariège, prévu depuis la phase de rédaction.

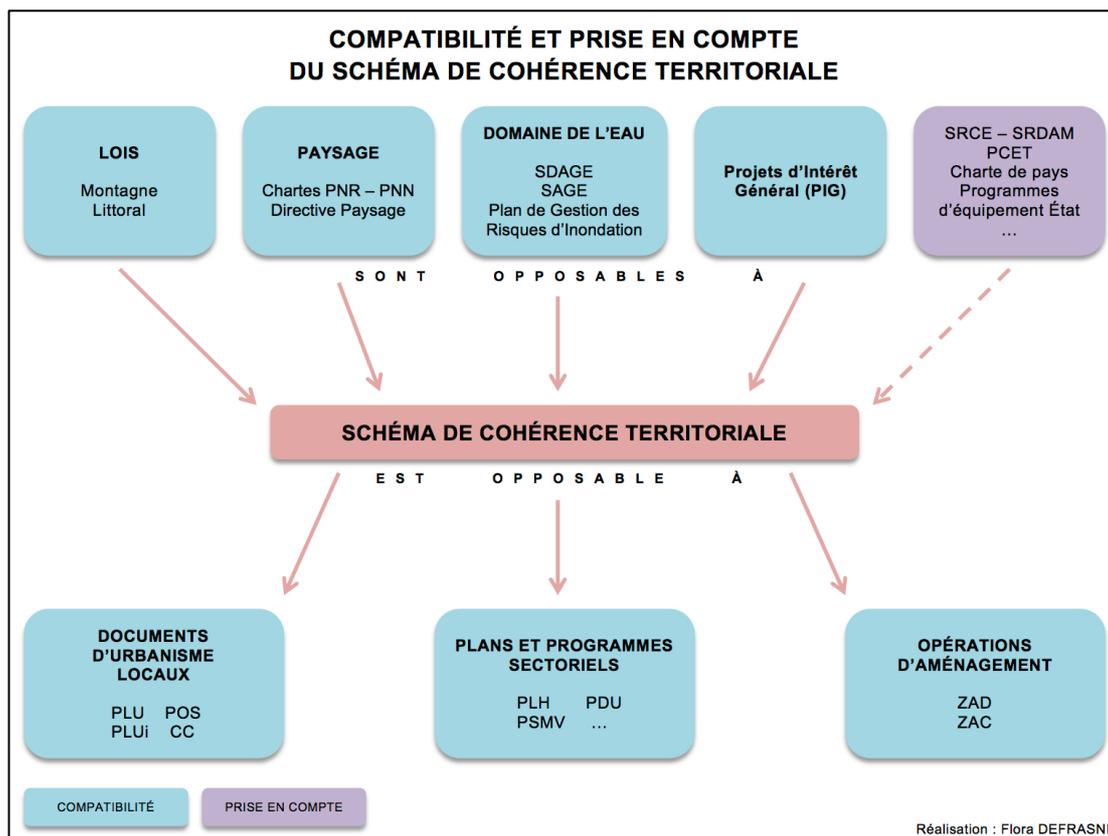


Figure 2

3 – Le SCoT : un mal pour un bien ?

Le Schéma de Cohérence Territoriale est donc un document qui vise à règlementer ; de ce fait, il présente nécessairement des **avantages** pour les communes qui n'ont qu'à suivre les directives prescrites mais également des contraintes au développement qui peuvent apparaître comme des **inconvenients**.

Ces aspects plutôt positifs ou négatifs, dont certains sont subjectifs et surtout changent en fonction des situations singulières des communes, sont importants à comprendre pour saisir pleinement tout l'**enjeu des SCoT**. En effet, ils permettent de voir en quoi ce document est nécessaire à l'aménagement du territoire aujourd'hui, en quoi son échelle est plus ou moins pertinente en fonction des périmètres choisis mais aussi les dynamiques en chaînes qui se créent à partir de son élaboration.

Concernant les avantages, on peut en dénombrer quatre principaux :

- le SCoT est souvent la première occasion de faire travailler les élus d'un territoire **ensemble** sur un projet politique unique
- le SCoT a une **action prospective** qui permet d'anticiper sur les tendances de développement du territoire

- le SCoT rassemble également les différents **acteurs de l'aménagement** autour de discussions pour un même objectif de développement (élus, agents de l'État, Chambres consulaires, techniciens des différentes structures, etc.)
- le SCoT est le document qui réunit réellement toutes les **thématiques** de l'aménagement, il centralise les directives présentes dans les documents de rangs supérieur et inférieur ; par les jeux de compatibilité, le SCoT reconduit notamment des thématiques régionales et nationales pour une **cohérence** de l'aménagement

On peut compter trois principaux inconvénients :

- la réalisation d'un SCoT appelle nécessairement à la **création d'une structure** : équipe politique (élection d'un président), équipe technique (création de postes, embauches, location de locaux, etc.)
- l'élaboration du SCoT demande beaucoup de **temps** (plusieurs années), une mobilisation constante des élus et des **moyens** techniques et financiers
- la démarche de SCoT est relativement **complexe** : plusieurs documents assez conséquents à rédiger, beaucoup d'étapes à ne pas oublier (sous peine de poursuites judiciaires potentielles qui peuvent mener à la caducité du SCoT)

4 – La démarche de SCoT

La démarche d'élaboration d'un SCoT n'est donc pas des plus simples ; elle se décompose en de nombreuses **étapes** échelonnées sur plusieurs années. On peut distinguer cinq grandes phases qui se subdivisent chacune en sous-étapes.

Tout d'abord, des **études de faisabilité** du document sont faites afin d'explorer la pertinence d'un SCoT sur un territoire donné. Vient ensuite la définition du **périmètre** et sa validation par le préfet qui donnent lieu à la création de la **structure** porteuse du schéma. Une fois que la structure est créée et que l'équipe politique est en place, les réunions de travail commencent par la sensibilisation au SCoT : définir le schéma et en expliciter les intérêts pour susciter une motivation qui devra perdurer sur les quelques années d'élaboration du document mais aussi par la suite sur les nombreuses années de mise en œuvre et d'évaluation du schéma.

La **rédaction des différentes pièces** qui composent le SCoT vient ensuite. Elle est le plus souvent effectuée par un ou plusieurs bureaux d'études engagés par la nouvelle structure. La

première action portée par les experts du bureau d'études est le diagnostic qui va donner lieu à la rédaction de la première pièce du Rapport de Présentation. Le Diagnostic Territorial doit revenir sur le **contexte** de la démarche de SCoT mais surtout sur la situation géographique, démographique et économique du territoire avec un état de la couverture en logements, en équipements ou encore en transports. Les étapes de rédaction suivent le même ordre que le classement des documents dans le SCoT. Il sert donc de base, d'état zéro pour ensuite procéder à l'Évaluation Environnementale qui analyse les incidences de la mise en œuvre du schéma.

C'est seulement après le démarrage des réflexions et de la rédaction sur les différentes pièces du Rapport de Présentation que les **élus** vont pouvoir se pencher sur le projet politique qui constituera le PADD puis sur le contenu du DOO, toujours épaulés par le bureau d'études et l'équipe technique du SCoT.

Une fois la première rédaction terminée, une **concertation** doit être lancée au minimum quatre mois avant la date d'approbation. Cette concertation dure elle-même plusieurs mois et doit donner lieu à un bilan. Si le SCoT n'a pas soulevé de problème majeur, une version du projet est arrêtée.

Suite à cela, la version arrêtée est soumise à **enquête publique**, là encore pour plusieurs mois. Ces enquêtes donnent souvent lieu à des modifications nécessaires du SCoT avant approbation de la version définitive.

Lors des enquêtes publiques, les associations, comme les habitants de façon individuelle, peuvent faire remonter des incohérences ou des manquements dans le document. Une fois l'enquête publique effectuée, si la structure porteuse de SCoT a réalisé toutes les étapes demandées et a correctement pris en compte les remarques faites, il ne peut y avoir de recours à ce sujet contre le document, dans la mesure où l'enquête publique avait déjà donné l'occasion de s'exprimer.

Enfin, une fois tout le processus terminé, **le SCoT est approuvé** et devient opposable. La mise en œuvre commence alors avec la nécessité pour les documents d'urbanisme locaux de se mettre en révision pour devenir compatibles avec le SCoT.

La complexité de l'enchaînement de toutes ces étapes fait parfois que certaines sont oubliées ou ne sont pas faites dans les délais imposés ; cela entraîne des **vices de forme** pour lesquels la structure peut être poursuivie.

Le SCoT est donc « à la fois un **guide** pour l'action publique et un **cadre de référence** pour les acteurs privés qui souhaiteraient participer au développement de ce territoire » (SCoT de la Vallée de l'Ariège). C'est un document de planification stratégique qui définit les orientations de développement du territoire en regroupant plusieurs thématiques. Il est le fruit de la réflexion des élus locaux et se compose de plusieurs documents qui permettent à la fois un diagnostic du territoire et une action prospective.

Le SCoT présente toutefois des inconvénients qui contrebalancent ses divers avantages ; il demande en effet un **investissement** de temps et de moyens. Nous avons également constaté que ce schéma s'intégrait à une dynamique plus large de l'aménagement répondant à des jeux de **compatibilité**. Enfin, on peut dire que le SCoT permet une meilleure cohérence des actions et un travail conjoint des différents acteurs de l'aménagement.

Dans les objectifs qui sont définis par le SCoT, le **cadre législatif** a bien entendu toute son importance. Ce document de planification est étroitement lié aux objectifs de l'État dans tous les domaines qui le concerne ; c'est pourquoi, plusieurs lois postérieures à la loi SRU sont venues modifier ou préciser son contenu et les réglementations associées au SCoT.

B – Que disent les lois ?

1 – La création du SCoT (loi SRU – 2000)

Le Schéma de Cohérence Territoriale apparaît donc le 13 décembre 2000 avec la **loi SRU**. Cette dernière a profondément changé plusieurs aspects dans les domaines de l'urbanisme et du logement. On retient surtout cette loi pour sa directive obligeant 20 % de logements sociaux sur le parc total de logements pour toutes les villes atteignant un certain nombre d'habitants. Dans le domaine de l'urbanisme, cette loi de 2000 remplace, comme déjà dit, les Schémas Directeurs (SD) par les SCoT.

La loi SRU donne plusieurs directives communes aux SCoT, aux PLU et aux Cartes Communales. Les premiers articles (L. 121-1 et 121-2 notamment) mettent l'accent sur la nécessité de conjuguer plusieurs thématiques pour mieux les lier dans l'aménagement d'un même territoire ; mais aussi sur l'importance de **préserver** les espaces naturels, agricoles et forestiers à travers les différents objectifs du développement durable (diminution de la consommation foncière par exemple). La loi met aussi en avant les nouvelles tendances de l'urbanisme tel que « *la diversité des fonctions urbaines et la **mixité sociale*** » qui doivent permettre des changements sociaux grâce aux changements urbanistiques.

Ces différentes thématiques s'appliquent **aux territoires urbains comme ruraux** ; en effet, si l'enjeu de protection naturelle semble évident pour l'espace rural il l'est tout autant pour la ville qui, par son potentiel de densification, peut permettre d'augmenter le nombre d'habitants sans augmenter la surface utilisée. Inversement, si les questions de consommation foncière sont évidentes en milieu urbain, considérant la pression qu'il y existe, ce sont des problématiques fortes pour les secteurs moins denses. Si l'on prend l'exemple du SCoT de la Vallée de l'Ariège, on constate que certains secteurs connaissent une croissance démographique forte. Or, le modèle d'habitation attendu par la plupart des ménages ruraux est fortement consommateur d'espace ; c'est pourquoi, la réglementation des enveloppes foncières ouvertes à l'urbanisation est un des éléments très importants du DOO de ce SCoT rural.

Le SCoT est un schéma porté par une **structure** qui doit être créée pour l'occasion (un Syndicat Mixte le plus souvent) et rédigé par un bureau d'études spécialiste de la planification ou une agence d'urbanisme, si le territoire en est doté. Cependant, les représentants de l'État (tel que le préfet), la région et le ou les départements concernés mais aussi les PNR le cas échéant, doivent tous participer à la rédaction de ces nouveaux documents d'urbanisme, par des réunions régulières et des avis déposés.

Au-delà de ces quelques directives, la loi SRU décline, dans le chapitre II, toutes les dispositions relatives au SCoT : son **contenu** détaillé, les étapes à suivre (de la création de la

structure à l'approbation en passant par le processus de consultation), les recommandations en cas de retrait d'une commune, la mise en **révision**...

La loi SRU met également en place un certain nombre de systèmes pour inciter à la création des SCoT. Parmi eux, le principe de l'**urbanisation limitée** qui veut que l'ouverture de zones à l'urbanisation pour une commune située à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de 15 000 habitants soit interdite si la commune en question n'est pas couverte par un SCoT.

Dès la loi SRU apparaît la notion d'**évaluation** qui veut que maximum **dix ans** après approbation du SCoT, la structure porteuse du document réalise une « *analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc* » (Loi SRU, Article L. 122-14).

2 – Des modifications ponctuelles successives

La **loi Urbanisme et Habitat** du 2 juillet 2003 apporte des modifications à la loi SRU, notamment au sujet des SCoT. Tout d'abord, la règle de l'**urbanisation limitée** est assouplie : le seuil de l'agglomération passe de 15 000 à 50 000 habitants ; le nombre de communes concernées est donc réduit. Les possibilités de dérogations sont également facilitées.

Concernant les procédures de **modification** du SCoT, la loi Urbanisme et Habitat crée une procédure « légère », qui existait déjà pour les PLU, et qui permet d'adapter le SCoT à la marge sans questionner le projet politique du PADD. Toute modification devant cependant être soumise à enquête publique, la loi prévoit que l'enquête puisse être effectuée en même temps que celle d'un PLU qui serait en cours d'élaboration ou de révision au même moment. Ces changements à la marge ont pour objectif de **simplifier** les démarches.

Plusieurs **décrets** entre 2000 et 2010 sont venus modifier par touches progressives des dispositions du SCoT. Ainsi, le PADD (du SCoT comme du PLU) a été modifié et renforcé par un décret de 2004. En 2007, un décret a établi de nouvelles réglementations sur les secteurs maritimes. Pour notre étude, deux décrets nous concernent davantage :

- le décret du 27 mai **2005** « *relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement* » vient en effet modifier le Code de l'Urbanisme en mettant en place l'**évaluation environnementale** obligatoire pour un certain nombre de documents,

notamment le SCoT. Les schémas doivent donc analyser « *l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre de la directive* » (Code de l'Urbanisme, article R. 111-28).

- le décret du 22 décembre **2006** « *relatif à l'urbanisme en montagne* » donne de nouvelles directives concernant les **secteurs de montagne**. Le SCoT doit donc porter des études supplémentaires pour les secteurs concernés et effectuer des inventaires plus précis. À ce sujet, le SCoT de la Vallée de l'Ariège est directement touché puisque, nous le verrons, il compte un secteur de montagne assez important.

3 – La montée en puissance de la thématique environnementale (loi Grenelle II – 2010)

Si la loi SRU demandait déjà une certaine exigence environnementale dans les SCoT, la loi du 12 juillet 2010 portant **Engagement National pour l'Environnement (ENE)** dite « Grenelle II » va plus loin.

De manière générale, la loi Grenelle II porte l'ambition d'augmenter la couverture de SCoT sur le territoire. Le SCoT a désormais vocation à remédier aux carences des autres démarches et documents du domaine de la planification, notamment au sujet du développement durable. Le Grenelle I en 2009 et le Grenelle II en 2010 portent des mesures en France dans le contexte de montée en puissance des problématiques de développement durable dans le monde (notamment au travers des Sommets de la terre à Rio et Johannesburg en 1992, 2002 et 2012).

Concernant le SCoT et l'urbanisme, le **principe d'urbanisation limitée** est à nouveau modifié par la loi ENE qui veut qu'à partir de 2013 le seuil des agglomérations concernées repasse à 15 000 habitants pour ré-augmenter le nombre de communes concernées et inciter à la mise en place de SCoT. Ce principe sera de nouveau renforcé par les lois postérieures afin de réellement dissuader de ne pas participer à une démarche intercommunale de planification.

Au sujet du contenu des pièces du SCoT il y a quelques modifications. Le Rapport de Présentation doit analyser la question de la **consommation foncière** sur les dix ans précédant le SCoT. Cette analyse doit être intégrée au Diagnostic Territorial pour justifier des choix des enveloppes foncières accordées aux communes qui conditionnent la consommation foncière future. C'est également la loi ENE qui transforme le Document d'Orientations Générales (DOG) en Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) qui voit alors ses thématiques développées notamment autour de la question de la consommation foncière et du développement durable en

général (transition énergétique, protection naturelle par exemple). Il en est de même pour le PADD qui doit élargir ses perspectives dans ce sens.

Le Grenelle II intervient aussi sur les problématiques spécifiquement commerciales du SCOT en créant le **Document d'Aménagement Commercial** (appelé DAC ou DACom) qui devient une pièce annexe au DOO. Le DACom règle la question commerciale et notamment les délimitations et localisations des zones d'aménagement commercial (ZACom).

Enfin, concernant l'**évaluation** des SCoT spécifiquement, la loi Grenelle II apporte une modification significative inchangée depuis. Elle passe le délai **de dix ans à six ans** pour procéder à l'évaluation raccourcissant ainsi de quatre ans la marge de manœuvre et le recul pour procéder à la mesure des objectifs du SCoT et de sa mise en œuvre.

En outre, un décret du 29 février 2012 vient modifier la loi ENE signifiant que le Rapport de Présentation doit désormais préciser les indicateurs de l'évaluation dans le Diagnostic Territorial ; les indicateurs doivent donc être élaborés en amont de l'évaluation ou du suivi, au moment de la rédaction du SCoT.

La loi Grenelle II, en mettant l'accent ainsi sur le développement durable et l'environnement, incite davantage les **territoires ruraux** à se lancer dans l'élaboration de SCoT. Le **SCoT de la Vallée de l'Ariège** est justement issu de cette loi puisque les réflexions ont commencé dès 2010 pour voir l'approbation s'effectuer en mars 2015 ; nous reviendrons sur l'importance que ce SCoT confère aux différentes thématiques liées à l'environnement, un élément central, surtout en milieu rural.

4 – Des modifications par touches et une continuité des objectifs (loi ALUR – 2014)

La **loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové** (ALUR) du 24 mars 2014, portée par Cécile Duflot, concerne avant tout le logement : encadrement des prix des loyers, accès aux logements sociaux notamment. Mais elle est également importante pour plusieurs aspects du domaine de l'urbanisme.

La loi ALUR supprime le **Coefficient d'Occupation des Sols** (COS). Le COS, implanté dans le POS, servait jusque là à régler la surface que le bâti pouvait occuper sur une parcelle. Cette mesure de suppression favorise notamment la **densification** et l'objectif de limiter l'étalement urbain. Mais « *le COS est abandonné au profit d'autres règles, telles que l'emprise au*

sol, la hauteur maximum des bâtiments ou encore l'implantation de constructions par rapport aux limites séparatives, ou au domaine public » (Journal de l'Agence) que l'ont retrouve dans les PLU.

Au sujet des **POS**, la loi SRU avait déjà transformé les POS en PLU sans pour autant donner de **date butoir** à l'existence des POS. Les nombreuses communes qui n'avaient pas mis leur document d'urbanisme local en révision depuis 2000 étaient donc toujours sous POS. La loi ALUR annonce alors que les POS qui ne seraient pas transformés en PLU au 1^{er} janvier 2016 deviendraient **caducs** (les communes repasseraient sous le RNU) sauf si une procédure de révision du POS pour transformation en PLU était engagée avant le 31 décembre 2015. Dans ce cas là, le POS reste en vigueur si la commune achève son document au plus tard trois ans après approbation de la loi ALUR (donc le 24 mars 2017). C'est une mesure importante dans le cadre des SCoT puisque ces derniers sont dépendants de la révision des documents d'urbanisme locaux : la révision permet mise en compatibilité avec le SCoT, or c'est bien la compatibilité des documents locaux qui va permettre au SCoT d'être mis en œuvre.

Toujours au sujet des documents d'urbanisme locaux, la loi ALUR transfère la compétence du PLU aux intercommunalités : élaborant ainsi un **PLUi**. Les communes les plus importantes peuvent toutefois refuser de participer à un projet intercommunal pour élaborer leur propre PLU.

En matière de SCoT, la loi ALUR a eu pour principal objectif de renforcer encore plus la **couverture des SCoT** sur le territoire français, et ce, à travers plusieurs mesures. La loi ALUR renforce le principe d'**urbanisation limitée**. À partir du 1^{er} janvier 2017, l'urbanisation limitée s'appliquera à toutes les communes qui n'appartiennent pas à un SCoT opposable, sans distinction. Il existait et existe toujours des mesures de dérogation à ce principe que la loi restreint cependant.

Ainsi sur le département de l'Ariège par exemple, le principe de l'urbanisation limitée s'applique partout sauf sur le périmètre du SCoT de la Vallée de l'Ariège qui est à ce jour le seul SCoT approuvé du département (voir figure 14).

Au-delà de cette mesure, c'est le **périmètre du SCoT** qui change avec la loi de 2014. Dans l'objectif de simplifier les démarches et de valoriser au mieux les SCoT et les PLUi à la fois, la loi ALUR impose qu'un SCoT soit élaboré lorsqu'il s'agit d'un périmètre comprenant plusieurs EPCI et qu'un PLUi soit élaboré lorsqu'il concerne un seul EPCI. Toutefois, pour permettre d'atteindre les objectifs d'aménagement fixés par les différentes lois, la loi ALUR atteste que le **PLUi peut avoir les effets d'un SCoT** par accord du préfet.

Là encore, en matière de commerce des modifications surviennent. **Le DACOM est supprimé** du SCoT. Le DOO traite donc du commerce comme des autres thématiques, directement à travers des prescriptions et recommandations, sans que cela soit détaché dans un document sectoriel spécifique.

5 – Un nouveau document pour l'aménagement commercial (loi Pinel – 2015)

Le dispositif Pinel est porté par Silvia Pinel, ministre du logement, qui succède à Cécile Duflot et apporte des modifications aux dispositions sur le **logement** et l'**aménagement commercial**.

Concernant les SCoT, la loi Pinel n'intervient que sur le volet commercial. Elle réintroduit le document commercial sous le nom de **Document d'Aménagement Artisanal et Commercial** (DAAC). Pour ce document sectoriel facultatif il s'agit de localiser précisément les secteurs d'implantation de l'activité commerciale en centre comme en périphérie de ville (du commerce de proximité à la zone commerciale). Les dispositions de la loi ALUR sont conservées : le DOO présente toujours la question commerciale directement dans ses prescriptions mais un DAAC peut y être annexé pour préciser les localisations préférentielles et les conditions d'implantations des bâtiments commerciaux. Comme le DOO comprend aussi les objectifs commerciaux, le DAAC peut-être supprimé sans remettre en jeu le contenu du SCoT dans son ensemble.

Le but est de saisir toute l'importance des équipements commerciaux qui peuvent avoir des conséquences importantes sur l'aménagement et le développement du territoire.

Désormais, la CDAC qui délivre les Autorisations d'Exploitation Commerciale pour agrandir une zone commerciale et sa surface de vente par exemple, doit veiller à la compatibilité de cet agrandissement avec le DOO du SCoT et avec les directives du DAAC lorsqu'il y en a un. En l'absence de SCoT, le territoire peut avoir des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) au sein d'un PLUi par exemple qui servent alors de référence en terme de compatibilité.

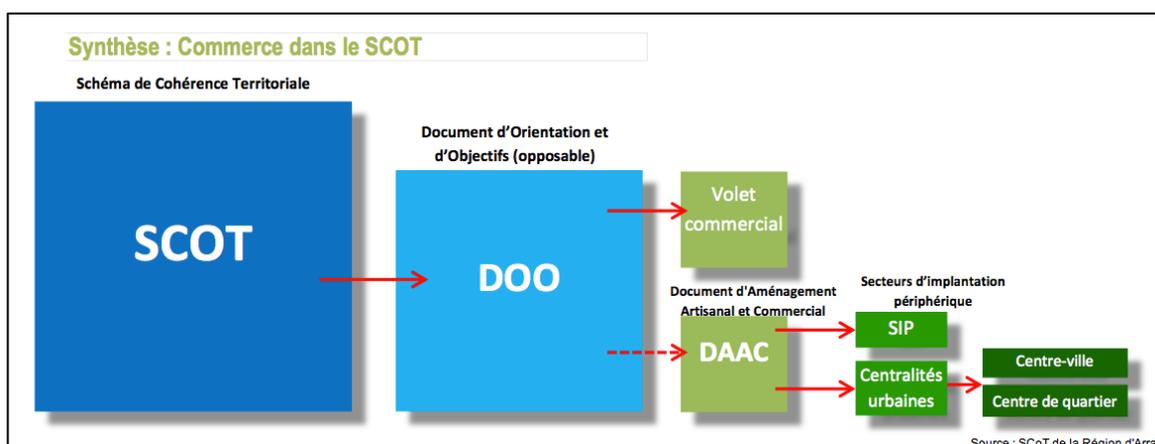


Figure 3 : place du DAAC au sein du SCoT

6 – Les enjeux de périmètre (loi NOTRe – 2015)

Enfin, la loi du 7 août 2015 portant **Nouvelle Organisation des Territoires de la République** est la dernière loi à ce jour qui vient modifier les conditions des SCoT.

Tout d'abord, la loi NOTRe vient modérer une des mesures de la loi ALUR : elle supprime l'interdiction pour un SCoT d'avoir un périmètre correspondant à un seul EPCI. Cet **assouplissement** vient en lien logique avec les dispositions que crée la loi NOTRe. En effet, cette loi apporte des changements importants sur les périmètres des EPCI en procédant à de nombreuses fusions. Ces **fusions** entraînent des conséquences sur les SCoT puisqu'un périmètre de SCoT ne peut pas diviser en deux un EPCI.

Lorsque les deux EPCI qui fusionnent appartiennent au même SCoT, cela ne pose pas de problème. Lorsque l'un des EPCI est membre d'un SCoT et l'autre non, celui-ci devient membre du SCoT qui voit alors son périmètre agrandi. Enfin, troisième cas possible, il se peut que les deux EPCI qui s'appêtent à fusionner appartiennent à des SCoT différents. Dans ce cas, le périmètre du SCoT de l'EPCI ayant le plus d'habitants est étendu et accueille les deux EPCI fusionnés tandis que l'autre SCoT réduit son périmètre.

En revanche, la loi NOTRe ne précise pas si, dans le cas d'une extension ou d'une réduction de périmètre, le SCoT est dans l'obligation de procéder à une révision ou à une modification de son contenu.

On peut également dire que la création du **Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires** (SRADDET) par la loi NOTRe a une conséquence sur le SCoT dans la mesure où c'est un document de grande ampleur qui s'impose aux autres schémas régionaux et qui s'impose donc aux PLU, Cartes Communales et SCoT.

Cette armature législative régule, au fur et à mesure de l'évolution du contexte de l'aménagement du territoire, les dispositions du SCoT pour une meilleure **adéquation** des différents objectifs de l'urbanisme et de la planification. Le SCoT accumule peu à peu plusieurs objectifs en gardant la trame essentielle : conjuguer plusieurs thèmes, préserver l'environnement, encourager la mixité sociale, prendre en compte les enjeux de consommation foncière notamment.

Au fil du temps, des mesures ont été modifiées plusieurs fois, compliquant un peu les directives à appliquer (c'est le cas du principe de l'urbanisation limitée et du DAC également). Mais malgré ces changements successifs dans le but de simplifier les démarches, le SCoT a toujours gardé la volonté de promouvoir la **densification** tout en agissant aussi bien sur les territoires urbains que sur les territoires ruraux.

Après avoir vu dans le détail le contenu et les objectifs d'un SCoT ainsi que les lois qui le réglementent, il convient de se pencher sur la question de **l'évaluation** des politiques publiques pour comprendre quelle est la teneur de l'action évaluative et quelle est sa raison d'être pour un document d'urbanisme. Cela permettra de mieux comprendre les enjeux de l'évaluation des SCoT et ce qu'implique le délai autorisé pour l'effectuer.

C – L'évaluation : une nouvelle démarche

L'évaluation des politiques publiques est une démarche relativement **récente** en France et dans le monde. Le décret du 18 novembre 1998 « *relatif à l'évaluation des politiques publiques* » est le premier décret qui établit cette évaluation d'un point de vue législatif. Elle a alors pour but de mesurer « *l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ». Ce décret a depuis été abrogé, en 2008, pour réorganiser, simplifier et ainsi renforcer la méthodologie de l'évaluation.

L'évaluation en France apparaît dans le prolongement des évaluations de l'**Union Européenne**. En effet, l'UE, qui mène et co-finance de nombreux plans et programmes entre pays pratique une évaluation de ces actions de façon très règlementée : l'évaluation survient avant, pendant et après le lancement du programme et doit être réalisée à la fois en interne et en externe pour plus d'impartialité. C'est dans ce contexte européen que la France développe son propre système d'évaluation dont certains critères se fondent sur ceux de l'Europe.

En outre, c'est une démarche qui est appelée à **s'intensifier** au gré du développement de ces actions publiques qui sont nombreuses aujourd'hui.

1 – Intérêts et apports de l'évaluation

L'évaluation permet tout d'abord de se poser des questions de plusieurs ordres : on procède en fait à un bilan sur ce qui a été réalisé (un constat de départ) qui permet ensuite de poser la question de la **qualité** de la politique menée (cela a-t-il été bien fait ?) et de son **efficacité** (les objectifs ont-ils été remplis ?). Ensuite, une fois ces aspects questionnés, s'il faut améliorer les choses on peut se demander comment le faire, ou bien comment poursuivre la tendance telle qu'elle est si l'évaluation de la politique est entièrement positive.

Mais l'évaluation n'a pas simplement été mise en place pour évaluer au sens strict le bon fonctionnement d'une action publique. Au fil des évaluations, tous les acteurs des politiques publiques se sont rendus compte que ce retour sur une opération permet de **discuter** et ainsi de faire émerger une **nouvelle vision** de l'action publique au travers des changements de société notamment. Ces discussions permettent d'avoir un retour de connaissance sur l'action publique en question, d'avoir le point de vue des différentes structures concernées et ainsi d'appréhender la question sous un angle le plus objectif et juste possible. Il est donc important de comprendre que, dans l'esprit des pouvoirs publics, l'évaluation n'est pas une mesure de contrôle en vue de sanctionner les démarches qui ont mal fonctionné. Au contraire, elle permet d'échanger et ainsi de profiter du **débat** comme d'un point fort pour rebondir en cas de problème sur l'opération. L'expérience et l'expertise professionnelle de chacun s'ajoute pour trouver des solutions.

L'évaluation doit être perçue comme une **aide à la décision** : on échange et on constate pour être en mesure de décider comment changer les choses si besoin.

Il apparaît également que l'évaluation est la première véritable occasion qui permet de faire prendre conscience au **grand public**, aux citoyens du territoire concernée, de l'**utilité** de la politique publique ou du dispositif mis en place. De fait, même si aujourd'hui la plupart des politiques publiques et documents ou schémas sont soumis à enquête publique avant d'être approuvés ou lancés, les citoyens ne sont pas nécessairement en mesure de saisir l'intérêt des conséquences projetées de la politique en question.

L'évaluation, en revenant sur les objectifs et en pointant les résultats, permet d'avoir un retour à la fois quantitatif et qualitatif assez simple pour être compris au-delà du domaine technique. Il est donc important que toutes ces évaluations fassent l'objet de productions de documents pédagogiques à destination des élus mais aussi du grand public pour **démocratiser** la démarche, susciter l'intérêt en démontrant l'utilité des politiques publiques et le suivi mis en place pour leur bon fonctionnement.

En outre, dans le contexte d'aujourd'hui fait d'échéances resserrées et de **projets multiples** au sein d'une même structure, le quotidien de l'action publique prend souvent le pas sur la construction d'un retour qualitatif, du type d'un suivi, souvent très chronophage. Ainsi, l'évaluation permet de dégager du temps pour prendre conscience des changements nécessaires en prenant du **recul**, ce qui n'est pas forcément possible par ailleurs.

Dans le cas des **SCoT**, les chefs de projet affirment souvent que le quotidien de mise en œuvre du SCoT prend beaucoup de temps : suivis des révisions ou des élaborations des documents d'urbanisme locaux pour mise en compatibilité qui appellent des réunions, des études des documents de travail, des avis à fournir, entre autres. Là aussi, l'évaluation permet donc un moment de pause, de recul sur l'action menée et la pertinence du document. Cependant, l'**intérêt d'un suivi** du SCoT et de sa mise en œuvre dans la perspective de préparer l'évaluation elle-même ne doit pas être négligé. En effet, nous verrons que procéder à un suivi apporte un niveau d'expertise intéressant et une **anticipation** essentielle sur l'avenir du SCoT qui se place dans un développement à moyen voire long terme (le SCoT voit la plupart du temps à horizon vingt ans, échéance retardée au fil des modifications et révisions du document).

2 – Une action sans conséquence ? : les limites de l'évaluation

Malgré la mise en place de toute une idée de la démarche avec des rencontres nationales notamment, la tentative évaluative ne connaît pas que des retombées positives. De fait, c'est une démarche qui n'est pas encore entrée dans le quotidien du paysage politique et n'a donc pas encore **prouvé son utilité** à tous les élus notamment. Toutefois, l'obligation législative de procéder à une évaluation va en augmenter le nombre dans les années à venir et cette multiplication des démarches permettra certainement d'en démontrer tout son intérêt. En effet, c'est le caractère récent de l'évaluation qui fait qu'elle ne fonctionne pas encore comme un outil de référence. Il y a encore des difficultés à prendre en compte dans le cadre de ces évaluations : bien qu'elles aient lieu et qu'elles pointent du doigt des changements de direction nécessaires, les évaluations ne sont pas toujours prises en compte dans les processus de mise en révision, en tout cas pas autant qu'il le faudrait. C'est une **inertie des pratiques** qu'il faut encore débloquer en France.

On peut également se poser la question de l'utilité de la démarche si elle ne rassemble pas tous les acteurs. En effet, l'évaluation a vocation à être **fédératrice**, elle représente un moment qui doit mobiliser les diverses forces vives d'un territoire (élus, acteurs institutionnels, techniciens, société civile notamment). Mais lorsque ce n'est pas le cas, que tous n'arrivent pas à se rassembler, l'évaluation perd de son utilité et par conséquent de son efficacité.

Par ailleurs, lorsqu'il ne s'agit pas d'une démarche obligatoire d'un point de vue législatif, elle n'est pas réalisée dans la plupart des cas, notamment par manque de temps. Est-ce réellement dommageable ? Si l'on en croit les intérêts divers développés précédemment c'est une occasion manquée d'avoir une prise de recul importante. Nous questionnerons ce point plus en profondeur ultérieurement.

Pour le cas particulier des SCoT, le schéma étant lui-même assez récent (2000), la démarche d'évaluation ne connaît pas, là non plus, une histoire très importante. Toutefois, elle est souvent perçue positivement parce qu'elle permet d'avoir un retour sur le document dans son ensemble : sur ses objectifs (plus ou moins réalistes par rapport à l'évolution réelle du territoire et la pression qu'il peut exister), sur la **perception** que les élus ont sur le schéma et la façon dont ils l'intègrent à leur politique en matière d'urbanisme à l'échelle locale. L'évaluation est là aussi l'occasion de se réunir pour se concerter sur différents points, de réactiver l'intérêt pour cette démarche intercommunale, de faire du SCoT un **levier d'actions**.

Mais les différents chefs de projets et chargés de missions qui ont eu à travailler sur une évaluation de SCoT ou sur un suivi (pour préparer cette évaluation) ont tous été confrontés aux

mêmes difficultés. Tout d'abord, l'ambition de suivi a été souvent revue à la baisse car il est très difficile voire impossible (considérant les moyens humains et financiers) d'évaluer toutes les prescriptions du SCoT ; il faut donc sélectionner les **indicateurs** qui seront possibles de renseigner et pertinents pour l'étude. Ensuite, ils ont tous été confrontés au problème de la **donnée** et du différentiel des dates des diverses données nécessaires. Ce différentiel ne permet pas un suivi complet de la situation un an après ; il faut souvent attendre deux ou trois ans, nous le verrons.

L'évaluation est donc une démarche **récente** dont les objectifs sont ambitieux : se questionner, susciter le débat, faire émerger de nouveaux enjeux et regards, démontrer l'intérêt de l'action évaluative, démocratiser les politiques publiques, prendre du recul... Mais l'évaluation, lorsqu'elle est le fruit d'un vrai travail, devient un **levier d'actions**, un outil d'aide à la décision pour anticiper sur les évolutions futures en fonction des bilans obtenus.

Comparer les résultats de la mise en œuvre du SCoT à ses objectifs de départ permet de mesurer la qualité du document, son efficacité et donc sa **pertinence** par rapport au contexte réel du territoire. C'est pourquoi la démarche d'évaluation est importante et doit s'intensifier pour permettre aux projets multiples en cours de gagner en qualité.

Le stage s'est intégré dans cette dynamique d'évaluation puisque le Syndicat Mixte du **SCoT de la Vallée de l'Ariège** a souhaité mettre en place un suivi de la mise en œuvre de son document afin de préparer l'évaluation obligatoire mais aussi d'observer et d'accompagner au plus tôt la mise en œuvre pour anticiper sur les démarches à effectuer, les alertes à donner.

II – QUELS ENJEUX POUR LE SUIVI DU SCOT DE LA VALLÉE DE L'ARIÈGE ?

A – Le SCoT de la Vallée de l'Ariège : quotidien et échéances

1 – Présentation du territoire et du Syndicat Mixte

Travailler ensemble

Le SCoT de la Vallée de l'Ariège a été approuvé le **10 mars 2015**, il s'agit donc d'un SCoT jeune (de deuxième génération) qui s'est élaboré dans le respect des directives législatives récentes, notamment au sujet du développement durable : le **Grenelle de l'Environnement** (loi ENE). Cependant, la loi ALUR date de 2014, or les études du SCoT ont commencé en 2010, et se sont déroulées principalement en 2012 ; elles sont donc antérieures aux nouvelles dispositions réglementaires impulsées par la loi ALUR et la loi NOTRe.

Les réflexions pour l'élaboration de ce schéma ont commencé dès 2009 avec la définition des premiers enjeux de territoire ainsi que le futur périmètre

d'action et donc les prémices d'une gouvernance territoriale autour d'une structure porteuse créée pour l'occasion : le **Syndicat Mixte** chargé de l'élaboration, du suivi et de la révision du SCoT. C'est à partir du 31 août 2010, lors de la première séance, que les élus ont été fédérés pour la première fois autour de ce projet de planification. Ce SCoT a été la première véritable occasion pour les élus de **travailler ensemble** et de comprendre tout l'enjeu et l'intérêt d'une démarche à une échelle plus élargie.

Retour chronologique

Pour comprendre les enjeux du SCoT de la Vallée de l'Ariège, un point chronologique est nécessaire. Le **périmètre** actuel du SCoT a été validé par arrêté préfectoral le 18 décembre 2009 ;

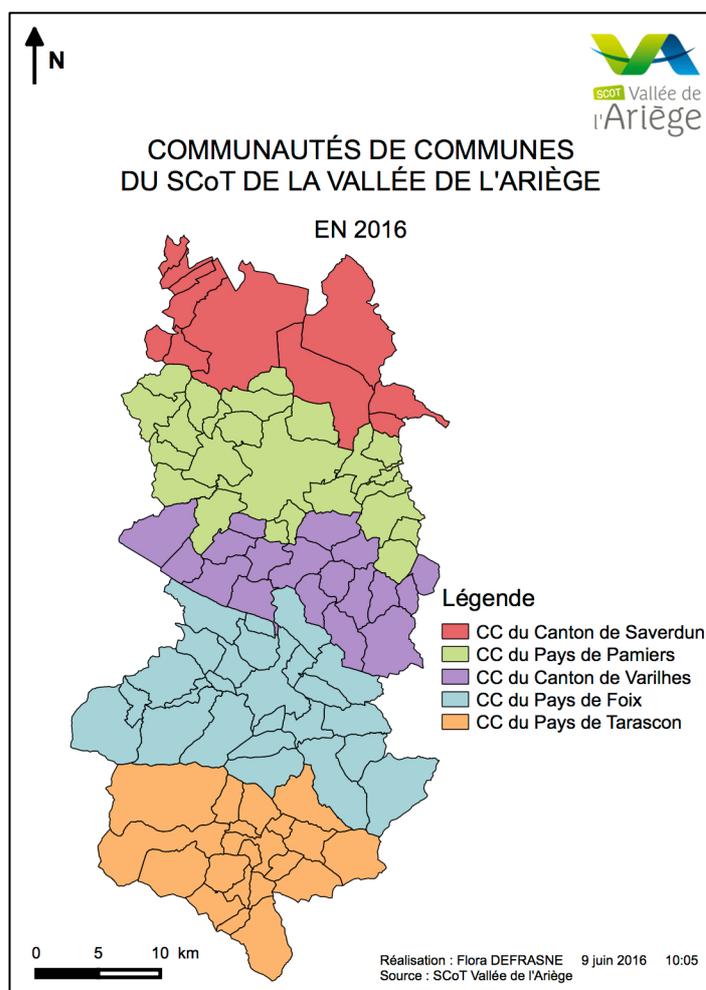


Figure 4

suite à cela, la structure de Syndicat Mixte a été reconnue par arrêté préfectoral également, le 13 avril 2010. Après la première séance réunissant les élus, Amandine Coureau a été recrutée en février 2011 comme chef de projet de SCoT et directrice du Syndicat Mixte.

Le périmètre du SCoT a fait l'objet de questionnements puisque deux périmètres, pour deux SCoT différents avaient été élaborés au préalable : l'un sur les Communautés de Communes de Foix et Varilhes et l'autre sur les Communautés de Communes de Pamiers, Saverdun, Arize et Lèze. Finalement, ces deux périmètres ont été annulés pour créer celui que l'on connaît aujourd'hui composé des cinq Communautés de Communes du Nord au Sud : **Saverdun, Pamiers, Varilhes, Foix et Tarascon-sur-Ariège**. L'EPCI de l'Arize a depuis constitué un PLUi sur son périmètre et prévoit de l'étendre à celui de la Lèze.

Le territoire du SCoT de la Vallée de l'Ariège regroupe aujourd'hui **98 communes** réparties dans les cinq Communautés de Communes. Il compte en 2016 environ 82 500 habitants. Ce territoire, au centre du département de l'Ariège, dont l'artère centrale est la rivière du même nom, est à une heure de l'agglomération toulousaine ; il comprend notamment une partie du Parc Naturel Régional (PNR) des Pyrénées Ariégeoises. En outre, un tiers du territoire du SCoT (la partie Sud) est en secteur de montagne, les deux tiers restants correspondent au secteur de plaine.

Les plus **grandes villes de l'Ariège** font partie du SCoT et les communes centres des EPCI sont des pôles structurants dans ce territoire : Foix est la préfecture du département, Pamiers en est la sous-préfecture et Saverdun, Varilhes et Tarascon-sur-Ariège sont également dotées en équipements et drainent de la population tout comme les deux pôles politiques et administratifs.

Toutefois, le phénomène de croissance démographique, que peut connaître ce territoire aujourd'hui, a tendance à se développer ailleurs que dans ces villes ; il est en effet couplé à un desserrement urbain des centres vers les proches périphéries. Ainsi, certaines communes, comme Saint-Jean-du-Falga, Bonnac ou encore La Tour-du-Crieu (pour Pamiers) et l'ensemble des communes de la Barguillère (Cos et Ganac par exemple) deviennent des sortes de cités dortoirs de ces villes structurantes, leurs quartiers résidentiels, entraînant **mitage** et **forte consommation foncière**. C'est notamment dans ce contexte que le SCoT prend toute son importance et s'attache à définir des enveloppes foncières maximales à horizon 20 ans pour chaque commune dans le domaine résidentiel mais aussi dans plusieurs domaines économiques (enveloppes foncières pour l'activité touristique et pour les zones d'activités par exemple).

Aujourd'hui, le SCoT de la Vallée de l'Ariège permet à ses 98 communes de se développer dans un **cadre plus cohérent**, d'élaborer ou de réviser leur document d'urbanisme local en les accompagnant par des avis et en opérant la mise en œuvre du SCoT.

Des difficultés, des objectifs

Cependant, au début de la démarche de SCoT les élus ont pu avoir **du mal à se fédérer** autour de ce projet commun. Le travail en cohérence à un tel niveau était une chose nouvelle qui bouleversait les habitudes et les compétences de chacun. En avançant sur le projet de territoire, les élus se sont rapidement rendus compte du bénéfice d'un tel document.

Pourtant, pour plusieurs communes, le SCoT est encore perçu comme une **contrainte**. En effet, il oblige à mettre en compatibilité le document d'urbanisme local ce qui engendre un investissement de temps et de moyens financiers sur plusieurs années. Il contraint également le développement résidentiel, économique et touristique des communes notamment au travers d'enveloppes foncières maximales à respecter. De ce fait, la mise en œuvre du SCoT n'est pas toujours chose facile et demande du temps.

Au travers des réunions de travail autour des PLU élaborés ou révisés, l'équipe du SCoT travaille avec les partenaires institutionnels pour développer des avis sur les projets de PLU afin d'en **assurer la compatibilité** avec le SCoT et avec d'autres lois et directives.

L'objectif d'un tel document n'est pas de décider à la place des communes de leur développement mais d'essayer de mettre toutes les communes sur un **ped d'égalité** en proportion de leur taille et de leur poids démographique pour **orienter des tendances** de développement à moyen et long termes de façon cohérente.

2 – Après l'approbation : la mise en œuvre et le suivi

Mettre en œuvre le SCoT : éprouver son contenu

Actuellement, le SCoT ayant été élaboré et approuvé, l'étape cruciale en cours est sa **mise en œuvre**. Le Syndicat Mixte emploie plus de la moitié de son temps à suivre les élaborations et révisions des documents locaux pour pouvoir donner des **avis**, et le cas échéant des alertes, sur la compatibilité du document en projet avec le SCoT. Il s'agit d'une phase très importante qui fait partie des compétences de la structure ; en effet, le Syndicat Mixte n'a pas vocation à disparaître mais bien à **suivre l'évolution du SCoT**. C'est un document qui ne peut agir sur le territoire que s'il est mis en œuvre, c'est-à-dire s'il est pris en compte et appliqué par les documents de rang inférieur. Cela va de la recommandation non obligatoire sur les panneaux photovoltaïques sur toiture à la prescription concernant la production totale de logements à horizon vingt ans. Concernant les prescriptions, il est important que le Syndicat Mixte veille au respect des réglementations du SCoT par les équipes municipales et les bureaux d'études qui travaillent pour elles.

Le respect du SCoT par les documents locaux est crucial pour la mise en œuvre du SCoT. Mais la façon dont les communes **éprouvent les directives** du schéma est tout aussi importante. De fait, le Syndicat connaît les limites du SCoT tel qu'il a été rédigé. Des difficultés récurrentes pour les communes et leurs bureaux d'études peuvent être le signe d'une prescription mal rédigée ou d'une inadéquation et donc d'une **modification** à la marge à prévoir à l'issue de la première période de six ans du SCoT. C'est donc bien par la mise en compatibilité des documents de rang inférieur (et donc par la mise en œuvre du SCoT) que l'on éprouve le document et que l'évaluation en continu commence à se faire.

Pour ce Syndicat Mixte, il s'agit aussi de **faire partie du paysage de l'aménagement** au niveau départemental, régional et, sur certains plans, national. C'est pourquoi, le Syndicat participe à de nombreuses réunions et rencontres mais aussi à des comités techniques sur différentes thématiques en travaillant de concert avec tous les acteurs de l'aménagement.

Par exemple, sur la période du stage effectué, le Syndicat Mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège a participé à une rencontre au sujet de l'inventaire des zones humides d'Ariège co-réalisé par l'Association des Naturalistes de l'Ariège (ANA) et le PNR des Pyrénées Ariégeoises. Le Syndicat du SCoT est souvent sollicité au même titre de d'autres acteurs pour participer à des **comités techniques** de sensibilisation à l'aménagement, de mise en place d'actions diverses.

Suivre le SCoT : entre anticipation et dialogue

Le **suivi** est également une étape importante pour le SCoT. De fait, selon le Code de l'Urbanisme (article L. 143-28), la structure porteuse de SCoT doit procéder à « *une analyse des résultats de l'application du schéma* » dans un délai maximum de six ans après approbation (anciennement de dix ans et raccourci par la loi ENE). Cette évaluation doit permettre de décider le maintien total ou partiel du SCoT, les **modifications** à faire, la mise en **révision** à engager, par exemple.

Il est toutefois important de **distinguer l'évaluation et le suivi** qui ont des objectifs et des obligations différentes. L'évaluation est une mesure obligatoire d'un point de vue législatif qui sert à justifier la mise en révision officielle d'un SCoT ou le maintien du projet politique. Elle peut être réalisée en interne ou en externe du moment qu'elle respecte les thématiques imposées par le Code de l'Urbanisme. Le suivi, quant à lui, est une procédure facultative ; il permet d'examiner l'évolution du développement du territoire avant la date butoir de six ans. Le suivi n'est donc pas systématiquement pratiqué mais il s'insère dans la dynamique plus large de procédures d'évaluations des politiques publiques qui se développent.

Dans la perspective de l'évaluation obligatoire, certains SCoT décident donc d'anticiper la démarche en élaborant un suivi du document en amont. C'est notamment le cas du SCoT de la Vallée de l'Ariège qui a pris la décision de mettre en place un **suivi** un an après l'approbation, avec l'objectif de reconduire ce suivi année après année. L'intérêt d'une telle action est de **préparer l'évaluation** pour avoir une bonne connaissance des tendances du territoire avant approbation du SCoT puis des changements survenus petit à petit avec sa mise en œuvre progressive. On peut ainsi mesurer les impacts positifs comme négatifs du SCoT sur son territoire au fil des années. Un suivi permet de porter des alertes sur certaines thématiques précises afin de savoir qu'elles sont les premières limites du schéma. Anticiper sur l'évaluation prépare également un **meilleur dialogue avec les élus** pour témoigner des effets du SCoT et de l'intérêt d'un tel document supra-communal.

Cependant, malgré l'utilité indéniable d'un suivi c'est une démarche qui est **encore peu entreprise** sur les SCoT en France pour plusieurs raisons. Elle est parfois trop lourde en terme de moyens humains et financiers ; ainsi, les SCoT qui en ont la capacité préfèrent déléguer le suivi à une agence d'urbanisme ou à un autre prestataire extérieur pour avoir un retour intéressant sans pouvoir y mobiliser du temps en interne. Car le suivi demande une **méthodologie rigoureuse** en composant avec le calendrier des partenaires institutionnels qui fournissent de l'aide dans la démarche et de la donnée notamment, mais aussi avec les différentiels de dates des données provenant de diverses sources.

Le suivi peut s'opérer de différentes manières et ainsi remplir plusieurs objectifs. Cela fluctue en fonction des **besoins** du territoire mais aussi en fonction des moyens financiers, humains et techniques disponibles. Nous le verrons par la suite, les méthodes utilisées peuvent différer d'un SCoT à l'autre même si la base de travail reste toujours la même.

Ainsi, le SCoT de la Vallée de l'Ariège, schéma rural « Grenelle », permet d'identifier les **carences** du territoire et les problèmes de développement (mitage, consommation foncière importante, manque de cohérence notamment). Bien qu'il puisse apparaître comme une contrainte pour les communes, il permet de **travailler ensemble**, de se fédérer pour orienter des meilleures tendances de développement. Le SCoT et sa mise en œuvre mettent réellement les communes sur un pied d'égalité et permettent au territoire de rayonner à l'échelle du département ou au-delà à travers la participation à différents comités techniques par exemple.

Le suivi, nous le verrons, permet de **préparer l'évaluation**, de dialoguer avec les élus tout au long de la mise en œuvre. Il est du devoir du Syndicat Mixte d'assurer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux et de suivre la façon dont les communes parviennent à s'adapter au SCoT. C'est pourquoi, le Syndicat a voulu procéder, au plus vite, à la réalisation d'une trame de suivi grâce à un tableau de bord qui a fait l'objet du stage effectué.

B – La méthodologie retenue pour le suivi : des choix stratégiques

Le suivi a été la mission principale de ce stage au Syndicat Mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège. L'objectif était de réaliser, en trois mois, un « **tableau de bord** » de suivi à travers des indicateurs pour mesurer l'**état d'avancement** des objectifs du SCoT. Le but était d'élaborer un « état zéro » de la situation à date d'approbation du schéma (mars 2015) et si possible un état un an après l'approbation, grâce aux données collectées. Cette démarche s'est établie en plusieurs étapes.

1 – Que se fait-il ailleurs ?

Tout d'abord, il a fallu procéder à une analyse sur les méthodes de détermination des indicateurs de suivi déjà employées sur d'autres territoires, c'est-à-dire à du **benchmarking** auprès des différentes structures porteuses de SCoT pour leur poser des questions sur le suivi. Notre attention s'est portée sur des structures ayant manifesté l'envie de procéder à un suivi qu'elles soient de la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées ou d'ailleurs. Des **entretiens** téléphoniques et des rencontres avec des chefs de projet et des chargés de missions ont donc été réalisés, ainsi que l'examen de **documents** détaillés sur les différents suivis, récupérés au préalable.

Parmi les structures contactées, on compte notamment le SCoT Sud 54 (Meurthe-et-Moselle), le SCoT Sud Toulousain (Haute-Garonne), le SCoT des coteaux de Savès (Haute-Garonne), le SCoT du Pays de Rennes (Ille-et-Vilaine), le SCoT du Pays de Brest (Finistère), le SCoT des Rives du Rhône (région Auvergne-Rhône-Alpes), le SCoT de la Dombes (Ain), le SCoT BUCOPA (Ain), le SCoT du Grand Douaisis (Nord), le SCOTERS (Bas-Rhin).

Suivi ou non : les différentes méthodes

Plusieurs façons de procéder sont ressorties de ces entretiens. La technique de suivi la plus fréquente, pour les structures en ayant les moyens, était de recourir à une **agence d'urbanisme** (laquelle avait très souvent été maître d'œuvre du SCoT et était un prestataire extérieur régulier pour des études sur le SCoT et le territoire). Dans ce cas, l'agence d'urbanisme a pu avoir des moyens financiers permettant le recours à des données payantes ; elle a pu employer plusieurs techniciens sur le suivi afin de produire un document conséquent sur les résultats de la mise en œuvre du SCoT à un instant T.

Cette méthode des agences d'urbanisme ne correspondait pas à la réalité de ce à quoi nous étions confrontés pour notre travail. En effet, le SCoT de la Vallée de l'Ariège étant régi par un Syndicat Mixte avec peu de moyens et non couvert par une agence d'urbanisme, il a fallu composer un suivi qui soit reproductible sur les années suivantes en prenant en compte ces

contraintes. Les chefs de projet des SCoT concernés ont quand même apporté des informations sur leur façon de procéder en amont de la commande de suivi auprès de l'agence.

Par exemple, le **SCoT Sud 54** approuvé en 2013, a décidé de procéder à un suivi en plusieurs étapes. Ils ont d'abord recruté un **stagiaire** pour effectuer du *benchmarking* pendant l'élaboration du SCoT afin d'établir les indicateurs de la future évaluation dans le Rapport de Présentation. Puis, l'Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne (Aduan) a repris ces indicateurs pour les tester et vérifier l'état de la mise en œuvre. Ce travail a permis de définir une méthode de travail que le SCoT a conservé. Parallèlement à ce suivi, des **débats** ont été menés avec les **élus** pour comprendre leurs attentes par rapport à ce suivi et leur soumettre les possibilités, notamment à travers la présentation du *benchmarking* réalisé. Anthony Dechanet, chargé de missions qui s'occupe notamment du suivi, a expliqué que l'Aduan avait contracté des partenariats avec des associations pour les données sur les thèmes de l'eau et de l'énergie et qu'il y avait tout de même eu des difficultés pour trouver des données sur les mobilités. L'objectif du SCoT Sud 54 est de refaire un tableau de bord à **mi-parcours** et enfin de procéder à l'évaluation obligatoire.

Un autre exemple intéressant est celui du **SCoT du Pays de Rennes**. L'équipe de ce SCoT a elle aussi fait appel à une agence d'urbanisme pour mettre en place leur tableau de bord de suivi. Le SCoT a été approuvé en 2007 et mis en révision en 2012. L'année de la mise en révision, l'agence d'urbanisme a effectué un état zéro de la situation autour d'une trentaine d'indicateurs sur les objectifs du DOO. L'objectif est désormais de mettre à jour cet état tous les trois ans et surtout d'en faire une **restitution aux élus** pour échanger et le compléter. Selon Claire Tandille, chef de projet du SCoT, le problème est que les élus ne se servent pas encore du suivi comme d'un **outil de référence** et le but est de changer cela pour réellement faire de ce tableau de bord un outil, un levier de l'action politique.

Le deuxième scénario le plus fréquent a été de constater que la structure n'avait **pas effectué de suivi** du SCoT. De fait, les Syndicats ayant peu de techniciens et peu de moyens ne peuvent pas toujours se permettre d'avoir recours à une agence d'urbanisme et ne peuvent pas assurer à la fois la mise en œuvre du SCoT et un suivi. Dans ces cas là, certains chefs de projet ont pris le parti de collecter quelques données à la marge ou d'attendre la date d'évaluation pour prendre le temps de revenir sur les résultats de la mise en application du document.

C'est le cas notamment du **SCoT des Rives du Rhône** approuvé en 2012. Ce SCoT est entré en révision pour élargir son périmètre avant la date d'évaluation. Concernant le suivi, il y a une certaine **difficulté à avoir des données homogènes** car le SCoT s'étend sur cinq départements différents. De ce fait, l'équipe technique récupère des données du PNR et fait

ensuite appel à des **prestataires externes** pour produire la donnée qu'ils n'ont pas le temps de développer en interne. Cédric Le Jeune, chef de projet de ce SCoT, explique qu'il récupère des données thématiques, de l'Insee notamment, pour en faire un traitement rapide. Ainsi, il est en mesure de fournir les dernières statistiques sur le territoire du SCoT si le besoin se présente. Mais ici il n'y a pas eu de suivi en tant que tel avec un tableau de bord et des indicateurs.

Nous aurons l'occasion de revenir sur les conséquences de l'absence de suivi avant la date de l'évaluation et sur la nécessité ou non de pallier ce manque.

Enfin, un entretien avec Brigitte Giacomini, notamment en charge du suivi du **SCoT du Pays du Sud Toulousain**, a permis de dessiner un troisième cas de figure : le suivi annuel en **interne**. Pour ce SCoT le suivi a commencé avec le recrutement d'un **stagiaire** qui a élaboré l'ossature d'un suivi sous la forme d'un tableau à renouveler. Ainsi, toute personne peut reprendre les fiches élaborées et les réactualiser à l'aide de bases de données à compléter et de fichiers de forme pour logiciel SIG à mettre à jour. Cette rencontre a été la seule qui atteste d'un suivi annuel effectué en interne à partir de données libres ; ce n'est cependant pas le seul territoire à le faire.

Le suivi s'effectue ici autour d'une vingtaine d'indicateurs, ils ne sont pas tous renouvelés à chaque fois, seulement ceux dont la périodicité le permet, car, nous le verrons, la périodicité des données ne permet pas d'effectuer un suivi annuel sur toutes les thématiques. Après le renouvellement de ces fiches, elles sont présentées en **commission urbanisme** auprès des élus qui donnent leur avis, qui travaillent sur cette donnée et ont ainsi un regard critique sur les prescriptions et recommandations de leur DOO. Cela permet d'avoir un **retour qualitatif** sur ce document et d'en identifier les modifications nécessaires. L'objectif pour cette structure est de faire quatre à cinq réunions par an au sujet du suivi du SCoT.

Le *benchmarking* a donc permis de comprendre que, quelle que soit la méthode utilisée pour le suivi, les étapes sont presque toujours les mêmes. La façon la plus logique de procéder est de travailler avec les objectifs déclinés dans le **Document d'Orientations et d'Objectifs** (DOO) du SCoT. En effet, le DOO est la partie la plus opérationnelle du SCoT et la seule pièce opposable au tiers (documents de rang inférieur). C'est donc le document qu'utilisent notamment les bureaux d'études pour établir les documents d'urbanisme locaux des communes afin de garantir une compatibilité entre les deux.

Les thématiques récurrentes

Le deuxième objectif de ce *benchmarking* a été de mettre en place un tableau des thématiques récurrentes des suivis des différents SCoT. L'échantillon utilisé a été celui des SCoT pour lesquels un entretien a pu être effectué mais aussi d'autres territoires qui avaient produits des documents intéressants au sujet du suivi, notamment le SCoT du Pays Nord Toulousain (Haute-Garonne), le SCoT de l'agglomération Lyonnaise (Rhône) et le SCoT du Pays Chaunois (Aisne).

Il en est ressorti que la plupart avaient des **thématiques similaires**. Certains territoires, comme le Pays de Brest, avaient choisi pour leur suivi des thématiques propres à leurs enjeux locaux. Mais la majorité des SCoT ont été suivis à travers des thématiques plus générales, ce qui semble logique puisque le suivi est élaboré en prévision de l'évaluation obligatoire dont la loi règlemente les thématiques essentielles : *« l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du Code de l'Urbanisme procède à une analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale »* (Code de l'Urbanisme, article L. 122-14).

Ainsi on retrouvait très souvent **l'enjeu démographique**, les questions **environnementales** (armature verte, paysage, milieux naturels, urbanisme durable, énergies), la thématique de l'**habitat** et du logement, le développement **économique** en fonction des spécificités du territoire (zones commerciales, zones d'activités, potentiel touristique), les **déplacements** et mobilités, la question de l'organisation de l'espace (notamment à travers des idées d'optimisation foncière).

Ces différentes thématiques ont pour but de classer l'ensemble des objectifs des SCoT pour une meilleure cohérence du suivi puis de l'évaluation. Le suivi est l'occasion d'aller au-delà de l'obligation législative et de développer des **thèmes facultatifs** propres à chaque territoire. Ce classement en thématiques vient du fait que le SCoT est un document qui a vocation à rassembler tous les sujets sectoriels en un seul document.

Lors de l'étude de ces sections des différents suivis il est apparu que les indicateurs sur l'**environnement** prenaient une place importante avec des sous-thèmes très développés : urbanisme durable, milieux naturels, agriculture, paysage et patrimoine, eau et risques, énergies et déchets, nature, santé et cadre de vie, écologie, transition énergétique, armature verte, etc. Ce développement du thème de l'environnement est lié à la montée en puissance des problématiques de **développement durable** et n'est pas neutre concernant le SCoT du Vallée de l'Ariège dont les quatre premiers chapitres (sur un total de sept) sont majoritairement au sujet de l'environnement.

En croisant les thématiques récurrentes et les objectifs particuliers du PADD du SCoT de la Vallée de l'Ariège, **sept thèmes** ont été sélectionnés pour composer le tableau de bord d'indicateurs de suivi : urbanisme, environnement, consommation foncière, démographie, habitat, développement économique et mobilités. Ces thématiques ont ensuite été déclinées en plusieurs indicateurs.

2 – Reprendre les objectifs du DOO

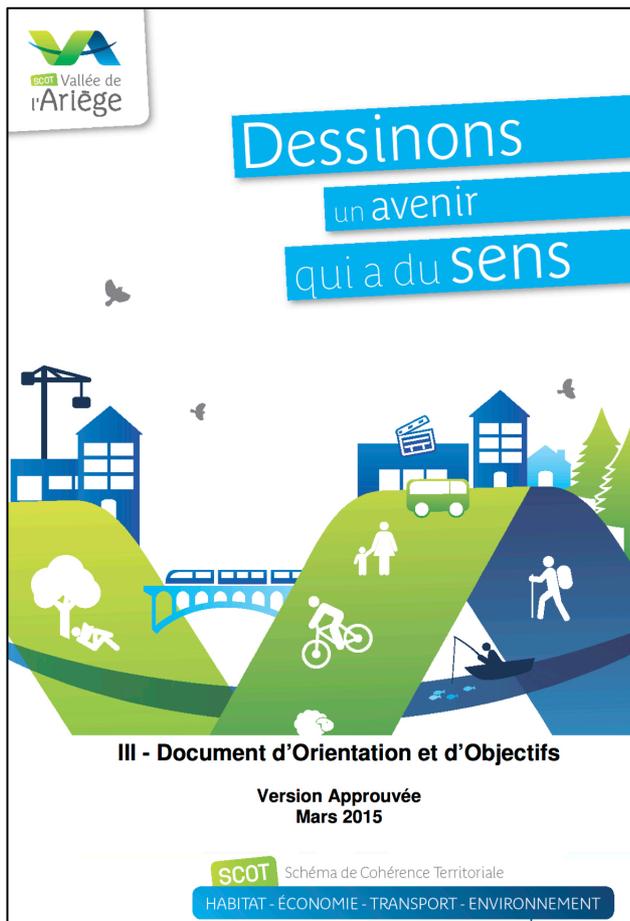


Figure 5

Comme le **DOO** reprend tous les objectifs du SCoT à travers des prescriptions et des recommandations claires, il est logique et tout à fait efficace de s'en servir comme base de travail pour comprendre si les visées du SCoT sont accomplies et respectées. C'est le document qui sert quotidiennement au Syndicat Mixte pour vérifier la compatibilité des documents locaux et pour répondre à des questionnements des partenaires institutionnels sur ce qu'autorise ou non le SCoT dans divers domaines puisque le DOO est le **document opposable** aux PLU et Cartes Communales notamment. Il s'agit du document opérationnel du SCoT et donc de la base de sa mise en œuvre.

Une fois le PADD et son projet politique assimilés, il a donc fallu travailler avec le DOO comme socle, reprendre chaque prescription et

recommandation. La **synthèse** en a d'abord été faite afin de saisir l'enjeu global de chaque directive et la façon la plus efficace de l'évaluer. Le tableau de synthèse ainsi établi a ensuite permis de **classer** plus facilement les objectifs du DOO au sein des sept thèmes sélectionnés pour le suivi et d'établir un premier jet des indicateurs qui pourraient permettre l'appréciation des résultats.

Évidemment, il n'est pas possible de reprendre l'entièreté des objectifs du DOO parce que certaines prescriptions sont très précises et n'ont pas d'opportunité à être retraduites de manière quantifiable ou cartographique car elles ne concernent qu'un petit nombre de communes du territoire. Par exemple, pour le SCoT de la Vallée de l'Ariège, les prescriptions 38 à 46, et les

recommandations associées, concernent les configurations des villages, hameaux et écarts, qui sont les petites unités urbaines présentes sur le territoire du SCoT. L'analyse de ces prescriptions ne rendrait compte que de l'état d'une petite partie du SCoT et rendrait le suivi trop complexe pour être réactualisé compte tenu des moyens de ce Syndicat Mixte. L'objectif étant d'aboutir à un suivi facile à reprendre en main pour le mettre à jour, il était nécessaire d'avoir un nombre réduit d'indicateurs pour le moment.

De ce fait, il convenait tout de même d'atteindre un taux d'**au moins 50 % des prescriptions** représentées par les indicateurs créés pour que le suivi soit considéré comme efficace. C'est le cas du suivi qui a été mis en place ici. Toutefois, nous y reviendrons, le SCoT étant encore très jeune (un an depuis l'approbation) il est parfois encore impossible d'avoir le recul nécessaire pour compléter certains indicateurs.

3 – Quels indicateurs choisir ?

Le choix des indicateurs s'est donc d'abord fait grâce à la synthèse des prescriptions du DOO. Une première version qui comptait 25 indicateurs a été mise en place. Cette version ne tenait pas compte des contraintes de données disponibles mais bien de la possibilité de retranscrire les objectifs du DOO en un indicateur quantifiable, mesurable. La **faisabilité** a été un critère pris en compte dès le départ. Il aurait pu être intéressant de développer des indicateurs pour 100 % des prescriptions pour ainsi établir un tableau de bord « idéal » et avoir une idée du travail qu'il aurait été possible d'effectuer à partir de là, sur un temps très long. Mais compte tenu de la courte durée du stage, il a été choisi de prendre en compte les réalités de réalisation dès les premières réflexions au sujet des indicateurs.

Au fil des discussions avec Amandine Coureau et des réflexions successives, plusieurs indicateurs ont été modifiés, dupliqués et ajoutés en fonction des besoins que la structure avait et de ce qu'elle attendait du suivi. À chaque nouvelle version du tableau de bord des informations ont été rajoutées pour préciser l'indicateur le plus possible, notamment pour rendre la **reconductibilité** de l'opération plus facile. Il a été décidé de créer un tableau de bord avec un certain nombre d'entrées et de présenter les indicateurs par thèmes.

THÈME	N°	INDICATEUR	DÉFINITION – OBJECTIF	PRESCRIPTIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNÉES	SOURCE	OUTIL	PÉRIODICITÉ OU DERNIÈRE MISE À JOUR	LIMITE DE L'INDICATEUR
DÉMOGRAPHIE	7	Croissance démographique	Apprécier l'évolution de la population par rapport à l'objectif de 20 500 nouveaux habitants à horizon 20 ans	P29 – P37	Insee	Base « évolution et structure de la population »	Annuel (jusqu'en 2013)	Différentiel de 3 ans par rapport à l'année considérée

Figure 6 : Exemple de présentation d'un indicateur dans le tableau de bord

Ensuite, chaque indicateur a été développé au sein d'une **fiche individuelle**. Le meilleur moyen pour tester les indicateurs a été d'élaborer les premières fiches. Chacun se décline donc sous la forme d'une fiche qui présente l'indicateur à travers les mêmes composantes :

- les prescriptions et recommandations du DOO auxquelles il répond
- la ou les source(s) de la donnée
- l'objectif, la définition et les limites de l'indicateur
- les différents visuels exposant la donnée (cartes, graphiques, diagrammes circulaires, tableaux, etc.)
- les constats associés aux données et les tendances de l'évolution
- les prospectives que l'on peut faire

Ces fiches, lorsque la donnée le permet, établissent **l'état zéro** de la situation en mars 2015 et l'analyse **à un an** en mars 2016.

À l'issue du stage, la dernière version du tableau de bord présentait vingt-et-un indicateurs : un pour l'urbanisme, quatre pour l'environnement, un pour la consommation foncière, un dédoublé pour la démographie, quatre pour l'habitat, cinq pour le développement économique et cinq également pour les mobilités.

La fiche de l'indicateur n°7 présentant la croissance démographique est disponible en annexe 2. La figure 7 ci-contre en expose un extrait qui présente la dernière donnée de l'Insee disponible à ce jour, sous forme cartographique.

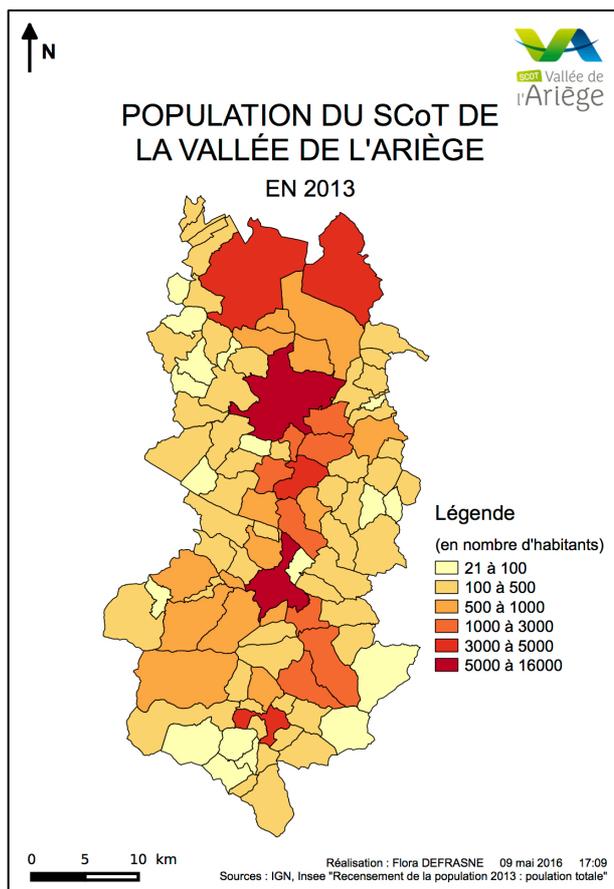


Figure 7

Le suivi, qui a pour objectif de retranscrire l'**état d'avancement** de la mise en œuvre du SCoT à travers un tableau de bord, a donc adopté une méthodologie précise. Le *benchmarking* a été réellement bénéfique pour plusieurs raisons ; il a permis d'acquérir une **expérience** sur les autres suivis et évaluations de SCoT et de profiter de cette expertise pour éviter les écueils fréquents lors de l'élaboration du suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège.

Chaque territoire étant différent, les suivis n'observent pas tous la même méthode (agence d'urbanisme, suivi en interne, recrutement d'un stagiaire, absence de suivi) mais ont tous pour objectif de débattre avec les élus, d'obtenir un **retour** qualitatif en opérant un suivi reconduit à mi-parcours par exemple.

Si les indicateurs sont bien définis, notamment en fonction de leur faisabilité, ils permettent d'élaborer un suivi qui puisse être un **outil de référence**. Mais le renseignement des indicateurs est parfois difficile et demande un certain recul. La question de la donnée a été un paramètre très important pour la conception de ce suivi.

C – La donnée en question

La donnée est une dimension essentielle pour le suivi du SCoT qui a pris beaucoup de temps pour être récupérée. La collecte de données s'effectue en plusieurs temps selon le type de données traité. Ne sont présentées ici que les données qui ont été utilisées pour élaborer le suivi au cours du stage mais le champ des données est très large et d'autres sources pourraient s'ajouter au suivi en fonction du temps et des moyens qui y sont consacrés.

1 – Les différents types de données collectées

Les données en ligne

Pour les données téléchargeables en ligne, la récupération est relativement rapide. Les sites de l'Insee et de l'IGN ou encore les plateformes *Sit@del2* et *Mipygeo* proposent de télécharger des bases de données ou des fichiers de forme disponibles en ligne.

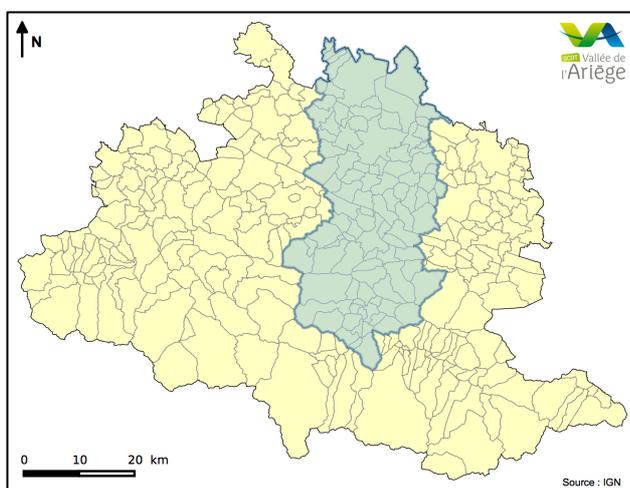


Figure 8

L'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee) propose sur son site internet aussi bien des données brutes que des fiches de synthèses imagées sur différents thèmes (agriculture, commerce, économie, population, santé, travail...). La donnée est disponible **gratuitement** pour la France, la plupart du temps à l'échelle de la commune. Il convient de faire le tri dans la base de données en ne sélectionnant que les champs qui nous intéressent. Pour ce stage, il a été utile de conserver l'ensemble des données du département de l'Ariège afin de **comparer** la totalité du département avec le territoire du SCoT de la Vallée de l'Ariège. Il est à noter que le SCoT représente 22,6 % de la superficie de l'Ariège (comme on peut le voir sur la figure 8) mais plus de 50 % des ménages du département.

Pour l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) toutes les données ne sont pas disponibles gratuitement. La gratuité des données dépend du statut de la personne qui télécharge (simple usager, structure avec mission de service public ou enseignant chercheur). Certaines données nécessitent donc de légitimer, dans le cas du SCoT, qu'il s'agit d'une structure publique. La *BD TOPO®* de l'IGN se télécharge ensuite au périmètre de l'Ariège (ou de tout autre département) et permet d'avoir des fichiers de forme compatibles avec des logiciels SIG (dans le cadre du stage, le logiciel **QGIS** a été utilisé pour la réalisation des cartes). La *BD TOPO®* permet d'avoir le découpage administratif, les réseaux routier, ferré et hydrographique, les différents types de bâtis notamment.

La donnée **Sit@del2** dépend du Commissariat général au développement durable (donc de l'État) et propose des données sur le logement et la construction. Pour cette étude, c'est le nombre de logements autorisés par commune qui a été utilisé. La donnée est disponible par mois pour la France entière. Là encore, une rapide sélection permet d'extraire les logements de l'Ariège ou du périmètre du SCoT. L'avantage de cette donnée c'est que le différentiel n'est que de deux mois (en juin 2016, les données sont disponibles jusqu'en avril 2016). Toutefois, les chiffres les plus récents ne sont pas nécessairement complets (tous les logements autorisés n'ont peut-être pas été rentrés avec exactitude dans la base de données) ; il faut donc quelques mois de plus pour que la donnée se précise davantage.

Enfin, la plateforme **Mipygeo** est le portail géographique de la **région Midi-Pyrénées** géré par l'État. Elle permet de télécharger des fichiers de forme pour logiciel SIG, pour les communes de la région, sur différentes thématiques : zonages des documents d'urbanisme, tâche urbaine, bâtiments classés, stations d'épurations, entre autres. L'avantage de ces fichiers c'est que les **métadonnées** sont détaillées : ce sont les informations sur la donnée téléchargée (conseil d'utilisation, date de mise à jour, source notamment).

D'autres données en ligne ne sont pas téléchargeables mais permettent d'avoir de l'information. Au cours du stage, la plateforme **Cartelie** développée par la Direction Départementale des Territoires (DDT) de l'Ariège a été utilisée. Elle permet d'avoir de l'information sur les documents d'urbanisme, sur les ouvrages liés à l'eau ou encore sur les Plans de Prévention des Risques (PPR).

Les données des partenaires

Lorsque la donnée n'était pas directement disponible en ligne, il a fallu contacter différents partenaires institutionnels du SCoT pour les solliciter sur la transmission de ces données.

Le premier partenaire sollicité a été la **DDT** de l'Ariège. Cette structure a en effet un service consacré à l'aménagement et l'urbanisme notamment en charge de suivre les procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. À ce titre, ils ont pu fournir un état d'avancement à jour des procédures : PLU compatible SCoT et Grenelle, PLU en élaboration, Carte Communale en révision par exemple, avec les dates de délibération sur les démarches. Il s'agit d'une donnée très importante car la mise en œuvre du SCoT passe par cette mise en compatibilité. La DDT a également **fourni des informations** sur les PPRN (approuvé, en élaboration, à l'étude) pour dresser la situation de la question des risques sur le SCoT en 2016. Enfin, la DDT a **servi d'intermédiaire** pour la transmission de données chiffrées, notamment sur l'habitat. En tant que structure de l'État la DDT a accès à des données Filocom, de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ou encore de l'Infocentre Numéro Unique (pour la demande de

logements HLM) ; des actes d'engagement ont donc été signés par le SCoT par l'intermédiaire de la DDT pour accéder à ces données.

Le SCoT participant régulièrement à des réunions de travail sur différents sujets environnementaux ou d'aménagement au sens large, des études récentes ont été transmises. Ainsi, nous avons eu accès par le biais de l'ANA et du PNR des Pyrénées Ariégeoises aux fichiers géolocalisés des **zones humides de l'Ariège** : un inventaire que le SCoT recommande de prendre en compte dans les documents locaux et donc très utile pour la veille sur la compatibilité. Toujours concernant des bilans thématiques, l'Agence de Développement Touristique Ariège Pyrénées a fourni son rapport annuel faisant la synthèse de la question touristique dans le département.

Le **Conseil Régional** et le **Conseil Départemental** ont aussi été sollicités pour de la donnée mais aussi pour l'expertise de certains agents sur des sujets précis. La région a ainsi pu transmettre le comptage réalisé annuellement sur la fréquentation des gares et haltes ferroviaires. Le Conseil Départemental a transmis des fichiers de formes informatiques mais aussi des informations récentes sur divers domaines, notamment les itinéraires cyclables et les voies vertes.

Enfin, les **communes** et les **EPCI** ont bien sûr été sources de données diverses. Les agents des EPCI ont notamment pu fournir des informations sur les pratiques des habitants concernant les aires de covoiturage informelles par exemple. Les communes ont été contactées pour la fréquentation des navettes urbaines principalement.

Les autres données

D'autres données complémentaires ont été et seront utiles pour un suivi complet de qualité et une évaluation tout aussi exhaustive. Le **SCoT de la Vallée de l'Ariège**, bien qu'il ne soit à ce jour pas producteur de données possède des informations notamment sur les documents d'urbanisme à l'étude. Ainsi, pour comparer les enveloppes foncières accordées par le DOO et celles développées par les documents d'urbanisme, le SCoT peut lui-même effectuer la comparaison. Cependant, ce rapport entre les deux données n'a pas encore été effectué car le manque de recul est trop important pour une comparaison efficace (très peu de communes ont déjà développé un document compatible ou un projet écrit).

Les **bureaux d'études** engagés par les communes sont également des sources qui ont été contactées. Sans être de réels partenaires du SCoT ils travaillent en lien avec eux par le biais des communes et peuvent fournir le plan de zonage par exemple, qui est utile pour la veille de la compatibilité du futur PLU. De façon plus marginale, certaines **entreprises privées** sont productrices de données concernant le territoire ; par exemple, Cap Pays Cathare s'occupe du comptage de la fréquentation de la navette urbaine de la ville de Foix.

2 – Comment traiter la donnée ?

Une fois la donnée collectée auprès des différentes sources présentées, il a fallu la traiter pour l'exploiter au sein des fiches de présentation des indicateurs.

Ce traitement de la donnée a fait l'objet de **choix** dans la mesure où certaines contraintes ont été rencontrées. Avant tout, la contrainte temporelle ; il a fallu faire des choix pour rentrer dans les délais d'élaboration du suivi qui devait être le plus complet possible à l'issue du stage. L'**hétérogénéité** des données a aussi été une difficulté qui a du mener à des préférences d'analyse. En effet, si la plupart des données ont été fournies dans un format modifiable (de type tableur Excel ou fichier de forme) certaines informations chiffrées n'étaient disponibles que sous la forme de bilans préétablis. Ces informations là ont parfois été plus longues à traiter.

Il a aussi fallu faire des choix en fonction des **objectifs de l'analyse**. Le travail a été fait en étroite collaboration avec l'équipe technique du SCoT pour coller au mieux aux attentes de la structure sur ce suivi. L'accent a donc parfois été mis sur une tendance en particulier pour témoigner de la situation singulière du territoire de ce SCoT. Pour la composition de la population par exemple, la donnée Insee permet de développer de nombreux aspects statistiques ; il a été choisi de plutôt insister sur l'âge de la population et la répartition des ménages sur le territoire qui sont des enjeux forts.

Le **degré de précision** a aussi été un élément à prendre en compte lors du traitement des informations. De fait, certaines données étaient beaucoup plus précises et détaillées que d'autres. Les différentes données sur le logement et l'habitat par exemple étaient particulièrement détaillées (allant jusqu'à donner l'adresse du logement pour les habitations HLM par exemple). Pour une meilleure **harmonie** du suivi mis en place, pour la simplicité de lecture mais aussi pour respecter les délais d'élaboration, une précision limitée a été appliquée. Ainsi, aucune donnée n'est développée à l'échelle de la commune dans les fiches créées ; il s'agit d'une précision trop fastidieuse, compte tenu du nombre de communes : un tableau avec 98 lignes ou un diagrammes avec 98 bâtons seraient illisibles. Une approche plus synthétique a été choisie.

Quels que soit les choix effectués, tout le travail a été réalisé avec l'objectif de pouvoir reconduire ce suivi. Des tableurs à compléter ont été élaborés, des documents cartographiques modifiables ont été créés. Ainsi, la **reconductibilité** permet de mettre à jour le suivi année après année, si possible, pour mieux préparer l'évaluation.

Il est toutefois important de savoir que les données, aussi importantes soient elles pour une action évaluative, présentent un certain nombre de difficultés et **limites** de traitement qui seront développées ultérieurement.

Ainsi, il est important de bien considérer les données utilisées pour toute évaluation ou suivi avec l'étendue des possibilités qu'elles offrent ou non : gratuité, degré de précision, hétérogénéité des formats par exemple. Le traitement des données est une étape cruciale pour le bon déroulement du suivi. Ici, le paramètre de **reconductibilité** de l'action a aussi été très important pour permettre à ce suivi d'être durable.

Cette partie s'est donc attachée à montrer, à travers l'exemple du SCoT de la Vallée de l'Ariège, quels sont les enjeux du suivi des SCoT, démarche encore peu développée, qui permet d'aboutir à des indicateurs pour comparer des données à des dates différentes. Si tous les suivis sont différents parce que chaque territoire est unique, ils le sont aussi parce que la structure définit des objectifs pour cette analyse qui sont propres aux **ambitions** du territoire en question.

L'analyse du sujet ne saurait être complète sans une ouverture vers une dimension plus critique. Après avoir développé une partie théorique sur le SCoT et sur l'intérêt de procéder à son évaluation, mais aussi avoir pris le SCoT de la Vallée de l'Ariège comme exemple, il convient de revenir sur des **aspects critiques** de ce procédé d'évaluation. Car l'expérience acquise au cours du stage et de la recherche a démontré qu'un certain nombre de difficultés existaient.

Cette partie s'attachera également à questionner l'avenir, la **dimension prospective** de certains points en cohérence avec l'aspect législatif qui continue d'évoluer et avec le fonctionnement à moyen terme des SCoT et des documents d'urbanisme en général.

III – CRITIQUES ET PROSPECTIVES

A – Remise en cause de l'évaluation et du suivi

Tout d'abord, bien que certaines limites de l'évaluation des politiques publiques aient déjà été exposées, il convient de revenir sur les différents freins qui s'imposent à l'évaluation et au suivi des SCoT plus spécifiquement. Nous verrons que ces obstacles sont de différentes natures et qu'ils dépendent aussi d'un **contexte** propre à chaque territoire.

1 – Une mise en place complexe

Les contraintes liées à la temporalité

Il est vrai que, si la procédure d'évaluation de l'action publique apporte un retour à la fois quantitatif et qualitatif, celle des SCoT en particulier présente plusieurs difficultés spécifiques pour sa mise en place. Nous avons ainsi déjà évoqué l'**aspect chronophage** d'une telle action : le stage réalisé a démontré que le suivi, et a fortiori l'évaluation, demandent du temps pour différentes raisons.

Avant tout, il s'agit d'un travail d'analyse, il faut définir les critères sur lesquels va reposer le suivi, le **cadrage** que l'on veut donner. Cela permet de ne pas partir dans toutes les directions et d'être plus rapide par la suite mais cela demande du temps en amont. Dans le cas du SCoT de la Vallée de l'Ariège, le suivi répond à une nécessité technique de préparation de l'évaluation obligatoire et donc de la modification potentielle du SCoT. Le suivi mis en place ici doit aussi être l'amorce de travaux d'observation du territoire, un premier travail qui vise à montrer aux élus l'intérêt d'un **observatoire des tendances**, d'une veille. Le suivi a donc été une volonté conjointe entre techniciens et élus pour avoir une idée de ce qu'il est possible de faire avec des moyens techniques (comme une veille sur logiciel SIG par exemple).

Le deuxième aspect qui demande du temps est la collecte de données. Nous l'avons vu la donnée est un aspect essentiel du suivi qui permet de mesurer l'état d'avancement des objectifs du SCoT à des instants (mois ou années) précis. La récupération de ces données auprès des diverses sources représente une difficulté car les partenaires institutionnels ont un calendrier avec des échéances auxquelles s'ajoute la demande du SCoT. Parfois, un délai de deux mois n'a pas suffi aux partenaires du SCoT de la Vallée de l'Ariège pour transmettre la donnée demandée par manque de temps pour rassembler les informations disponibles auprès de différentes personnes ressources dans leur structure.

Les contraintes financières

En plus de cela, l'évaluation aussi bien que le suivi demandent des **moyens financiers**. Tout d'abord, la structure doit mobiliser un technicien sur ce sujet pendant une période de plusieurs mois consécutifs, ou alors doit contracter un partenariat avec un prestataire externe à la structure, ce qui demandera des latitudes financières plus importantes encore. Il faut ajouter à cela, la possibilité d'**acheter des données** qui ne sont pas libres de droits pour avoir accès à des informations plus détaillées sur des sujets précis. L'aspect financier de ces actions évaluatives est une des raisons pour lesquelles **l'absence de suivi n'est pas rare**, surtout pour les SCoT ruraux de taille modeste.

L'absence de suivi : une réalité fréquente

En effet, au travers des entretiens et des recherches effectuées, il s'est avéré que beaucoup de territoires de SCoT n'avaient pas effectué de suivi à cause de la lourdeur de la mise en place d'une telle démarche.

Le **SCoT du Pays vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou** (Hautes-Pyrénées) par exemple fait partie de la première génération de SCoT, il a été approuvé en 2009. Une révision du SCoT est prévue depuis quelques années mais est retardée par des mouvements politiques. Concernant le suivi, aucune action de ce type n'a été engagée pour ce schéma, notamment parce que c'est une procédure que le Syndicat Mixte considérait comme trop lourde et parce qu'étant le premier SCoT de Midi-Pyrénées aucune méthodologie n'avait alors été mise en place. Il aurait donc fallu que le Pays invente de toute pièce sa propre méthode de suivi puis d'évaluation, ce qui, compte tenu de la taille de la structure, n'était pas possible d'un point de vue matériel.

L'équipe technique de ce SCoT a toutefois engagée des réflexions en partenariat avec l'État, notamment pour définir des indicateurs, mais c'est une procédure qui prend du temps. Dans les années à venir, un suivi sera très certainement mis en place, dans la mesure où le Pays peut désormais s'appuyer sur l'ingénierie d'autres territoires en France qui ont développé des méthodologies sur le sujet.

Parfois on constate aussi l'absence de suivi du fait des enchainements que connaît le SCoT. Par exemple, le **SCoT de l'agglomération de Montauban** (Tarn-et-Garonne) a été approuvé en 2013 et mis en révision dès 2014 pour en modifier le périmètre. Du fait de cette mise en révision, aucun suivi n'a été mis en place non seulement parce que les techniciens de la structure ont été mobilisés sur ce changement mais également parce qu'il était impossible de faire un suivi sur un territoire dont les frontières n'étaient pas fixées. En effet, pour traiter de la donnée, il convient de savoir sur quelle portion de territoire on travaille.

2 – Limites et perspectives d'amélioration

Toutefois, quand bien même la mise en place d'un suivi est complexe, plusieurs Syndicats Mixtes sont parvenus à développer leur suivi de SCoT. Dans ces cas là, la plupart des territoires ont été confrontés à des limites au cours du suivi.

Les limites des données

Pour revenir sur la question de la **donnée**, si sa collecte est consommatrice de temps, elle présente d'autres difficultés que le stage et le *benchmarking* ont pleinement révélé.

Le **différentiel** entre la date de la donnée et la date de sa publication est un premier problème. Il faut nécessairement plusieurs années de recul pour traiter la majorité des données. Pour le SCoT de la Vallée de l'Ariège, le suivi au cours du stage a été mis en place un an après approbation (à partir de mars 2016), c'est pourquoi seulement une dizaine d'indicateurs ont pu être complétés pour l'année 2015 (état zéro de la situation) et pour 2016. Les autres indicateurs ont été traités avec des données de 2012 et 2013 pour la plupart (dernières données disponibles, sur le site de l'Insee notamment, pour la démographie et le logement). Le traitement des indicateurs avec des **données antérieures au SCoT** est néanmoins intéressant. Il a permis de réaliser des fiches pour donner une idée de ce à quoi pourra ressembler le suivi avec davantage de

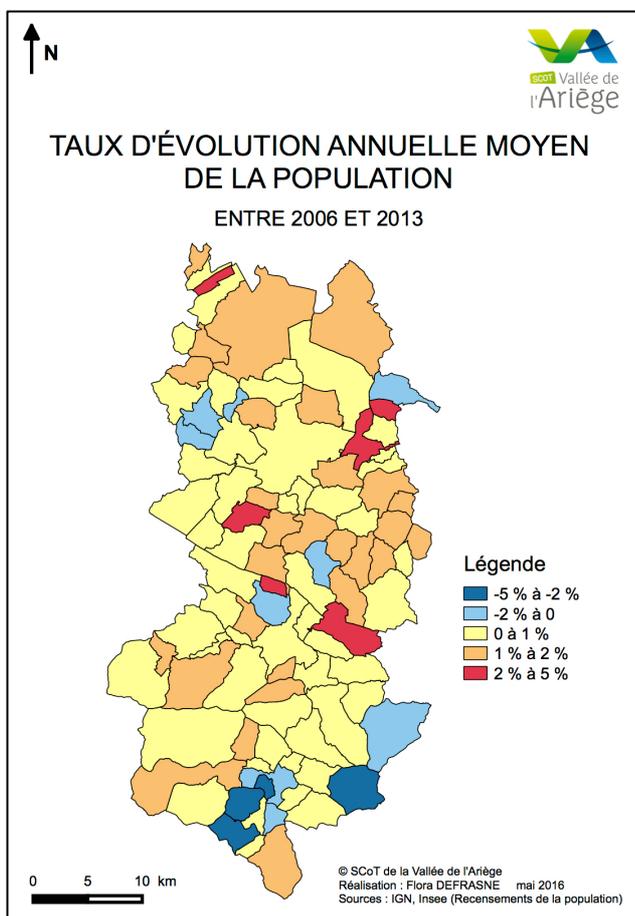


Figure 9

recul. Cela a permis également d'avoir des données chiffrées et des aperçus visuels de la situation avant le SCoT et donc du scénario *au fil de l'eau* que le SCoT doit redresser.

On peut prendre l'exemple de la croissance démographique trop rapide comme on peut le voir sur la figure ci-contre. La figure 9 montre des taux de croissance annuelle allant jusqu'à 5 % en moyenne, or le SCoT ne prescrit jamais un taux supérieur à 1,2 % ; la croissance était donc trop rapide entre 2006 et 2013. Il conviendra de poursuivre le suivi et de produire la même carte lorsque la donnée sera disponible à partir de 2015 pour voir si la mise en œuvre du SCoT a redressé cette tendance.

En outre, le tableau détaillé des indicateurs présent en annexe 1 montre que les dernières mises à jour et les **périodicités** ne correspondent pas d'une donnée à l'autre. Certaines données sont mensuelles, d'autres sont semestrielles ou annuelles et d'autres encore sont mises à jour moins d'une fois par an.

Cet écart ne permet pas d'avoir un état zéro solide concernant tous les indicateurs avant plusieurs années. Il faut en effet attendre que toutes les données soient disponibles pour l'année d'approbation. Et quand bien même le recul permet d'avoir toutes les données aux dates souhaitées, elles ne seront pas nécessairement comparables au sens strict car certaines sont mises à jour au 1^{er} janvier de l'année quand d'autres le sont au milieu de l'année. La précision n'est donc pas forcément celle souhaitée.

Par ailleurs, certaines données accusent des **imprécisions** ou des contraintes de **secrétisation**. En effet, les conseils d'utilisation sur les données fournies par l'Insee expliquent que « *les effectifs supérieurs à 500 peuvent normalement être utilisés en toute confiance. Les effectifs inférieurs à 200 doivent être maniés avec précaution, car, en raison de l'imprécision liée au sondage, ils peuvent ne pas être significatifs* ». Or, pour le cas du SCoT de la Vallée de l'Ariège et pour la plupart des SCoT ruraux, les effectifs supérieurs à 500 sont minoritaires et plus d'une vingtaine de communes comptent ici moins de 200 habitants. Pourtant la donnée à la commune a été exploitée faute d'une autre donnée plus précise disponible.

La secrétisation concerne la donnée **Filocom**. Les données Filocom sont des données de l'État sur le logement (résidences principales et secondaires, vacances des logements par exemple) disponibles par convention. Mais si les données sont disponibles à la commune, certaines sont secrétisées, c'est-à-dire qu'au lieu d'avoir une valeur exacte, on a un ordre de grandeur (entre 0 et 11, entre 20 et 30, etc.). Malheureusement, cette secrétisation des données ne permet pas de faire une analyse exhaustive puisqu'on ne peut que supposer ou faire des **approximations** pour les communes dont nous n'avons pas la valeur réelle.

Enfin, concernant le type de données traitées lors des suivis et des évaluations de SCoT, il est important de garder à l'esprit que le nombre d'habitants, d'emplois, de logements, de touristes entre autres donnent lieu à des **statistiques** : taux de fréquentation moyen, évolution annuelle, répartition des résidences secondaires par exemple. Or, les choix statistiques sont arbitraires et peuvent être **ambigus**. Ainsi, avec une même donnée, on peut produire plusieurs cartes avec des classes différentes ou plusieurs diagrammes accentuant telle ou telle information. Il convient donc d'être prudents avec les résultats obtenus qui peuvent être la conséquence de choix de l'équipe technique et/ou politique pour mettre l'accent sur un phénomène plus qu'un autre.

Sur la figure 10 ci-dessous on voit par exemple l'illustration par des graphiques du parc de logements privés potentiellement indignes (PPPI) sur les cinq EPCI du SCoT de la Vallée de l'Ariège. Le camembert de gauche présente la part de chaque EPCI sur le total du PPPI tandis que le diagramme de droite présente la part du PPPI sur le parc de logement total de l'EPCI. Ainsi, les EPCI de Pamiers et Foix qui possèdent le plus de logements représentent 29 % et 27 % du total du PPPI, mais ramené au nombre total de logements, ces deux EPCI sont parmi les plus faibles taux. Il faut donc manier les statistiques avec précaution.

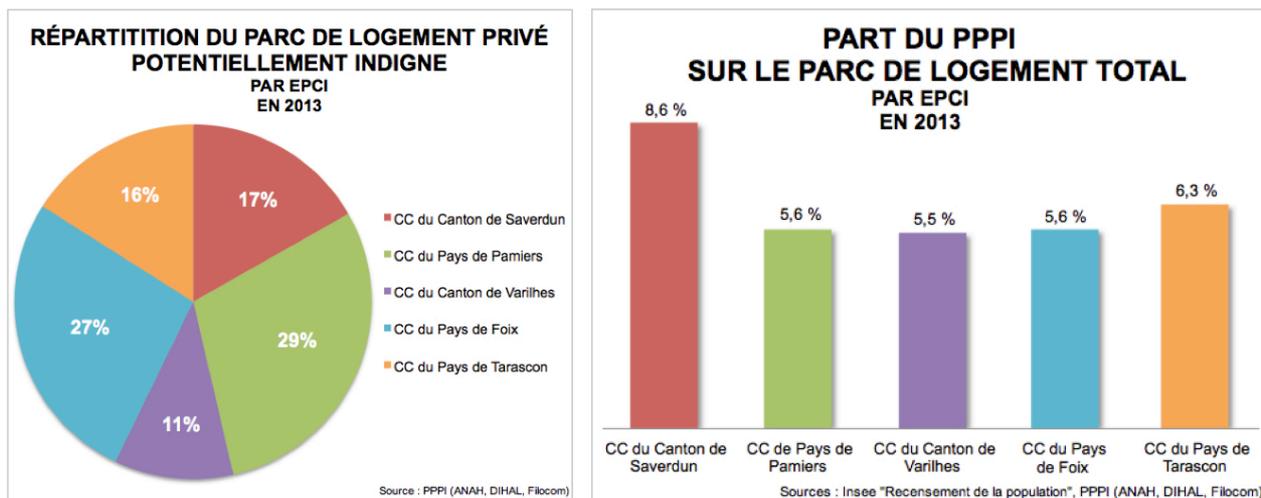


Figure 10

Cependant, connaissant ces difficultés, le suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège a été réalisé en connaissance de cause avec le plus d'honnêteté possible dans les résultats exposés et avec conscience et explication de ces limites.

L'absence d'une méthodologie en question

Par ailleurs, une des limites principales est l'absence d'une méthodologie de suivi commune. En effet, si la méthodologie qui a été adoptée au cours du stage est tirée des expériences de *benchmarking*, on ne peut pas dire qu'il y ait une méthode précise pour élaborer un suivi de SCoT. De ce fait, il est **impossible de comparer** le suivi d'un SCoT avec celui d'un autre territoire car les indicateurs ne sont jamais strictement les mêmes.

Cependant, une méthodologie commune serait intéressante pour comparer ces suivis ; non pas pour stigmatiser les mises en œuvre qui ont moins bien fonctionné que d'autres mais pour **s'enrichir des expériences des autres territoires**, trouver des solutions aux difficultés communes.

C'est dans cette perspective que la **DDTM 34** (Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault) a développé très récemment, en avril 2016, un **guide sur les indicateurs** de suivi des SCoT. Ce guide « *se veut une grille de lecture, un langage commun entre collectivités territoriales et État pour appréhender les enjeux territoriaux* ». L'objectif de ce document est d'**accompagner** les structures porteuses de SCoT dans la mise en place de leur suivi avec des indicateurs proposés pour parvenir à un suivi pertinent. La DDTM 34 n'ignore pas que chaque SCoT est unique et présente des objectifs dans un DOO qui lui est propre parce qu'il se fonde sur un contexte territorial, géographique, démographique et économique singulier. C'est pourquoi les indicateurs ont vocation à être adaptés, sélectionnés, complétés par le Syndicat Mixte qui procèdera au suivi de son schéma.

Ce guide a vocation non seulement à aider les territoires qui voudraient élaborer un suivi ou une évaluation de leur SCoT, mais il a également été créé car, en 2012 un décret cité précédemment est venu ajouter à la loi Grenelle II que les indicateurs qui serviront de base à l'évaluation sont désormais exposés dans le Rapport de Présentation. Or, la DDTM 34, mais également les autres territoires, ont constaté depuis plusieurs années que la rédaction des indicateurs présents dans le Rapport de Présentation ne correspondent pas à une réalité du territoire et sont en fait inexploitable en tant que tels. Plusieurs chefs de projets contactés dans le cadre du *benchmarking* ont signifié que les indicateurs choisis à la rédaction du SCoT n'étaient pas forcément clairs et avaient plus un **effet d'annonce** qu'un intérêt pratique.

Fort de ce diagnostic, le guide de la DDTM 34 propose des indicateurs dits « stratégiques » que tous les territoires peuvent développer puis des indicateurs dits « complémentaires » qui servent davantage de pistes de réflexions.

Avant d'amorcer la phase de suivi au travers des indicateurs, la DDTM 34 propose de **dresser un bilan rapide** du SCoT constitué avec les dernières données Insee disponibles. Le guide suggère une trame pour ce bilan que l'on retrouve dans la figure 11 ci-contre. Ce bilan permet de constituer un état synthétique de la



Figure 11 : Extrait du guide de la DDTM 34

situation, certes très chiffrée et tournée vers la situation économique, mais qui offre un aperçu intéressant et surtout une **grille homogène**.

Enfin, sans revenir sur la trame de présentation type d'un indicateur qui est relativement simple et qui s'apparente à celle réalisée pour le suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège, ce guide présente un dernier aspect très intéressant. Il questionne la pertinence des indicateurs à travers plusieurs critères :

- la **disponibilité** de la donnée
- la **périodicité** des sources de données
- la **pérennité** de l'organisme en charge de la production et de la mise à jour de la donnée
- la **facilité** de mesurer ou d'apprécier

Ces quatre critères permettent de sélectionner les indicateurs et d'éviter une perte de temps sur des indicateurs impossibles à remplir. On retrouve majoritairement la question de la donnée, ce qui confirme que c'est l'aspect le plus important pour la réalisation effective du suivi ou de l'évaluation.

L'évaluation et le suivi présentent donc des **difficultés** qu'il faut toujours replacer dans le contexte du territoire et du document. L'aspect chronophage, la question des moyens financiers et les différents questionnements sur les données sont récurrents et réels pour toute évaluation. Les bénéfices d'une **méthode commune** sont indéniables ; l'opportunité de profiter des expériences des autres territoires est tout à fait positive. Mais pour cela, il faut que le suivi soit davantage pratiqué par les structures porteuses de SCoT, ce qui veut dire qu'il doit être perçu comme un **gain d'expertise** à travers la mise en place d'indicateurs et d'un réel observatoire thématique au fil du temps.

Toujours dans une dimension critique et projetée vers le futur il convient de questionner l'efficacité de l'**appareil législatif** au sujet des SCoT et de leur évaluation.

B – Dans quelle mesure l'aspect législatif est-il une difficulté ?

Comme nous l'avons vu lors de l'approche théorique de la question, de nombreuses lois concernent les SCoT, qu'ils soient un des fondements de la loi en question ou bien sujets à quelques articles seulement ou encore uniquement touchés par des mesures annexes. Ces six lois présentées ainsi que les quelques décrets évoqués ont presque toutes et tous vocation à **modifier le contenu du Code de l'Urbanisme** pour intervenir sur l'aménagement du territoire en France, en modifier les contours, en clarifier la teneur, en simplifier les démarches. Quel que soit l'objectif, chaque loi met en place de nouvelles dispositions.

1 – Un imbroglio législatif ?

L'évaluation pour pallier la difficulté du cadre légal

Pour autant, si les lois souhaitent simplifier le Code de l'Urbanisme ou bien augmenter le nombre de démarches de SCoT en appliquant des contraintes lorsqu'il n'y en a pas, cette succession rapide de lois **complexifie le paysage législatif** autour des SCoT et des documents locaux d'urbanisme.

De fait, si l'on reprend l'exemple du volet commercial dans les SCoT et du document d'aménagement commercial (DAC puis DAAC), on voit qu'il a été créé en 2010 par la loi ENE, puis supprimé en 2014 par la loi ALUR, et enfin réintégré sous une autre forme en 2015 par la loi Pinel. Ces modifications successives ajoutées à la complexité de réalisation d'un SCoT font partie des raisons pour lesquelles les documents d'urbanisme en général ne sont pas encore pleinement **appropriés** par le grand public. Leurs démarches et contenus restent trop complexes pour que les habitants s'emparent du document comme d'un outil dans leurs démarches personnelles de construction ou d'opérations foncières.

Or, c'est ici que l'évaluation peut prendre toute son importance. De fait, nous avons vu les bénéfices qu'une évaluation et les documents pédagogiques qui en découlent peuvent avoir sur la **vulgarisation** des politiques publiques et des démarches de planification dans ce cas précis. Ainsi, les suivis et les évaluations peuvent venir en appui de ces lois qui se succèdent et se contredisent pour, non seulement, expliquer la démarche aux habitants mais aussi les faire **participer** aux débats au sujet de l'aménagement de leur territoire.

Le SCoT de père en fils

Ainsi, l'exemple du DAAC et bien d'autres montrent comment, au fil des années, nous sommes arrivés à avoir **plusieurs générations de SCoT**, une distinction que les techniciens utilisent pour identifier les différents SCoT et leur contenu potentiel. La première génération est constituée du **SCoT dit SRU**, du nom de la loi qui a créé pour la première fois ce Schéma de

Cohérence Territoriale, lui-même cependant dérivé d'un autre schéma qui a évolué. On pourrait ainsi dire que la première génération de SCoT n'est finalement qu'une deuxième génération du Schéma Directeur (SD) voire une troisième génération du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de la LOF, véritable origine du schéma multisectoriel d'aménagement. Les SCoT SRU sont ceux qui ont été élaborés et approuvés entre 2000 et 2010.

La deuxième génération est celle des **SCoT Grenelle** qui correspondent à la loi ENE. Cette nouvelle génération tient donc compte des modifications successives entre 2000 et 2010 et prennent en considération, dans leurs objectifs, toutes les thématiques nouvelles du développement durable notamment. Les SCoT Grenelle sont ceux qui ont été élaborés et approuvés entre 2010 et 2014. Le SCoT de la Vallée de l'Ariège, approuvé début 2015 est un SCoT Grenelle (les études, menées majoritairement en 2012, n'ont pas pu prendre en compte les directives de la loi ALUR de 2014).

Enfin, au jour d'aujourd'hui, la dernière génération de SCoT est la troisième : les **SCoT ALUR**. Eux tiennent compte des dernières directives énoncées par la loi du même nom.

En fonction de la génération du SCoT, l'évaluation ne va pas se dérouler de la même manière parce que les grands enjeux développés ne sont pas tous les mêmes. Ainsi, un SCoT Grenelle évaluera davantage les questions d'environnement qu'un SCoT SRU. Mais, l'évaluation permet également de mesurer les manques du SCoT et les modifications à apporter pour **le passer d'une génération à une autre**. Car, à terme, l'idée est que tous les SCoT soient de la même génération, la plus récente.

La figure 12 ci-dessous est tirée du Panorama des SCoT publié annuellement par la **Fédération Nationale des SCoT** au sein de son annuaire des SCoT. On voit que ces dix dernières années le nombre de SCoT en cours d'élaboration ou approuvés n'a pas diminué et a même augmenté certaines années. Ce sont des chiffres encourageant qui montrent que **la couverture SCoT augmente**. Ce qui est important par rapport à cela c'est que, peu à peu, les SCoT d'anciennes générations entament donc des procédures de mise en révision et deviennent compatibles avec les dernières dispositions législatives.

Evolution de la couverture du territoire par les SCoT entre 2005 et 2015											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elaboration en cours	177	206	218	209	196	267	262	248	229	210	177
Schémas approuvés	154	151	157	178	193	128	111	142	178	224	271
TOTAL	331	357	375	387	389	395	373	390	407	434	448

Source : Fédération Nationale des SCoT, 2015

Figure 12

Cependant, les années pendant lesquelles un SCoT ne correspond pas à la dernière génération car il est ancien mais n'a pas encore assez de recul pour procéder à une évaluation puis à une mise en révision posent problème. La situation peut parfois s'avérer ambiguë quand un SCoT se doit de mettre en garde ses communes sur la compatibilité d'un PLU ou d'une Carte Communale avec les dernières lois quand lui-même ne l'est pas et n'a donc aucune prescription développée en ce sens.

Par exemple, le SCoT de la Vallée de l'Ariège est un SCoT Grenelle mais pas ALUR. De ce fait, il ne précise pas, par exemple, les dates butoirs auxquelles sont confrontés les POS pour être mis en révision afin d'éviter aux communes de retomber sous RNU. Pourtant, le Syndicat Mixte, comme les communes, ont du appliquer cette loi et donc en tenir compte dans les délais des démarches de mises en révision. Toutefois, la loi ALUR ne présente pas de changements majeurs sur le contenu même des SCoT mais plutôt sur les cas des communes non couvertes par des SCoT où l'élaboration de nouveaux SCoT. De ce fait, le SCoT de la Vallée de l'Ariège peut tout à fait rester en vigueur sous sa forme actuelle au moins jusqu'à son évaluation (au plus tard en 2021) voire au-delà si le maintien partiel du document est décidé à l'issue de cette évaluation.

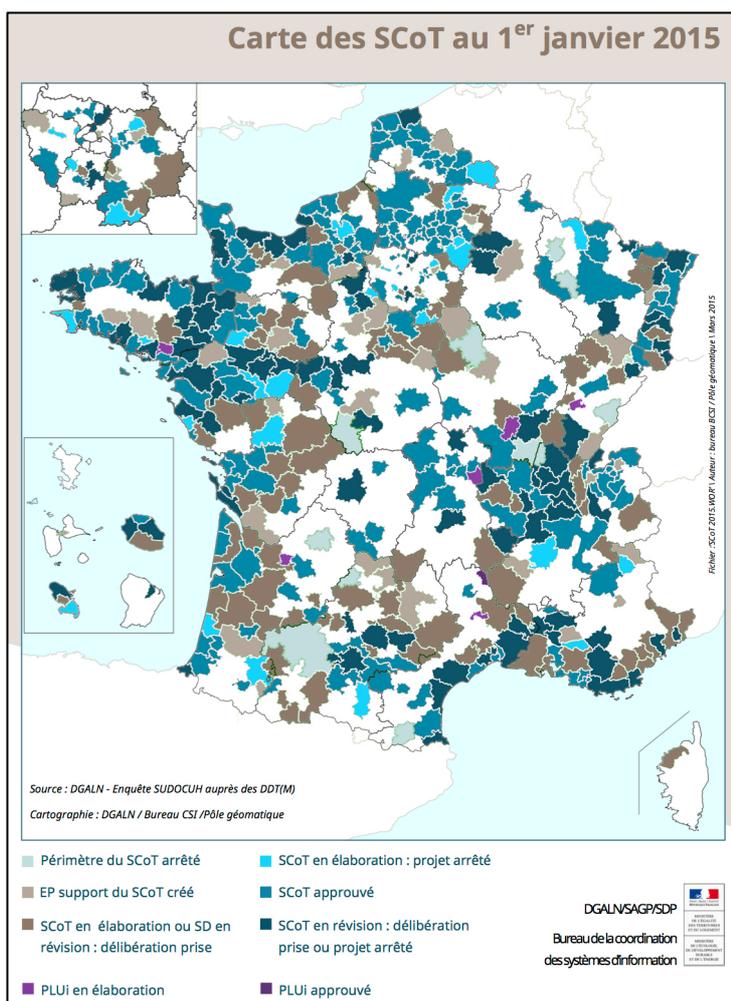


Figure 13

2 – Les enjeux de la couverture SCoT

Toujours selon la loi, l'ambition est d'avoir une **couverture totale de SCoT en 2017**. Cette volonté tente d'être réalisée à travers des mesures contraignantes sur les communes non couvertes par les SCoT (le principe de l'urbanisation limitée principalement) mais aussi par des mesures **compensatoires** (les PLUi pouvant prendre les effets d'un SCoT par exemple) qui permettent de saluer les démarches intercommunales même lorsqu'il ne s'agit pas d'élaboration de SCoT. Mais là encore, les changements législatifs consécutifs n'ont pas amené à une clarté des opérations en continu et ont même permis à des communes de ne

pas être touchées par l'urbanisation limitée. Le principe a été assoupli pendant quelques années par la loi Urbanisme et Habitat avant de retrouver son aspect initial en 2010. Les mesures **déroatoires** ont aussi joué pour permettre à certaines communes de contourner ce principe.

Ces dérives législatives n'en sont pas la seule cause, mais on arrive aujourd'hui à une couverture SCoT en France qui ne permettra sans doute pas les 100 % souhaités en 2017. La carte ci-dessus, qui date déjà d'il y a plus d'un an, montre bien les carences en SCoT dans certaines régions de France. Bien que le terme de « diagonale du vide » soit remis en question depuis les années 2000 du fait des nouvelles tendances socio-démographiques, ce couloir de faibles densités de population traversant la France du Nord-Est au Sud-Ouest est assez visible sur cette carte. Il s'agit principalement de territoires ruraux ce qui montre que ce sont ces territoires là qui ont le plus de mal à se lancer dans des procédures de planification intercommunale.

Il est à noter que les démarches de PLUi se sont beaucoup développées depuis janvier 2015. En effet, le *Courrier des maires* rapporte en juin 2015 que plus de cent démarches de PLUi seront soutenues financièrement par l'État. Actuellement, dans le cas de l'**Ariège**, un PLUi est approuvé et a un projet d'extension, un PLUi est prescrit et un autre est en projet. La figure 14 montre l'état d'avancement de la couverture SCoT en Ariège, présentant également les PLUi qui pourraient avoir les effets d'un SCoT, ce qui n'est pas le cas pour le moment. Pour ce département, considérant qu'il faut plusieurs années pour approuver un SCoT et que le Pays du Couserans n'a pas encore amorcé les études, seul un SCoT approuvé sera applicable au 1^{er} janvier 2017.

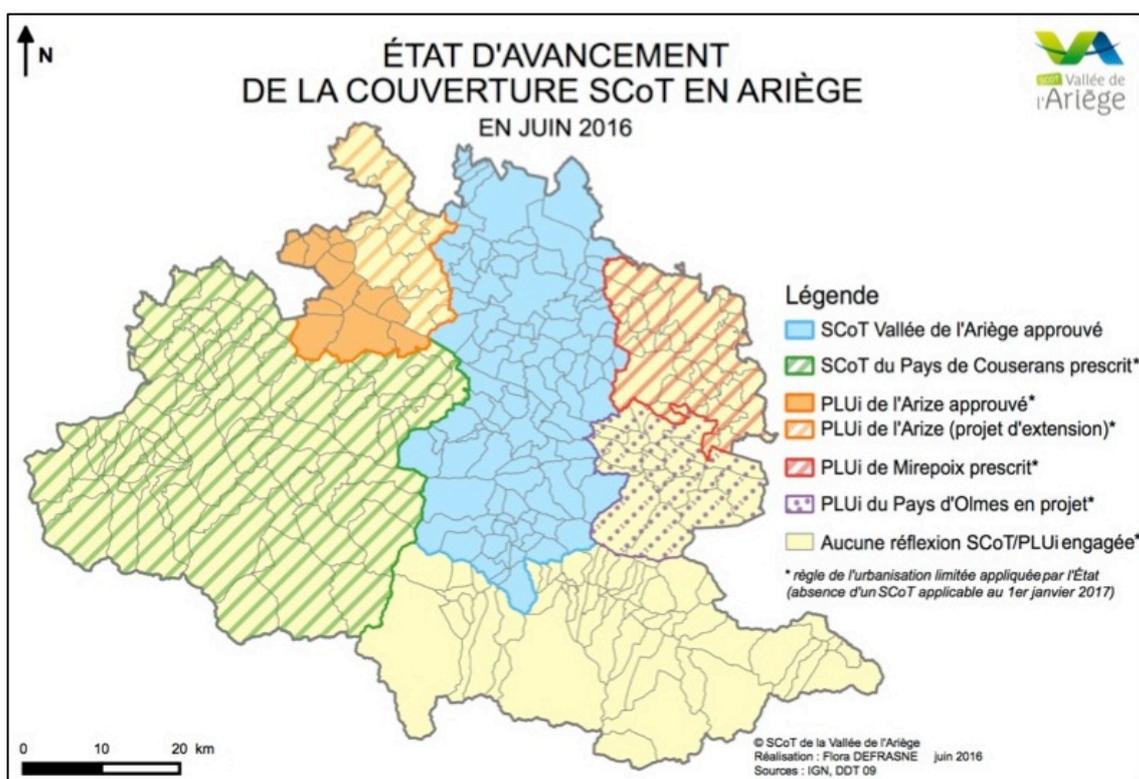


Figure 14

Quel est l'impact de cette situation des SCoT en France sur les démarches d'évaluation et de suivi ? La multiplication des élaborations de SCoT semble plutôt **bénéfiques** pour les actions évaluatives dans la mesure où elles vont elles-mêmes se développer et potentiellement **s'améliorer** au fur et à mesure du progrès des méthodologies existantes.

Par ailleurs, plus il y aura d'évaluation des SCoT, plus les documents développés à cette occasion seront diffusés. Ainsi, la démonstration de **l'intérêt** d'un SCoT et de ses apports sur un territoire pourra certainement être **vecteur de nouvelles volontés** d'élaborer des schémas. Pour que cette envie naisse au sein des EPCI non couverts par un SCoT il faut que les rencontres au sujet de l'évaluation se développent toujours plus et fassent participer de nombreux acteurs à des échelles et des postes différents.

L'évaluation est en train de **monter en puissance** dans le paysage des SCoT (des guides sont et seront très prochainement publiés par différents organismes) et la Fédération Nationale des SCoT doit jouer un rôle fédérateur et un rôle promotionnel de cette action.

Au sujet des SCoT et de leur évaluation, le paysage législatif apparaît donc relativement **complexe** voire contradictoire sur certaines mesures qui viennent modifier puis remodeler une même directive du Code de l'Urbanisme. Mais malgré ces différentes générations de SCoT, la couverture de ces schémas sur le territoire est en augmentation et tend à se développer encore plus, notamment à travers la multiplication des autres **démarches intercommunales** (comme le PLUi). Le développement des SCoT ne se fait pas à la cadence espérée mais l'évaluation permet une **meilleure connaissance** de l'utilité de ce type de documents ; or c'est justement cette appropriation du document et cette volonté de participer aux débats sur le sujet qui vont permettre la montée en puissance de l'efficacité des démarches de planification.

Toutefois, afin de réellement aborder tous les aspects de la question des SCoT et de leur évaluation, il convient de terminer par une dimension plus **prospective** à travers des **changements récents** dans les lois qui amènent à un certain bouleversement du monde des SCoT et à de nouveaux questionnements.

C – Évolutions récentes et prospectives

1 – Le changement de délai pour l'évaluation

S'il est un changement conséquent, c'est celui survenu en 2010 avec la loi Grenelle II. Il s'agit du **passage du délai de dix à six ans** pour procéder à l'évaluation du SCoT. La loi ENE n'explique pas réellement les raisons de cette réduction et complique les choses par les modalités d'application de ce changement. En effet, cette évolution a pris effet à partir du 13 janvier 2011 (entrée en vigueur de la loi). Mais l'ancien délai de dix ans continue d'avoir cours pour les SCoT approuvés avant cela si leur évaluation a lieu avant le 13 janvier 2017 (date butoir fixée par la loi). *« Ainsi, un établissement public d'un SCoT approuvé le 1^{er} janvier 2005 devra procéder à une analyse de l'application du schéma et délibérer avant le 1^{er} janvier 2015, mais un établissement public d'un SCoT approuvé le 1^{er} janvier 2008 devra procéder à une analyse de l'application du schéma et délibérer avant le 13 janvier 2017 »* (Gazette des communes).

Un raccourcissement de délai contesté

Cependant cette réduction du délai pour évaluer les résultats de la mise en œuvre du SCoT ne semble pas satisfaire tous les techniciens et chercheurs sur le sujet. Pour Jean-Philippe Strebler (maître de conférences en droit public, Université de Strasbourg) il s'agit d'une procédure qui *« semble **relativement illusoire** compte tenu de la disponibilité des données statistiques (retard d'un à trois ans au moins selon les données) et du temps nécessaire pour que les orientations inscrites dans un SCoT aient un effet visible et mesurable (bien plus que trois ans) »* (Blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 2011). Cette mesure s'avère donc être incompatible avec plusieurs difficultés avérées déjà évoquées, comme la question de la donnée et du différentiel de temps. Pour Patricia Lecœuvre, chef de projet du SCoT du Grand Douaisis (Nord), six ans est une période trop courte pour avoir assez de recul pour une réelle évaluation. Or, le principe même de l'évaluation d'une action ou d'un document public est justement de pouvoir prendre ce recul afin d'amener au débat. Perdre le bénéfice de quatre ans d'expérience c'est donc perdre en efficacité lors de l'évaluation.

Ainsi, le scénario qui se dessine pour la plupart des SCoT évaluant leur mise en œuvre six ans après est celui-ci : les élus (appuyés par l'équipe technique) décideront de ne pas modifier le schéma à l'issue de la première évaluation par manque d'expériences ayant éprouvées le SCoT. Catherine Adnet-Valerio, chef de projet du SCOTERS (Bas-Rhin), explique que le bilan effectué en 2012 (après une approbation en 2006) n'a pas mené à une remise en cause des objectifs du SCoT pour assurer la stabilité du document. Le SCOTERS a donc été modifié par touches pour être progressivement mis en compatibilité avec le Grenelle de l'Environnement sans entrer en révision.

En outre, certains territoires décideront certainement de tout de même de mettre en révision leur SCoT à l'issue de leur première évaluation pour diverses raisons : **incompatibilité** flagrante du SCoT avec des directives législatives importantes, **carences** dans les prescriptions du DOO par exemple. Dans ce cas là, aucune loi à ce jour ne fixe un **délai** maximum pour achever cette révision et approuver une deuxième version du schéma. C'est un manque qui posera certainement problème, dans la mesure où les élaborations et révisions des documents d'urbanisme se placent toujours sur plusieurs années et qu'une date butoir permet souvent aux équipes municipales, techniques et aux bureaux d'études de se tenir à un calendrier raisonnable.

Un délai plus court dans une dynamique de long terme

Enfin, la mise en place de délais plus courts dans une dynamique de **planification placée plutôt sur le moyen voire le long terme** pose un décalage problématique évident. Comme cela a déjà été expliqué, la réalisation d'un document d'urbanisme demande plusieurs années, notamment celle d'un PLU qui suit presque les mêmes étapes qu'un SCoT (études préalables, rédaction des documents, réunions publiques, consultations...). Tenant compte qu'il faut en moyenne trois ans pour qu'un PLU soit approuvé, cela ne laisse plus que trois années sur lesquelles on pourra mesurer les effets du SCoT.

De surcroît, il faut tenir compte du fait que toutes les communes n'amorcent pas la révision de leur PLU ou Carte Communale dès que le SCoT est approuvé. Il leur faut en effet voter un **budget** qui permette des latitudes financières afin de payer un bureau d'études et entamer l'appel d'offre avant de commencer tout projet. Souvent, une demande d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) est demandée à la DDT, or il faut le temps que la demande soit traitée.

Dans le cas du **SCoT de la Vallée de l'Ariège**, un an après l'approbation, plus de dix communes sont en attente d'AMO par la DDT pour le lancement effectif de leur révision de PLU et sept communes n'ont à ce jour pas lancé de procédure pour rendre leur PLU compatible avec le SCoT et avec le Grenelle de l'Environnement. De plus, certains PLU de ce territoire sont en cours d'élaboration depuis plus de cinq ans, des procédures qui ont donc parfois tendances à se prolonger de manière imprévue. Tenant compte de ces constats, on peut légitimement se demander si l'évaluation du SCoT au plus tard en 2021 permettra d'avoir un réel retour sur la mise en œuvre du SCoT puisqu'en additionnant le retard de mise en compatibilité et le retard de publication de la donnée, il n'y aura peut-être pas en 2021 de donnée satisfaisante pour l'ensemble du territoire.

C'est là que **le suivi prend tout son sens**. Puisque l'évaluation est en place sur un délai souvent trop court, un suivi efficace peut permettre d'avoir un état de la situation du territoire progressivement mis à jour au fil des approbations des documents locaux. Ainsi, si l'évaluation effectuée six ans après l'approbation ne permet pas d'avoir une synthèse satisfaisante, le suivi peut permettre de poursuivre la veille d'informations et préparer la deuxième évaluation pour une réelle efficacité de la démarche.

Même si le suivi peut pallier le problème de délai de l'évaluation, cette dernière est justement là pour questionner ce genre de problèmes. C'est à travers les évaluations de mise en œuvre des SCoT que les équipes techniques et les élus vont pouvoir **faire remonter les difficultés** à mettre en place une évaluation à si court terme et peut-être remettre en question les positions de la législation actuelle.

2 – Quelles sont les conséquences des fusions issues de la loi NOTRe sur les SCoT ?

La loi NOTRe de 2015 porte comme mesure phare la carte des **nouvelles régions** françaises et la **fusion des EPCI** pour en réduire le nombre et notamment en simplifier la gestion. Cette loi portant Nouvelle Organisation des Territoires de la République n'amène pas de nouvelle mesure sur l'urbanisme modifiant, comme les lois antérieures, des articles du Code de l'Urbanisme. Pourtant, la fusion des EPCI a des **conséquences sur les SCoT** notamment sur leurs périmètres comme nous avons pu l'expliquer.

Concernant le **SCoT de la Vallée de l'Ariège**, la situation est la plus simple des trois scénarios possibles, c'est-à-dire que les fusions ne remettent pas en question le périmètre du SCoT tel qu'il est aujourd'hui. Ainsi, au lieu de cinq Communauté de Communes, le SCoT devrait compter au 1^{er} janvier 2017 **trois EPCI** : deux Communauté de Communes dont une resterait inchangée et une Communauté d'Agglomération (qui n'atteint pas le seuil des 50 000 habitants requis mais qui compte Foix, le chef lieu du département, et qui a donc une dérogation pour se constituer sous cette forme).

Si la nouvelle Communauté de Communes Pamiers – Saverdun qui devrait voir le jour représente un enjeu puisqu'elle rassemble deux équipes politiques et deux structures en une seule, le réel enjeu semble bien être la nouvelle Communauté d'Agglomération puisqu'il s'agit d'un **changement de statut** et donc d'un changement, ou plutôt d'un élargissement, des **compétences**.

En effet, la loi NOTRe donne deux compétences obligatoires aux Communautés de Communes : l'aménagement de l'espace et le développement économique. À ces deux compétences s'ajoutent l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville pour les Communauté d'Agglomération. S'adjoindront ensuite des compétences obligatoires à partir du 1^{er} janvier 2017 et des compétences optionnelles à choisir.

Ces questions de périmètres des SCoT font intervenir une nouvelle notion : la « **zone blanche** ». Cette appellation apparaît dans deux situations différentes. Lorsqu'un EPCI se retire d'un SCoT et que le périmètre de celui-ci est réduit, l'EPCI en question devient une « zone blanche », c'est-à-dire une zone où

les dispositions du SCoT ne s'appliquent plus. De la même façon, lorsqu'un EPCI intègre un SCoT après son approbation et que le périmètre en est agrandi, l'EPCI nouvellement membre devient une « zone blanche » qui signifie aussi que les dispositions du SCoT ne s'appliquent pas car les élus de cet EPCI n'ont pas participé au vote du projet politique (constituant le PADD du SCoT). Dans ce cas, l'EPCI restera en « zone blanche » jusqu'à ce que le SCoT entame une procédure de révision pour intégrer la nouvelle équipe politique recomposée aux discussions.

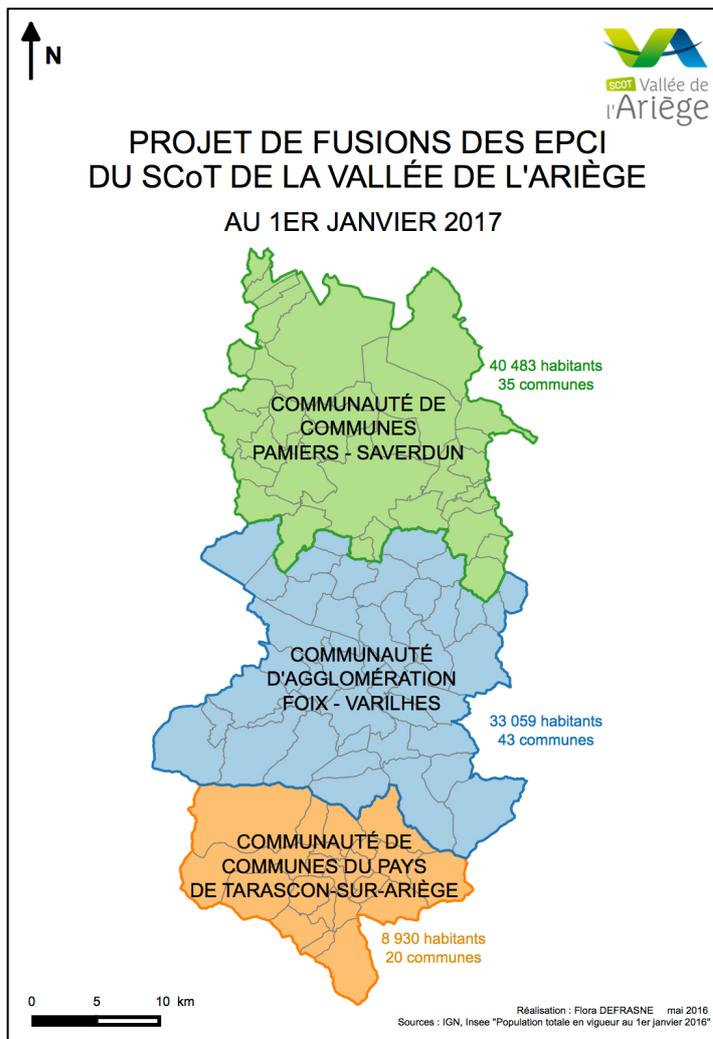


Figure 15

CONCLUSION

Par conséquent, le SCoT est le document de planification qui rassemble tous les thèmes de l'aménagement du territoire pour une meilleure cohérence à une échelle intercommunale. Il est le fruit de la **réflexion des élus** sur les thèmes de la société d'aujourd'hui, en liaison avec les enjeux qui montent en puissance : développement durable, objectifs de densification, idéal de mixité sociale notamment.

L'évaluation, quant à elle, a pour objectif de comparer les résultats de la mise en œuvre aux objectifs affichés dans le document. Elle mesure donc l'**efficacité** du SCoT tout en suscitant la **discussion**, la prise de recul pour une meilleure anticipation de l'avenir. L'évaluation est en cohérence avec la dimension **prospective** du SCoT qui vise à orienter des tendances de développement à moyen terme. Enfin, le suivi, complément de l'évaluation, peut servir de levier d'actions, d'**outil de référence** pour légitimer des choix politiques et l'utilité de travailler ensemble.

On peut donc dire que l'évaluation des SCoT est porteuse de plusieurs enjeux majeurs. En premier lieu, elle permet un retour **qualitatif** sur le document et sa mise en œuvre qui est d'autant plus bénéfique lorsqu'il est effectué en continu grâce au suivi. Elle donne lieu à la mesure des avancées **quantitatives** dans plusieurs domaines ; les objectifs chiffrés étant présents dans le SCoT, le respect du schéma passe aussi par là. Nous avons également pu voir en quoi l'évaluation présentait plusieurs limites ou difficultés de réalisation, notamment à travers l'incompatibilité entre le **temps court** sur lequel elle se place et le **moyen voire long terme** que demandent des documents d'urbanisme. À travers le *benchmarking* se sont aussi dessinées les capacités différentes des territoires à assumer l'évaluation ou le suivi en fonction du poids de la structure et des outils dont elle dispose.

La mise en place du suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège a lui aussi montré des difficultés rencontrées, notamment sur la collecte de donnée qui demande un recul de plusieurs années pour être réellement efficace. Mais il a finalement été l'occasion d'éprouver des indicateurs développés spécifiquement pour ce SCoT et d'impulser un **outil supplémentaire** pour la mise en œuvre du document.

Malgré l'exposé de ces obstacles, l'analyse de l'évaluation de la mise en œuvre des SCoT a permis de montrer la **situation globale** autour de laquelle gravitent ces schémas pour comprendre dans quel contexte ils se placent. Les tendances nationales de développement ont des répercussions sur l'aménagement et l'évaluation des politiques publiques dans leur ensemble.

En outre, le lien entre la planification et le **cadre législatif** français a permis de constater que toute directive peut avoir des conséquences sur un territoire dans la mesure où chaque commune, chaque intercommunalité est finalement développée en fonction de choix politiques.

Élaborer ce suivi a été l'occasion de **perfectionner mes connaissances** sur les SCoT et l'évaluation des politiques publiques mais aussi de découvrir le fonctionnement de la collaboration entre partenaires et de me frotter au monde professionnel. J'ai conscience que, malgré les efforts fournis pour rendre ce suivi reconductible, c'est un travail qui demande du temps et qui ne pourra être repris par le Syndicat Mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège que si un stagiaire est à nouveau sollicité ou si un chargé de missions vient agrandir les rangs de la structure. Ce suivi a tout de même jeté les bases des bénéfices d'un observatoire et je pense qu'il a permis une certaine **prise de conscience**.

À l'échelle de l'aménagement du territoire, les seize dernières années durant lesquelles les SCoT ont été mis en place ne sont que le **début** de ce nouvel outil de planification. Lorsque la majorité des SCoT approuvés aura effectué son évaluation, il pourra être intéressant de se pencher sur les résultats publiés. Seul le temps permettra de constater si l'évaluation de la mise en œuvre des SCoT apporte réellement une action favorable sur les schémas.

En outre, on peut se demander si, dans la mesure où les PLUi se développeraient de façon significative, l'évaluation du SCoT ne se résumerait pas alors à juger de la compatibilité des PLUi avec les prescriptions du schéma, au sein d'une simple action comparative. Il ne faudrait pas que la multiplication des démarches intercommunales mette à mal le degré de précision que peut avoir une évaluation.

ANNEXES

Annexe 1 : tableau des indicateurs de suivi du SCoT



INDICATEURS DE SUIVI DU SCoT DE LA VALLÉE DE L'ARIÈGE
JUN 2016

THÈME	N°	INDICATEUR	DÉFINITION – OBJECTIF	PRESCRIPTIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNÉES	SOURCE	OUTIL	PÉRIODICITÉ OU DERNIÈRE MISE À JOUR	LIMITE DE L'INDICATEUR
URBANISME	1	Documents d'urbanisme opposables et en cours d'élaboration / de révision Communes sous RNU	Apprécier l'état d'avancement, la mise en compatibilité, les procédures engagées des documents d'urbanisme	-	DDT (SAUH / SCAT) SCoT Vallée de l'Ariège		Semestriel	L'indicateur ne fait pas valoir l'état d'avancement des démarches, ni les blocages éventuels
	2	Respect des corridors écologiques et des cœurs de biodiversité (TVB SCoT)	Apprécier : - les améliorations du zonage (A ₁ vb, N ₁ vb) - le respect des corridors écologiques - l'inconstructibilité en zone humide dans les règlements des documents d'urbanisme	P1 à P3 – P6 à P11 – R4 à R9	Documents d'urbanisme locaux Syndicats de rivière ¹ PNR ANA	Règlements graphiques Couches SIG Inventaire des zones humides	- Disponibles à partir de l'été 2016 Réactualisé en 2015 (demander la dernière version chaque année)	Deux PLU Grenelle ont mis en place une TVB avant approbation du SCoT : ne respectent pas le même zonage Qui effectue la vérification de la prise en compte de l'inventaire ?
ENVIRONNEMENT	3	Consommation énergétique communale	Apprécier la réduction de la consommation énergétique	P21 – P22 – R17 – R18 – R65	ALEDA 09	En attente		
	4	Communes couvertes par un PPRN ou un projet de PPRN	Apprécier la prise en compte des risques de différences natures ; réduire le nombre de personnes vulnérables	P24 – P25 – R21 à R23	DDT (SAUH / SCAT)	Carte des PPR de l'Ariège	2016	
CONSUMMATION FONCIÈRE	5	Stations d'épuration : localisation et état	Apprécier l'état des stations d'épurations et le respect des zones tampons	R24	DDT (SAUH / SCAT) SMDEA	Cartelle En attente		
	6	Consommation foncière (en ha)	Apprécier le respect des objectifs de limitation de la consommation foncière et de densité	P33 à P35 – P48 – P59 – P61 – P71 – P73 – P83 – R28 – R29 – R34 – R63	DDT (SAUH / SCAT) SDIAU Communes	Registre ADS PLU	Trimestriel ou semestriel	

¹ Syndicats de rivière : SYAC, SYRPPA et SYMAR dont un projet de syndicat de rivière unifié est en cours en 2016.

DÉMOGRAPHIE	7	Croissance démographique	Apprécier l'évolution de la pop par rapport à l'objectif de 20 500 nouveaux habitants à horizon 20 ans	P29 – P37	Insee	Base « évolution et structure de la population »	Annuel (jusqu'en 2013)	Différentiel de 3 ans par rapport à l'année considérée					
	7 bis	Composition de la population	Apprécier la teneur de l'évolution de la population à travers le nombre de ménages et les tranches d'âges de la population										
HABITAT	8	Logements en résidence principale et en résidence secondaire	Apprécier l'évolution de l'objectif de 12 000 nouveaux logements à horizon 20 ans	P29 à P31 – P54 – R25 – R30 – R40	Insee Commissariat général du DD	Base « logement » Sih@del2	Annuel (jusqu'en 2012) Mensuel (jusqu'en avril 2016)	Différentiel de 4 ans par rapport à l'année considérée					
	9	Logements neufs créés			SDIAU DDT (SAUH / SCAT)	Registres ADS	Trimestriel ou semestriel ?						
	10	Logements vacants et potentiellement indignes	Apprécier les efforts de réduction du nombre de logements vacants et insalubres	P36 – R31	Insee	Base « logement »	Annuel (jusqu'en 2012)	Différentiel de 4 ans par rapport à l'année considérée					
	11	Logements sociaux	Apprécier le respect de la réglementation	P51 – P52 – R37 à R39	DDT (SAUH Habitat)	Filocom, ANAH, Infocentre Numéro Unique, PPPI	2013 et 2015						
EMPLOI	12	Évolution du nombre d'emplois	Apprécier la dynamique de l'emploi sur le territoire du SCoT	-	Insee	Base « Emploi – population active »	Annuel (jusqu'en 2012)	Différentiel de 3 ans par rapport à l'année considérée					
		Emplois par secteurs d'activités											
		Ratio emploi – habitant	Apprécier le nombre d'emploi par habitants	-									
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	13	Surface des ZA économiques d'intérêt stratégique SCoT (en ha)	Apprécier le respect du SCoT sur les règlements graphiques des documents d'urbanisme locaux	P69 – P70 – P72 – P73 – P75 – R54 – R57 – R58	DDT (SAUH)	Enveloppes foncières documents opposables	Semestriel						
		Surface des ZA économiques de proximité (en ha)			SCoT Vallée de l'Ariège								
		Surface des ZACoM (en ha)	Apprécier le respect de l'enveloppe de consommation foncière maximale attribuée	P77 – P78 – P82 – R60 – R65 – R67	Geoportail de l'Urbanisme SCoT Vallée de l'Ariège	Déclassements dans les documents en cours de révision	Semestriel						
14	Déclassement des terrains en voie d'urbanisation (en ha)	Apprécier le niveau du maintien de l'activité agricole	P4 – P5 – R1 à R3 – R49 – R50	SCoT Vallée de l'Ariège			Semestriel						
15	Enveloppe foncière touristique (en ha)	Apprécier le respect de l'enveloppe de consommation foncière maximale attribuée	P61	SCoT Vallée de l'Ariège	Documents d'urbanisme		Semestriel						
TOURISME	16	Lits touristiques	Apprécier le développement de l'offre d'hébergement touristique	P63 – P64 – P65 – R52	Insee	Base « Capacité hébergement touristique » Bilan touristique	Annuel (jusqu'en 2016)	Différentiel de 2 ans					
					Agence du Développement Touristique 09		Annuel (2014) (2015 en cours)						

Indicateurs de suivi du SCoT de la vallée de l'Ariège
Juin 2016

MOBILITÉS	17	Fréquentation des gares	Apprécier l'efficacité du maillage de transports en commun	P55 – P56 – R41 à R43	Conseil Régional	Complage des montées et descentes	Mars 2015 (annuel)	L'indicateur ne reflète pas l'état d'avancement des projets
	18	Réalisation de pôles multimodaux	Apprécier l'effort des communes ou EPCI pour développer des pôles multimodaux	P55 – R41 – R42	Communes / EPCI			
	19	Fréquentation des navettes urbaines	Apprécier l'efficacité du maillage de transports en commun	P55 – P56 – R41 à R43	Foix – Pamiers – Saverdun	Comptages des montées et descentes	Mensuel ou annuel	
	19 bis	Points d'arrêts de bus			Conseil Départemental	Couche shapèfle	2016	
	20	Aires de co-voiturage	Apprécier le respect de la prescription	P57 – R42	Conseil Départemental	Couche shapèfle		
	21	Linéaires véloroutes et voies vertes	Apprécier la progression des déplacements doux	P55 – R41 – R42 – R44	Partenaires institutionnels (EPCI...) Conseil Départemental	Schéma Départemental des itinéraires cyclables Carte des itinéraires cyclables	2009	

Annexe 2 : exemple de fiche d'indicateur : croissance démographique

Suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège



DÉMOGRAPHIE

N° 7 – CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

PRÉSCRIPTIONS ET RECOMMANDATIONS DU DOO CORRESPONDANTES

P29 : relative à la production totale de logement à l'horizon 20 ans (accueil d'environ 20 500 habitants supplémentaires d'ici 20 ans)

P37 : relative à la répartition du développement urbain et démographique (objectif de répartition de la population en priorisant le développement des centres-villes et bourgs en premier lieu)

SOURCES

IGN

BD TOPO ® de l'Ariège : Couche « Commune »

INSEE

Base chiffres clés : évolution et structure de la population 2012

Base : Populations légales 2013

DÉFINITION, INTÉRÊT ET LIMITES DE L'INDICATEUR

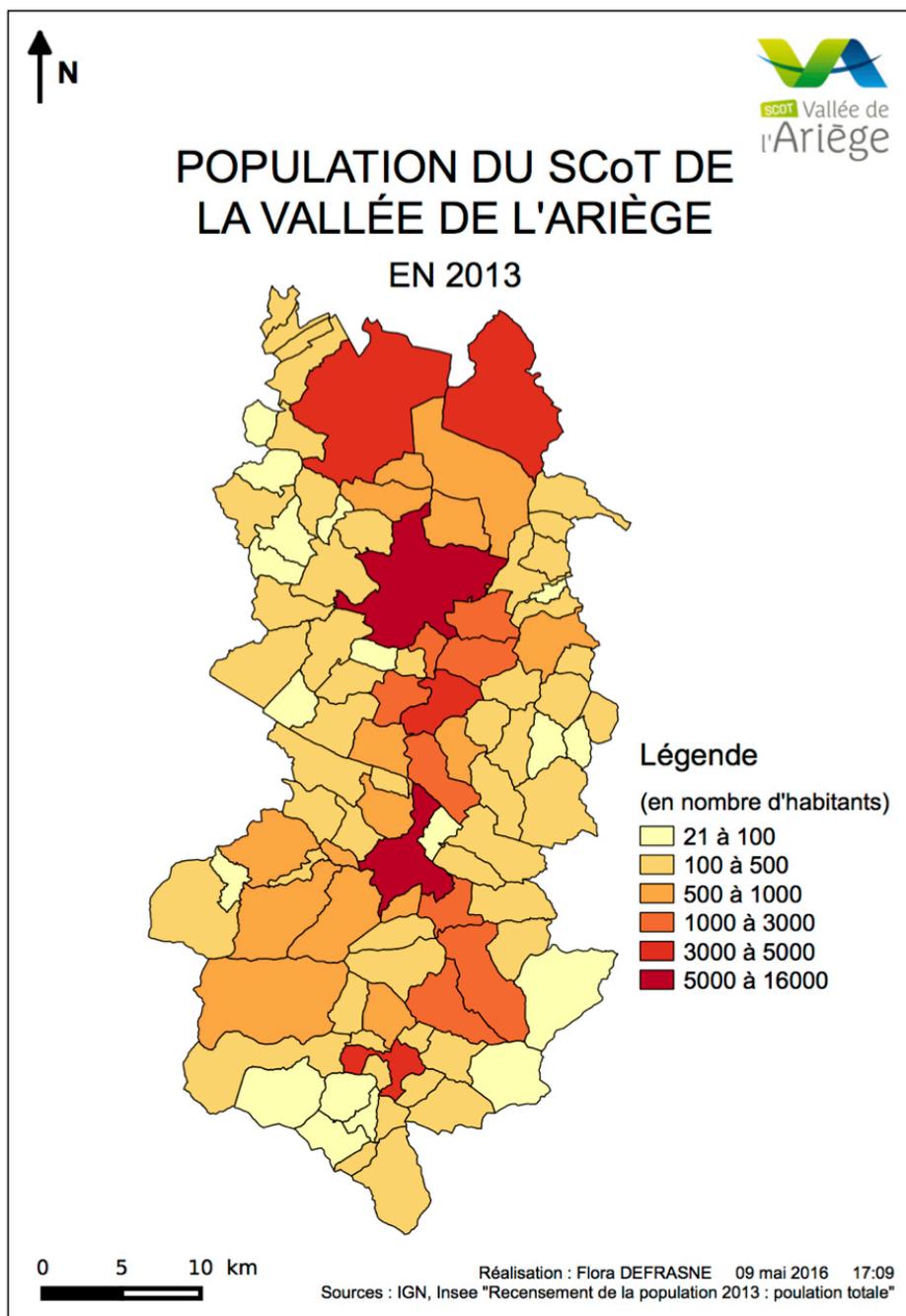
L'indicateur de croissance démographique consiste à présenter le **nombre d'habitants par commune** chaque année, puis à mesurer l'**évolution** de la population sur plusieurs années.

Pour le SCoT de la Vallée de l'Ariège, l'intérêt de cet indicateur est multiple. Il permet tout d'abord d'apprécier l'évolution de la tendance de la population à travers l'**objectif de 20 500 nouveaux habitants** à horizon 20 ans (depuis la date d'approbation : mars 2015).

Il permet également d'évaluer le respect des taux de croissance imposés par le DOO en fonction de l'**armature du PADD du SCoT**. Cette armature se décompose en huit secteurs différenciés en fonction des enjeux territoriaux allant des pôles urbains structurants (Pamiers et Foix) au maillage villageois de plaine et de montagne.

L'objectif est avant tout de comprendre de quelle manière les 20 500 nouveaux habitants attendus se répartissent au sein de cette armature du SCoT.

Cet indicateur présente cependant une **limite** importante : les données disponibles sont diffusées par l'Insee avec un **décalage de trois ans**. La précision et la pertinence sont donc limitées.



Carte 1

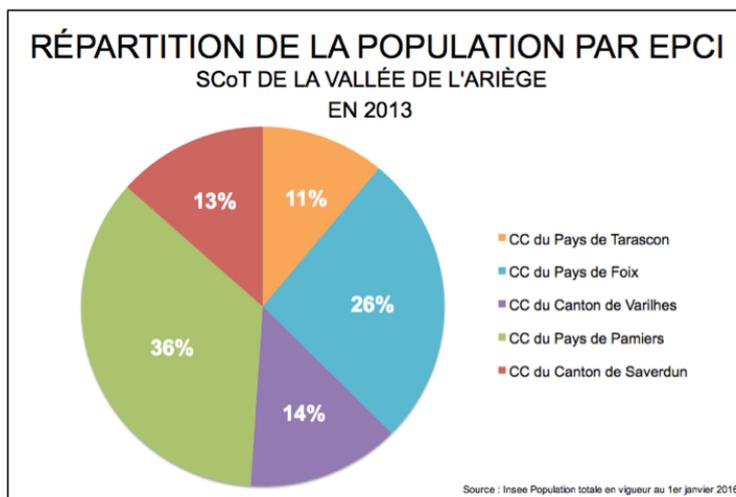


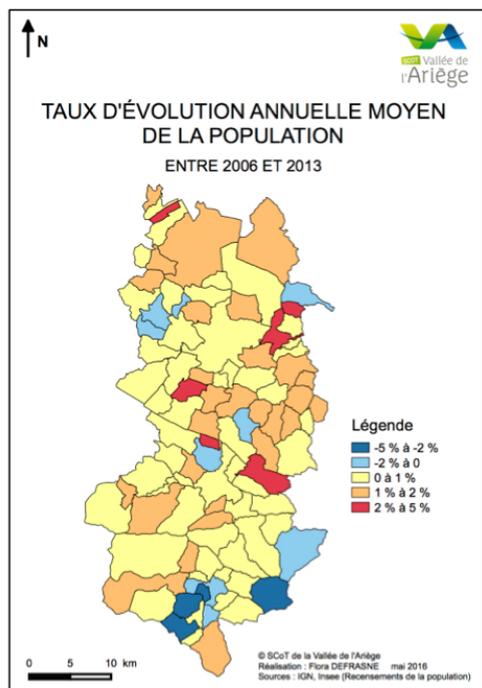
Figure 1

CONSTATS

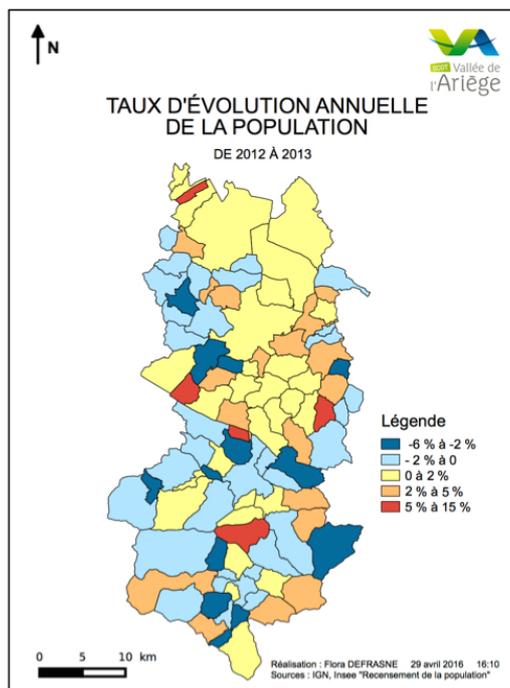
En 2013, dernière donnée disponible, la population du SCoT de la Vallée de l'Ariège est relativement **contrastée**, comme de tout temps, du fait de l'importante différence du poids démographique des pôles structurants (Pamiers et Foix) et des communes de plaines et de montagne par exemple.

Une **majorité** de communes se situe tout de même **entre 100 et 500 habitants**.

Il est intéressant de voir que les Communautés de Communes de Pamiers et de Foix concentrent ensemble plus de 60 % de la population du SCoT. Encore une fois, les **pôles structurants** du SCoT affirment leur importance en terme démographique.



Carte 2



Carte 3

TENDANCES DE L'ÉVOLUTION

L'évolution de la population est évaluée en pourcentage à partir de la date la plus ancienne de référence (2006 pour la carte 2 et 2012 pour la carte 3).

L'évolution sur 6 ans (entre 2006 et 2013) de la carte 2 permet de voir que la situation n'est pas homogène. Il y a eu **davantage de gain** que de perte de population (la population du territoire étant passé de 73 000 à plus de 80 000 habitants aujourd'hui). Cependant, plusieurs communes ont perdu de la population, parfois jusqu'à 5 % chaque année en moyenne.

Ici aussi une **tendance majoritaire** se dessine : plus de 50 % des communes ont connu une **légère croissance de population** comprise entre 0 et 1 % d'augmentation annuelle.

L'évolution en un an (de 2012 à 2013) de la carte 3 permet de voir que les taux sont moins lissés, certaines communes ayant une augmentation jusqu'à 15 %.

Ici aussi une **tendance majoritaire** se dessine mais moins clairement : la majorité des communes ont connu soit une **légère croissance**, soit une **légère baisse** de population (environ 30 communes pour chaque tendance, en jaune et en bleu clair).

L'intérêt est surtout de voir la différence entre ces taux et ceux **souhaités dans le DOO**. L'hypothèse de taux de croissance annuelle souhaité dans le DOO ne dépasse jamais **1,2 %** même pour les pôles structurants.

Toutes les communes au-dessus de ce taux ont donc une croissance trop rapide ; on voit qu'il y a déjà des alertes à faire, une vingtaine de communes dépassant déjà les 2 %.

Armature du SCoT	Hypothèse taux de croissance souhaité par le SCoT	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maillage villageois de plaine	0,90	8306	8458	8635	8774	8932	9054	9200	9535
Maillage villageois de montagne	0,80	5567	5645	5744	5840	5884	5866	5843	6047
Secteur stratégique de bordure	1,00	4050	4157	4223	4236	4314	4374	4411	4642
Secteur stratégique central	1,16	12471	12706	12949	13207	13454	13605	13722	14460
Pôle relais	1,15	4677	4722	4751	4846	5029	5178	5300	5507
Pôle d'équilibre Tarascon-sur-Ariège	0,80	6511	6539	6533	6554	6504	6472	6440	6538
Pôle d'équilibre Saverdun-Mazères	1,20	7208	7663	7848	8041	8235	8257	8304	8668
Pôle urbain structurant	1,16	24435	25232	25569	25244	25257	25230	25239	27075

Source : Insee "Recensements de la population"

Figure 2

La figure 2 permet de préciser l'alerte sur les évolutions trop rapides. En rouge apparaissent les **croissances trop rapides** par rapport aux taux de croissance souhaités et en vert celles qui sont moins importantes.

On voit rapidement que la croissance depuis 2006 a été trop rapide pour la majorité des secteurs de l'armature (notamment le maillage de plaine et les pôles relais). On constate également qu'entre 2012 et 2013 la croissance a été particulièrement forte.

Suivi du SCoT de la Vallée de l'Ariège



À noter que ces taux de croissance ne s'appliquent officiellement que depuis mars 2015 (date d'approbation du SCoT) et que ce tableau permet seulement de faire des **hypothèses** sur la tendance des années à venir.

Il est également important de rappeler qu'il est normal d'avoir un certain nombre d'alertes pour le moment puisqu'il s'agit de données correspondant à un **scénario au fil de l'eau** qui n'a pas été pensé de manière globale. La révision rapide des documents d'urbanisme locaux doit **stopper** cette évolution de façon urgente.

PROJECTIONS

On peut supposer que si la **croissance était trop rapide** par rapport aux souhaits du DOO entre 2012 et 2013 elle l'est toujours entre 2015 et 2016. Les données de l'Insee, disponibles dans trois ans, vérifieront cette information.

Si la première année après approbation du SCoT pose déjà problème, il faudra que les communes ayant une croissance trop rapide agissent rapidement ; c'est à ces communes de faire attention et de s'adapter aux directives du SCoT, notamment à travers un document d'urbanisme local adapté.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage général

- CERTU – DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Le schéma de cohérence territoriale SCoT : contenu et méthodes*. Lyon : Certu. Collection : Références. 2003. 110p.

Mémoires universitaires

- LUCBERNET Mélanie. *Les conséquences de l'évaluation dans le renouvellement des projets de territoire : l'exemple du Schéma de Cohérence Territoriale d'Annemasse Agglo*. Master 2 APTer. Université Toulouse Jean Jaurès. 2013. 84p.
- MAZAKIAN Julie. *Du SCoT au Schéma de secteur : des outils de planification stratégique au service de la plaine du Roussillon*. Master 2 APTer. Université Toulouse Jean Jaurès. Années 2013. 115p.

Guides méthodologiques

- CERTU. *Le Plan Local d'Urbanisme : objectifs, contenu, procédures (fiche n°1)*. Éditions du Certu. Collection *Essentiel*. Juin 2013. 6p.
- CERTU – ETD – FÉDÉRATION NATIONALE DES SCOT – FNAU. *La mise en œuvre d'un SCoT : Quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ?*. Éditions du Certu. Collection *Dossiers*. 2012. 12p.
- CERTU – ETD – FÉDÉRATION NATIONALE DES SCOT – FNAU. *La mise en œuvre d'un SCoT : Indicateurs de suivi*. Éditions du Certu. Collection *Dossiers*. 2012. 12p.
- DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER DE L'HÉRAULT. *Indicateurs de suivi des SCoT, le guide*. Avril 2016. 86p.
- DIREN LANGUEDOC-ROUSSILLON. *Méthode et indicateurs pour le suivi de l'évaluation environnement des SCoT*. Juillet 2008. 146p.
- SERVICE DE L'ÉCONOMIE, DE L'ÉVALUATION ET DE L'INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. *Fiche méthode 10 : les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte*. Décembre 2011. 8p.

Documents de vulgarisation

- CAISSE DES DÉPÔTS – MAIRIE CONSEILS. *L'intercommunalité et la Loi NOTRe du 7 août 2015*. Septembre 2015. 18p.
- CAISSE DES DÉPÔTS – MAIRIE CONSEILS – ADCF. *Fusion de communautés : fiches pédagogiques post loi NOTRe*. Septembre 2015. 61p.
- DREAL ET DDT DE LA RÉGION CENTRE. *La loi ALUR et les SCoT : la règle de l'urbanisation limitée*. Novembre 2014. 4p.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES. *Loi ALUR : SCoT : périmètre et gouvernance*. 3p.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES. *Loi ALUR : périmètre de SCoT – évolution*. 4p.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES. *Loi ALUR : PLUi ayant les effets d'un SCoT*. 6p.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. *Loi Urbanisme et Habitat : volet urbanisme : « service après vote »*. Août 2003. 47p.
- SCHMITT AVOCATS. *Réforme de l'aménagement commercial*. Juin 2014. 11p.
- SCOT DE LA RÉGION D'ARRAS. *Le volet commercial du SCoT : contexte réglementaire L. 122-1-9 du Code l'Urbanisme*. 2014. 2p.

Suivis et Évaluations des SCoT

- ADEUS. *Atlas communal de la consommation foncière : SCoT de la région de Saverne*. Collection : *Les expertises de l'ADEUS*. Décembre 2012. 78p.
- ADEUS. *SCoT de la région de Saverne : indicateur de suivi 2011*. Collection : *Les indicateurs de l'ADEUS*. Décembre 2011. 8p.
- ADUAN. *Tableau de bord es indicateurs du SCoT Sud 54*. Juillet 2015. 84p.
- BUCOPA – AID OBSERVATOIRE. *Mise en place d'un outil de suivi du développement du territoire au regard des orientations et objectifs du SCoT BUCOPA*. Mai 2009. 29p.

- BUCOPA – URBICAND. *Évaluation des évolutions territoriales sur le territoire du SCoT BUCOPA*. Octobre 2012. 36p.
- PAYS DE BREST – ADEUPA BREST. *Évaluation du SCoT : indicateurs de suivi 2011*. Octobre 2012. 60p.
- SCOTAN – ADEUS. *Analyse des résultats de l'application du SCoT de l'Alsace du Nord*. Janvier 2015. 120p.
- SCOT DU PAYS CHAUNOIS – CITADIA. *Guide pour le suivi du SCoT*. Février 2011. 8p.
- SEPAL – URBALYON. *Tableau de bord de suivi et d'évaluation*. Collection : *Les Cahiers de la mise en œuvre*. 64p.
- SYNDICAT MIXTE DU SCOT DU GRAND DOUAISIS. *Évaluation du SCoT du Grand Douaisis : bilan réalisé en 2013 et actualisé en 2015*. Octobre 2015. 66p.
- SYNDICAT MIXTE DU SCOT DE L'AGGLOMÉRATION BISONLINE – AUDAB. *Indicateurs de suivi et d'évaluation du SCoT : temps 0*. 2012. 52p.
- SYNDICAT MIXTE DU SCOT DES VOSGES CENTRALES. *10 ans de SCoT dans les Vosges Centrales : de l'urbanisme à la préservation du climat*. 2014. 100 p.
- SYNDICAT MIXTE DU SCOTERS – ADEUS. *Analyse des résultats de l'application du SCOTERS*. Mai 2012. 90p.
- URBALYON. *Indicateurs de suivi des SCoT : SCoT de la Dombes*. 2007. 4p.

Références en ligne

- BLOG DU DROIT DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT. *Les SCOT après la loi Grenelle II*. Septembre 2011 [en ligne]. Disponible sur : <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2011/09/29/les-scot-apres-la-loi-grenelle-ii/> (consulté le 28 mai 2016).
- BLOG DU DROIT DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT. *La réforme de l'aménagement commercial dans le cadre de la loi Pinel*. Septembre 2014 [en ligne]. Disponible sur : <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/09/08/la-reforme-de-lamenagement-commercial-dans-le-cadre-de-la-loi-pinel/> (consulté le 4 juin 2016).

- GERBEAU Delphine – GAZETTE DES COMMUNES. *Évaluation des SCOT – Délai*. Mars 2011 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/60291/evaluation-des-scot---delai/> (consulté le 12 juin 2016).
- GUICHARD Pauline – PREVENTIMMO. *Que faut-il retenir de la loi ALUR en matière d'urbanisme ?*. Mai 2014 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.preventimmo.fr/alur-urbanisme-que-faut-il-retenir/> (consulté le 4 juin 2016).
- HÉLIAS Aurélien – COURRIER DES MAIRES. *104 plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) soutenus financièrement par l'Etat*. Juin 2015 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.courrierdesmaires.fr/50175/104-plans-locaux-durbanisme-intercommunaux-plui-soutenus-financierement-par-letat/> (consulté le 17 juin 2016).
- JOURNAL DE L'AGENCE. *Urbanisme : COS, POS, PLU... les nouvelles règles du jeu*. Juin 2016 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.journaldelagence.com/1118553-urbanisme-cos-pos-plu-les-nouvelles-regles-du-jeu> (consulté le 30 mai 2016).
- LEGIFRANCE. *LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&dateTexte=&categorieLien=id> (consulté le 16 avril 2016).
- LEGIFRANCE. *Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005626964&dateTexte=20110516> (consulté le 23 avril 2016).
- RAINALDI Victor – MAIRIE-CONSEILS. *Un pays accompagne la mise en œuvre du Scot par la création d'un service d'urbanisme mutualisé (81)*. Juillet 2013 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.mairieconseils.net/cs/ContentServer?pagename=Mairie-conseils/MCExperience/Experience&cid=1250265400577> (consulté le 16 juin 2016).
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE. *L'action publique se transforme : évaluer les politiques publiques*. Décembre 2013 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.modernisation.gouv.fr/laction->

[publique-se-transforme/en-évaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques](#) (consulté le 16 mai 2016).

- SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION. *À quoi sert l'évaluation ? Quelques réponses en image*. Juillet 2011 [en ligne]. Disponible sur : <http://sfe-asso.e-monsite.com/pages/a-quoi-sert-l-evaluation.html#> (consulté le 16 mai 2016).
- TERRITORIAL.FR. *Évolution des SDCI et conséquences sur les SCoT*. Novembre 2015 [en ligne]. Disponible sur : http://www.territorial.fr/PAR_TPL_IDENTIFIANT/71281/TPL_CODE/TPL_ACTURES_FICHE/PAG_TITLE/Evolution+des+SDCI+et+cons%EA9quences+sur+les+SCOT./302-actu.htm# (consulté le 17 juin 2016).

Sites internet

- <http://www.insee.fr/fr/>
- <http://professionnels.ign.fr>
- <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>
- <http://www.mipygeo.fr/accueil>
- http://cartelie.application.developpement-durable.gouv.fr/cartelie/voir.do?carte=ppr_inter2&service=DDT_09

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	2
SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION.....	4
I – LE SCOT ET SON ÉVALUATION : CONTEXTUALISATION ET ENJEUX	6
A – Pourquoi faire un SCoT ?.....	6
1 – Définition et contenu du SCoT.....	6
Historique	
Contenu du SCoT	
2 – Le SCoT tout puissant ?	8
3 – Le SCoT : un mal pour un bien ?.....	10
4 – La démarche de SCoT.....	11
B – Que disent les lois ?	14
1 – La création du SCoT (loi SRU – 2000).....	14
2 – Des modifications ponctuelles successives.....	15
3 – La montée en puissance de la thématique environnementale (loi Grenelle II – 2010).....	16
4 – Des modifications par touches et une continuité des objectifs (loi ALUR – 2014).....	17
5 – Un nouveau document pour l'aménagement commercial (loi Pinel – 2015).....	19
6 – Les enjeux de périmètre (loi NOTRe – 2015).....	20
C – L'évaluation : une nouvelle démarche.....	22
1 – Intérêts et apports de l'évaluation.....	22
2 – Une action sans conséquence ? : les limites de l'évaluation	24
II – QUELS ENJEUX POUR LE SUIVI DU SCOT DE LA VALLÉE DE L'ARIÈGE ?.....	27
A – Le SCoT de la Vallée de l'Ariège : quotidien et échéances	27
1 – Présentation du territoire et du Syndicat Mixte	27
Travailler ensemble	
Retour chronologique	
Des difficultés, des objectifs	
2 – Après l'approbation : la mise en œuvre et le suivi.....	29
Mettre en œuvre le SCoT : éprouver son contenu	
Suivre le SCoT : entre anticipation et dialogue	
B – La méthodologie retenue pour le suivi : des choix stratégiques	33
1 – Que se fait-il ailleurs ?.....	33
Suivi ou non : les différentes méthodes	
Les thématiques récurrentes	

2 – Reprendre les objectifs du DOO	37
3 – Quels indicateurs choisir ?	38
C – La donnée en question	41
1 – Les différents types de données collectées	41
Les données en ligne	
Les données des partenaires	
Les autres données	
2 – Comment traiter la donnée ?	44
III – CRITIQUES ET PROSPECTIVES	46
A – Remise en cause de l'évaluation et du suivi	46
1 – Une mise en place complexe	46
Les contraintes liées à la temporalité	
Les contraintes financières	
L'absence de suivi : une réalité fréquente	
2 – Limites et perspectives d'amélioration	48
Les limites des données	
L'absence d'une méthodologie en question	
B – Dans quelle mesure l'aspect législatif est-il une difficulté ?	54
1 – Un imbroglio législatif ?	54
L'évaluation pour pallier la difficulté du cadre légal	
Le SCoT de père en fils	
2 – Les enjeux de la couverture SCoT	56
C – Évolutions récentes et prospectives	60
1 – Le changement de délai pour l'évaluation	60
Un raccourcissement de délai contesté	
Un délai plus court dans une dynamique de long terme	
2 – Quelles sont les conséquences des fusions issues de la loi NOTRe sur les SCoT ?	62
CONCLUSION	64
ANNEXES	66
BIBLIOGRAPHIE	74
TABLE DES MATIÈRES	79

RÉSUMÉ

Les **SCoT** s'inscrivent dans un contexte de développement des démarches intercommunales et des transferts de compétences des communes vers les intercommunalités. C'est un document de planification multisectoriel qui présente les objectifs de développement pour un territoire. Le SCoT, fruit de la réflexion des élus locaux, sera examiné en lien avec la montée en puissance de divers enjeux : développement durable, objectifs de densification, idéal de mixité sociale notamment. L'**évaluation** des SCoT est une action récente ; elle permet de mesurer l'état d'avancement des objectifs de mise en œuvre du SCoT pour observer les effets du schéma et son efficacité. Elle offre une prise de recul intéressante sur cette démarche de planification dont l'action prospective se place à moyen terme.

Les principes de l'évaluation seront questionnés à travers ses avantages et ses contraintes, par le prisme d'un stage effectué au Syndicat Mixte du **SCoT de la Vallée de l'Ariège** dont le but a été de réaliser un suivi du SCoT. L'objectif de ce suivi était notamment de développer un outil supplémentaire pour la mise en œuvre et la vulgarisation du SCoT.

Le lien avec le cadre législatif français ne sera pas négligé et permettra d'insérer les enjeux du SCoT et de son évaluation dans la situation globale de l'aménagement du territoire tout en ayant un regard critique et prospectif sur ces enjeux.

Mots clefs : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), évaluation, Ariège, planification, aménagement du territoire, *benchmarking*.