

2016

LES BONNES QUESTIONS POUR UNE ÉVALUATION QUALITATIVE DES SCoT

SCoT



évaluation



concertation



rapport



politiques
publiques

LA FÉDÉRATION NATIONALE DES SCoT

La Fédération Nationale des SCoT a pour ambition de regrouper l'ensemble des structures porteuses de SCoT avec un objectif double : mettre en réseau, capitaliser les expériences de chacun, et porter la voix des SCoT dans les débats sur l'aménagement du territoire. C'est par la richesse et la complémentarité des approches politiques et techniques que se construisent les SCoT ; c'est sur ce même modèle de fonctionnement que la Fédération nationale des SCoT s'est structurée autour des élus et techniciens de SCoT, pour alimenter ses travaux, ses réflexions et points de vue, ses échanges et débats, au plus près des réalités de terrains et de préoccupations de chacun. La FédéSCoT regroupe en 2016 275 SCoT adhérents, soit près des deux tiers des SCoT existants.

LA FÉDÉRATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) regroupe une cinquantaine d'organismes publics d'étude et de réflexion sur l'aménagement et le développement des grandes agglomérations françaises. La FNAU est une association d'élus qui offre un lieu privilégié de dialogue sur les questions urbaines. Elle prend position dans les grands débats nationaux et européens sur les politiques urbaines et l'avenir des villes. Le réseau technique de la FNAU rassemble 1500 professionnels de l'urbanisme, ancrés dans les réalités locales. La Fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontre et d'un réseau d'échanges où ils peuvent « capitaliser » leurs savoirs, partager leurs expériences et se mobiliser sur des projets collectifs.

SOMMAIRE

ÉDITORIAL	4
PREMIERS REGARDS SUR L'ÉVALUATION DES SCOT :	
UNE INVESTIGATION BIENVENUE	5
L'évaluation des SCoT : quels premiers constats ?	5
Un guide des « bonnes pratiques » des démarches évaluatives	6
PANORAMA GLOBAL DE L'ÉVALUATION	
DES POLITIQUES PUBLIQUES	6
L'institutionnalisation de l'évaluation en France	6
Évaluation : quelle(s) définition(s) ?	7
Évaluer : quelle(s) méthode(s) ?	7
Analyse quantitative et analyse qualitative	8
ÉVALUATION DES SCoT : LE DROIT ET LA PRATIQUE	9
ENQUÊTE SUR L'ÉVALUATION DES SCoT	10
Résultats quantitatifs de l'enquête	10
GUIDE DES « BONNES PRATIQUES »	12
Quels outils pour une évaluation qualitative des SCoT ?	12
Outils à dynamique politique	13
Outils à dynamique partenariale	14
Outils à dynamique territoriale	15
Outils à dynamique temporelle	16
Outils à dynamique citoyenne	17

ÉDITORIAL

Le SCoT ont seize ans... Seize ans qui ont vu l'émergence de plus de 270 SCoT désormais approuvés et mis en œuvre sur nos territoires.

Avec la maturité, vient le temps de l'introspection, de l'évaluation des effets des SCoT, prescrit par le code de l'urbanisme.

Pour autant, si elle répond à un exercice réglementaire, l'évaluation ne peut se résumer, comme le laisse parfois penser la « sécheresse » des dispositions légales, au renseignement d'indicateurs chiffrés.

L'évaluation des SCoT doit tout autant être qualitative que quantitative et pour cela, être « réappropriée » par les élus trop souvent absents de cet exercice. Tel est l'enjeu premier qui fut le nôtre en travaillant sur ce document, premier né d'un partenariat entre la FNAU et la FédéSCoT.

L'évaluation fait partie intégrante du dialogue stratégique continu que doit sous-tendre les SCoT. Elle doit renouveler les dynamiques partenariales, territoriales et citoyennes qui ont fait le SCoT et participent à sa mise à œuvre. Elle doit aussi, pour être utile, être un exercice politique, saisi et porté par les élus du territoire.

La diversité des SCoT, de leur territoire et de leur contexte nous interdit d'imaginer des solutions « clef en main ». Nous avons voulu en revanche dans les pages qui suivent, donner à voir les « bonnes questions pour une évaluation qualitative des SCoT »... Des questions dont la réponse doit conduire les SCoT sur la voie de leur évaluation qualitative.

Bonne lecture,

MICHEL HEINRICH
PRÉSIDENT DE LA
FÉDÉRATION DES SCOT

JEAN ROTTNER
PRÉSIDENT DE LA FNAU

Premiers regards sur l'évaluation des SCoT : une investigation bienvenue

Documents pivots de la planification stratégique intercommunale, les SCoT ont été institués il y a seize ans par la loi SRU. Les lois Urbanisme et Habitat de 2003, Grenelle de 2010 et ALUR de 2014 ont, tour à tour, confirmé l'importance stratégique des SCoT tout en augmentant leurs domaines d'intervention à la recherche d'une cohérence locale des politiques publiques. Ils sont désormais inscrits dans l'organisation terri-

toriale, puisqu'ils regroupent aujourd'hui près de 80% de la population et couvrent une superficie de près de 60% du territoire national.

Héritiers des schémas directeurs, les SCoT s'en sont dès l'origine différenciés par la volonté de les doter d'une structure de suivi et d'en imposer l'évaluation de manière périodique. Initialement prévue tous les dix ans, l'obligation de procéder à

leur évaluation a été réduite à six ans par la loi Grenelle II.

Alors que les premières générations de SCoT arrivent à l'échéance de leur évaluation, il est apparu opportun à la Fédération des SCoT et la Fédération nationale des agences d'urbanisme de mieux partager les constats, les enjeux et les enseignements de cette nouvelle étape qu'est l'évaluation des SCoT.

L'ÉVALUATION DES SCoT : QUELS PREMIERS CONSTATS ?

Aujourd'hui, 270 SCoT sont en vigueur en France sur les 468 existants au 1^{er} janvier 2016. Près de quatre-vingt de ces SCoT approuvés l'ont été avant 2010. Ainsi, loin d'être théorique, l'exercice d'évaluation des effets du SCoT prescrit par la loi constitue aujourd'hui l'actualité immédiate de nombre d'élus et de techniciens de SCoT. Sans être exhaustifs, les premiers retours sur la pratique de l'évaluation relèvent quelques enseignements sur l'exercice.

UNE TEMPORALITÉ INADAPTÉE ?

Avant tout autre sujet, la première « remontée » des praticiens de l'évaluation des SCoT est celle de sa temporalité. Les SCoT doivent procéder à une analyse des effets de leur application tous les six ans. Si nul ne conteste la nécessité d'un tel exercice, cette temporalité ne manque pas d'interroger. Définie pour s'ajuster aux mandats des élus locaux, elle s'accommode mal du « temps long » qu'est celui de la mise en œuvre d'un projet de territoire comme le SCoT.

En effet, le SCoT est un document qui promeut un projet de territoire sur le long terme (15 à 20 ans). Une évaluation au bout de six ans ne permet que très marginalement d'apprécier les réels effets de son application sur son territoire. Pour ne citer qu'un exemple, les effets du SCoT ne peuvent complètement s'exercer que si les PLU ont été rendus compatibles aux orientations du SCoT. Cependant, les PLU disposent d'un délai allant jusqu'à trois ans (et parfois au-delà dans la pratique) pour être compatibles au SCoT... ne laissant ainsi que trois ans

pour produire d'hypothétiques effets avant son évaluation !

Toutefois, il faut nuancer cette apparente désynchronisation entre « évaluation du SCoT » et « effets du SCoT ». Le délai périodique imposé par la loi correspond avant tout à une « durée opérationnelle » et celle-ci ne détermine pas la pertinence des orientations et des effets de l'application du SCoT. À défaut d'évaluer les « effets du SCoT », l'évaluation peut permettre d'évaluer « la trajectoire du territoire de SCoT » et ainsi le chemin restant à parcourir pour la mise en œuvre effective des principes et orientations du SCoT.

Pourtant, même requalifiée en « bilan d'étape », la brièveté du délai de l'évaluation suscite souvent un sentiment « d'épuisement » chez les élus (et parfois les techniciens). Comment accepter que seulement quatre à cinq ans après l'approbation, le SCoT, fruit d'un investissement financier et politique de plusieurs années, soit « déjà » remis en cause ? Ce sentiment n'est pas étranger à la faiblesse du portage politique constaté dans la plupart des évaluations de SCoT.

UN PORTAGE POLITIQUE ENCORE TRÈS FAIBLE

En réduisant le délai d'évaluation de dix à six ans, le législateur a, semble-t-il, souhaité faire correspondre le délai d'évaluation du SCoT aux mandats locaux des élus. Cette « coïncidence » visait notamment à permettre à chaque mandature de pouvoir « s'approprier » le SCoT. Malgré cette inten-

tion louable, cette temporalité conduit dans les faits trop souvent à un exercice précipité, technocratique et, in fine, peu mobilisateur ! Une grande majorité des élus considère en effet l'évaluation des SCoT comme un exercice trop complexe, trop technique et dont la méthodologie est basée sur d'abstraites indicateurs et ratios qui ne laissent que peu de place à la parole politique.

Ce sentiment d'« exclusion » de l' élu du processus entraîne également souvent un sentiment fort de méfiance vis-à-vis des résultats même de l'évaluation. Alors que cette dernière a pour objectif final de permettre l'éventuel « réajustement » du SCoT, les résultats qui en ressortent ne sont pas tant perçus comme le « reflet de la réalité » que comme « le jugement de la technocratie », remettant en cause illégitimement leurs décisions politiques. Non appropriée par les élus, l'évaluation est ainsi perçue comme un « deus ex machina » règlementaire destiné potentiellement à mettre à plat un consensus politique patiemment et longuement construit.

Outre la question démocratique, le portage politique de l'évaluation constitue pourtant une garantie de son efficacité : questionner à nouveau le territoire et raviver le débat politique territorial en vue de l'évolution future du SCoT constitue de manière certaine une des plus-values de l'évaluation.

À défaut, cette dernière reste un exercice contraint, largement stérile et parfois prétexte plus ou moins accepté à une révision du SCoT qui ne débute pas ainsi sous les meilleurs auspices.

UN GUIDE DES « BONNES PRATIQUES » DES DÉMARCHES ÉVALUATIVES

Face à ce constat : quelle(s) méthode(s) d'évaluation mobiliser pour associer les élus à l'évaluation de leur SCoT ? Comment organiser l'évaluation des SCoT pour la rendre mobilisatrice auprès des élus ? Comment passer d'une évaluation réglementaire et quantitative à une évaluation politique et qualitative ?

Les réflexions conduites dans ce guide ont

été alimentées par les expériences actuelles d'évaluation portées par une cinquantaine de SCoT. Outre des éléments de contexte permettant de mieux comprendre l'exercice d'évaluation en général, il présente des « pistes méthodologiques » et des outils pour tendre vers un exercice d'évaluation plus qualitative des SCoT.

Non exhaustive, cette liste d'outils propose aux acteurs de l'évaluation des SCoT des méthodes à mobiliser pour mener une analyse qualitative pertinente. L'ambition est notamment de mieux intégrer les élus dans la démarche, afin que les perspectives d'évolution du SCoT reposent davantage sur des ambitions politiques fortes et partagées.

Panorama global de l'évaluation des politiques publiques

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION EN FRANCE

L'évaluation des politiques publiques suscite aujourd'hui un intérêt croissant en France. Émanant des lignes directives européennes, elle constitue un véritable exercice de démocratie et de bonne gouver-

nance, susceptible d'améliorer le sens de l'action publique. D'abord institutionnalisée au sein de l'État, elle connaît aujourd'hui un fort développement au niveau territorial. Cependant, bien qu'ac-

tualisée en 2012 dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique, l'évaluation reste un vaste champ d'expérimentations et de controverses.

L'ÉVALUATION EN QUELQUES DATES

1970	1970-1984 Rationalisation des choix budgétaires (RCB). Première tentative pour introduire l'évaluation dans le processus de la décision publique. Abandonnée pour perte d'influence.
1980	1986 Publication par le Commissariat général du plan du rapport du groupe Deleau qui contribue à faire connaître en France les démarches empiriques de l'évaluation. 1989 Promotion de l'évaluation dans le cadre de la politique de « renouveau du service public » décidée par le gouvernement de M. Rocard. 1998 Rapport Viveret : « Évaluer une politique publique, c'est juger sa valeur ».
1990	1990 Décret n° 9082 du 22 janvier 1990, création du Comité Interministériel de l'évaluation (CIME), Conseil Scientifique de l'évaluation (CSE), Fonds National de Développement de l'évaluation (FNDE). 1998 Réforme du système institué par le décret du 18 novembre 1998 avec la création du Conseil national de l'évaluation qui se substitue au Conseil scientifique de l'évaluation. 1998 Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques.
2000	29 juin 2004 Rapport de la délégation pour la planification du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques en France qui plaide pour un renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation.
2010	18 décembre 2012 Le Gouvernement lance une démarche d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique (MAP) : « Toutes les politiques publiques sur l'ensemble du quinquennat, feront l'objet d'une évaluation ».

ÉVALUATION : QUELLE(S) DÉFINITION(S) ?

UNE DIVERSITÉ DE DÉFINITIONS

Mesurer, apprécier, juger... Il n'existe pas de définition unique et assez précise pour désigner ce que représente réellement l'évaluation. Activité hybride, à la fois discipline, profession et pratique institutionnalisée, l'évaluation est diverse tant par ses finalités, par ses méthodes, que par les types d'objets soumis à son examen.

De plus, le sens donné à l'évaluation varie selon les exigences et préoccupations poursuivies par le commanditaire. On devine derrière cet ensemble de définitions toute la difficulté de l'exercice.

UN OUTIL DE PILOTAGE INDISPENSABLE

À la fois cognitive (produire de la connaissance), normative (apprécier la valeur) et instrumentale (améliorer l'action), l'évaluation permet de mesurer l'ampleur des changements obtenus, de tirer des leçons des succès et des échecs rencontrés, et de porter une appréciation sur les méthodes employées afin de les améliorer.

L'évaluation constitue dans ce sens une démarche considérable pour alimenter la dynamique d'une politique publique. D'abord orientée vers des approches scientifiques puis managériales, elle est aujourd'hui encadrée par la loi et source de débat public, ce qui en fait un outil de pilotage indispensable.

DÉFINITION « OFFICIELLE »

« Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »

Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques

AUTRES DÉFINITIONS

« L'évaluation d'une politique publique vise à produire des connaissances sur les actions publiques et leurs effets dans le double but de permettre

aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts »

Société française de l'évaluation

« Appréciation portée sur l'efficacité d'une politique à la suite de la recherche de ses effets au regard des objectifs affichés et des moyens mis en œuvre »

Conseil supérieur de l'évaluation

« Évaluer une politique publique, c'est juger de sa valeur au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision »

Portail de la modernisation de l'action publique

« L'évaluation ne saurait être une fin en soi mais, au contraire, un outil d'aide à la décision que les acteurs locaux doivent s'approprier : l'action et la démocratie locales y gagneront en efficacité et lisibilité »

J.-P. Fuchs, président de la Fédération des Parcs naturels régionaux

ÉVALUER : QUELLE(S) MÉTHODE(S) ?

L'évaluation des politiques publiques s'applique à des objets de natures diverses et répond à différents types d'attentes. De ce fait, il en résulte une grande diversité de méthodes car l'évaluation ne se situe pas à un instant figé du cycle théorique d'une poli-

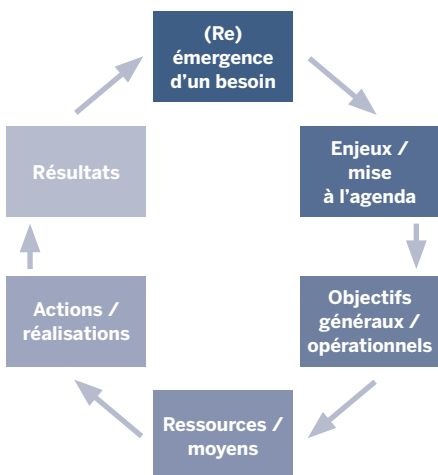
tique publique. L'évaluation peut être mobilisée à tout moment et à tous les niveaux, selon les critères recherchés :

- **pertinence** entre les besoins et objectifs,
- **efficacité** des impacts et des résultats,
- **cohérence** entre objectifs, ressources et

actions,

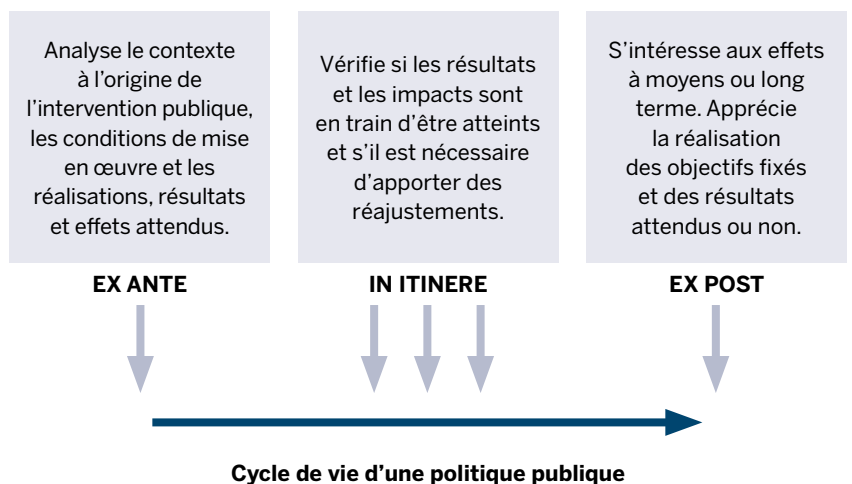
- **effectivité** entre objectifs opérationnels et actions,
- **utilité** des impacts...

CYCLE THÉORIQUE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE



LES « TROIS TEMPS CLASSIQUES DE L'ÉVALUATION »

L'évaluation peut être réalisée à différents moments. On distingue généralement trois formes d'évaluation : ex ante, in itinere et ex post.



ANALYSE QUANTITATIVE ET ANALYSE QUALITATIVE

L'évaluation d'une politique publique peut être menée selon deux méthodes : une analyse quantitative et/ou une analyse qualitative. Certains évaluateurs pensent que seules les méthodes quantitatives permettent d'évaluer au mieux l'impact d'une mesure.

Distinguer ces deux démarches ne revient pas à dire qu'elles sont exclusives l'une de l'autre, mais complémentaires, car pour être rigoureuse, une évaluation doit s'appuyer sur cette double analyse.

ANALYSE QUANTITATIVE

Généralement réalisée sur la base d'indicateurs chiffrés, cette méthode d'analyse repose principalement sur des critères d'exactitude. En effet, l'analyse quantitative consiste à mesurer de façon objective et donc quantifiable les effets de l'application d'une politique publique. Les indicateurs permettent de bénéficier de résultats (bases de données de suivi, sources statistiques) précis sur certaines thématiques et de refléter la réalité à un instant donné.

ANALYSE QUALITATIVE

L'analyse qualitative apporte à l'évaluation une dimension subjective et sensible permettant d'avoir des éléments d'explication supplémentaires à certaines données exclusivement quantitatives dont la seule lecture ne serait pas pertinente. La méthode qualitative revient à apporter un jugement construit dans le cadre d'un dialogue avec les parties prenantes de la politique évaluée mais pas que. Il existe de nombreux dispositifs d'évaluation qualitative, tout dépend de l'enjeu à saisir. Des dispositifs peuvent allier évaluation quantitative et qualitative.

MÉTHODE D'ÉVALUATION DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH)

Le PLH est un document d'urbanisme défini pour une durée de six ans. Son évaluation est encadrée par l'article L.302-3 du Code de la construction et de l'habitation, au regard duquel le PLH doit faire l'objet de bilans annuels relatifs à « l'état de sa réalisation » ainsi qu'à son « adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique » du territoire qu'il couvre. Ce même article précise également que le PLH doit être soumis à une évaluation triennale ainsi qu'une évaluation finale (au bout des six ans d'application du PLH) dans le but de réajuster ses orientations ou encore de préparer le nouveau document. Une telle méthode permet d'animer quotidiennement le dispositif et de réajuster les actions en fonction des besoins relevés.

Ici, cette méthode permet d'affirmer que l'évaluation est une démarche qui peut intervenir à tout moment du cycle d'une politique publique.

MÉTHODE D'ÉVALUATION DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE (CUCS) DE PARIS

L'objectif, dès la création de ces contrats était de suivre les programmes mis en œuvre, d'en apprécier l'efficacité et de formuler des pistes d'amélioration. L'évaluation s'est avérée être une réelle démarche participative. Les acteurs publics locaux et les partenaires ont été associés à toutes les étapes du dispositif et un panel d'habitants a pu s'exprimer dans le cadre d'une enquête.

Les différentes phases de l'évaluation :

- questionnement évaluatif ;
- référentiel d'évaluation (indicateurs) ;
- volet qualitatif de l'évaluation :
 - enquêtes auprès de professionnels de quartiers ;
 - « regards auto-évaluatifs » ;
 - « enquêtes habitants » : apprécier le regard que portent les habitants sur les effets de la politique de la ville.

MÉTHODE D'ÉVALUATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR)

La pratique de l'évaluation au sein des PNR repose sur la synthèse de fiches projets qui permettent de mesurer les impacts directs des actions engagées. Les informations relatives à ces fiches sont ensuite capitalisées dans un tableau de bord et permettent de constituer des bilans annuels.

Le recours à une approche permet d'analyser les impacts de l'application de la charte des PNR. Les outils qualitatifs mobilisés sont :

- des entretiens auprès des partenaires institutionnels ;
- des enquêtes auprès des porteurs de projet et opérateurs locaux ;
- des sondages de satisfaction auprès des populations ;
- des études de cas.

Évaluation des SCoT : le droit et la pratique

UNE OBLIGATION JURIDIQUE

La procédure d'évaluation du SCoT est encadrée par le Code de l'urbanisme (article ci-dessous).

L'évaluation des SCoT est un exercice qui se veut transversal. Ainsi, le législateur fixe les thématiques sectorielles sur lesquelles il souhaite que porte l'évaluation, mais ne les limite pas. L'évaluation du SCoT doit porter à minima sur l'environnement, les transports et les déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace et des implantations commerciales.

Il y a de ce fait, une liberté offerte aux SCoT, de mener leur évaluation sur des thématiques qui leurs sont propres. Cela peut s'observer notamment par le choix des indicateurs de suivi dont le nombre, les thématiques, la présentation, etc., varient d'un SCoT à un autre.

Si le contenu de l'évaluation est défini de manière « souple », il fixe en revanche une sanction juridique forte à l'absence d'évaluation dans le délai de six ans : la caducité pure et simple du SCoT, sans possibilité de régularisation !

L'ÉVALUATION DU SCOT : UN OBJECTIF DE CONNAISSANCE ET DE COMPRÉHENSION

L'objectif de l'évaluation, en matière de politique publique, n'est pas seulement de connaître et de mesurer : l'évaluation doit également permettre de mieux suivre et piloter les dispositifs et d'améliorer l'efficacité des actions. Cela suppose que l'on se penche de façon approfondie non seulement sur les résultats obtenus au regard de l'application du SCoT, mais aussi sur la manière dont ont été obtenus ces résultats, sur les interactions qui se sont produites entre les acteurs, etc.

Par la production de connaissance qu'elle fournit, l'évaluation du SCoT laisse donc

naître une double intention avec d'un côté, l'évaluation des effets de l'application du SCoT et les mutations effectives du territoire (mutations économiques, politiques, géographiques, démographiques, etc.) afin de régénérer le débat sur ces thématiques transversales au regard du projet de territoire ; et de l'autre côté, l'évaluation perçue comme l'occasion de mesurer la structure porteuse du SCoT et sa capacité à faire vivre le document tout au long de son application.

En effet, s'il est de prime abord envisagé que l'évaluation du SCoT soit exclusivement réservée à la mesure des résultats de l'application du SCoT, elle est également l'opportunité de saisir l'organe chargé de sa mise en œuvre afin de jauger ses capacités et ses limites dans le portage de son SCoT.

LES NATURES D'INDICATEURS D'ÉVALUATION

L'évaluation ne doit pas être dissociée du suivi : elle constitue une étape particulière de celui-ci à laquelle un formalisme spécifique est apporté pour répondre aux exigences du code de l'urbanisme. Les indicateurs de suivi qui permettent de procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT, recouvrent deux natures :

Les indicateurs d'effets

Ils correspondent plus classiquement à l'approche habituelle qui est faite des indicateurs d'évaluation. Ceux-ci permettent d'assurer un suivi en continu de l'évolution du territoire au regard des mesures contenues dans le SCoT. Ils pointent les changements positifs observés comme les réajustements nécessaires à apporter pour atteindre les objectifs que se sont fixés les acteurs politiques.

Les indicateurs relèvent ici, pour beaucoup, de traitements de données numériques ou géographiques :

- surfaces de foncier artificialisé ;
- nombre de logements sociaux produits et localisation en fonction des typologies communales ;
- nombre de logements potentiellement indignes ;
- consommation d'énergie...

Les indicateurs de mise en œuvre

Leur finalité consiste à appréhender et à témoigner de l'appropriation des objectifs et des contenus du SCoT par le territoire : collectivités territoriales, EPCI, communes, opérateurs de services publics, acteurs privés. De ce fait, ils qualifient les politiques publiques, nouvelles ou renouvelées, mises en place, et apprécient l'évolution des pratiques professionnelles au contact du SCoT. Le panel d'indicateurs peut-être extrêmement varié :

- importance de la mobilisation du DPU (Droit de Préemption Urbain) dans les secteurs stratégiques ;
- superficie de cœurs de nature protégés de l'urbanisation par les documents d'urbanisme ;
- nombre de logements concernés par les OPAH (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat) mises en place ;
- dispositifs de requalification des espaces commerciaux (Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce (ORAC), etc.) ;
- réseau d'aires de covoiturage mis en place ;
- création de plateformes d'information multimodales...

Dans cette typologie, peut être également constatée la mise en place directe d'instances nouvelles, ou d'outils, par le syndicat mixte de SCoT (conférence économique du territoire, observatoire du paysage, services mutualisés au sein du syndicat, etc.).

ARTICLE L. 143-28 DU CODE DE L'URBANISME

« Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, mentionnée à l'article L. 104-6. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. »

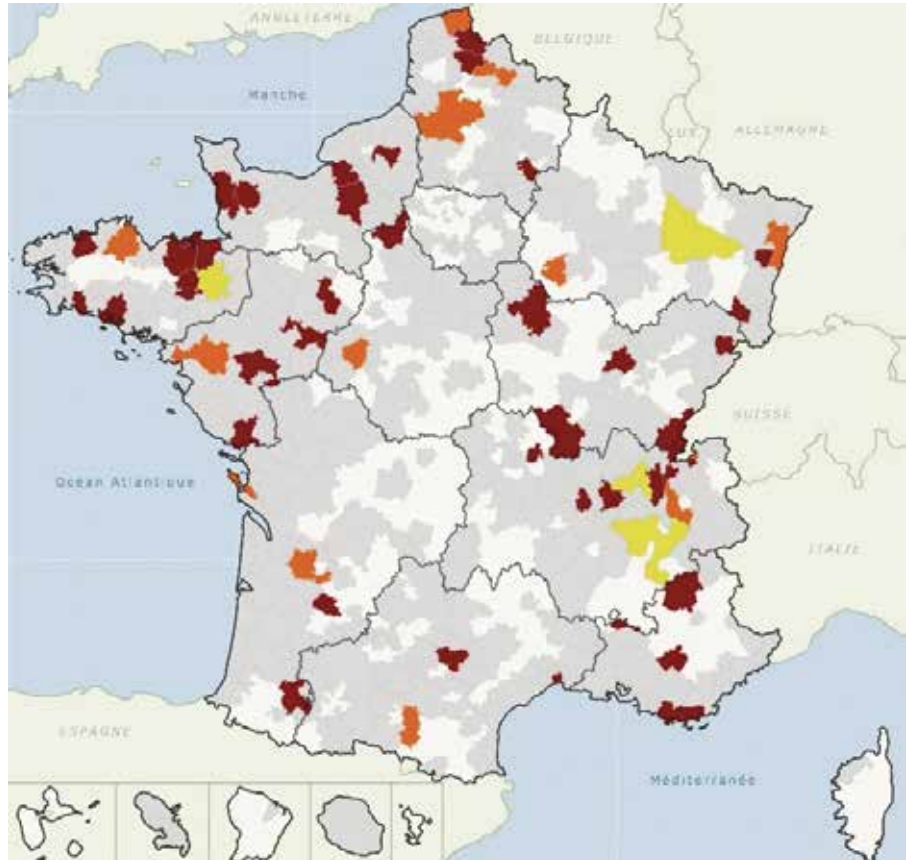
Enquête sur l'évaluation des SCoT

L'enquête a été réalisée au printemps 2016 selon deux modalités : un questionnaire en ligne, qui a permis de faire ressortir des résultats quantitatifs, et des entretiens téléphoniques davantage qualitatifs. Au total, une soixantaine de structures porteuses de SCoT et une dizaine d'agences d'urbanisme ont participé à cette enquête. Conduite dans le cadre d'un partenariat entre la FédéSCoT et la FNAU, l'enquête a été également suivie par un comité technique de suivi composé de directeurs de syndicats mixtes et d'agences d'urbanisme.

SCoT ayant participé à l'étude « Évaluation qualitative des SCoT »

© OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES, CGET, FÉDÉSCOT

- SCoT ayant répondu au questionnaire en ligne (44)
- SCoT ayant répondu au questionnaire en ligne et interviewés (14)
- SCoT interviewés (4)
- Territoires couverts par des SCoT



RÉSULTATS QUANTITATIFS DE L'ENQUÊTE

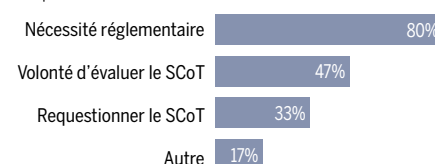
58 SCoT ont répondu au questionnaire en ligne. Sur cet ensemble, seuls 30 d'entre eux ont procédé à une évaluation au sens de l'article L.143-28 du code de l'urbanisme. Bien que peu nombreux, ce panel reste tout de même significatif car il représente un peu plus de 10% des SCoT en vigueur au 1^{er} janvier 2016 (283 SCoT approuvés et en révision).

UNE ÉVALUATION MAJORITAIRE MENÉE PAR CONTRAINTE RÉGLEMENTAIRE

Pour 80% des SCoT, l'évaluation a été menée pour répondre à l'obligation juridique de procéder à une analyse des résultats du SCoT (SCoT du Pays de Gex, SCoT du Pays de Brocéliande). Cet effectif considérable affirme le caractère contraignant de la démarche. Cependant, c'est une affirmation à nuancer car 47% des SCoT ont tout de même été évalués suite à une volonté soutenue des élus (SCoT de la Région Troyenne, SCoT de l'Agglomération Tourangelle).

Au-delà de l'aspect réglementaire, l'évaluation a été saisie par 33% des SCoT comme l'opportunité d'interroger le SCoT dans un contexte d'évolution territoriale (SCoT du Pays de Saint-Malo). Chacune de ces raisons n'étant pas exclusives les unes aux autres comme ce fut le cas dans 17% des SCoT.

Pourquoi avoir évalué ?



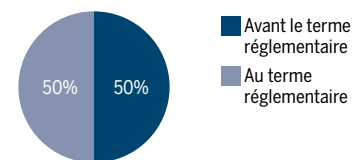
L'ÉVALUATION CONDUITE À MI-PARCOURS DANS UN CAS SUR DEUX

L'obligation d'évaluer le SCoT au terme du délai réglementaire n'empêche pas les établissements publics de SCoT de mener une évaluation à mi-parcours. De ce fait, un SCoT sur deux a conduit une évaluation

avant le terme du délai réglementaire, souvent dans un contexte d'évolutions politique et/ou territoriale.

Quand le SCoT a-t-il été évalué ?

30 réponses



UN FORT INTÉRÊT POUR LE RECOURS AUX DISPOSITIFS DE SUIVI EN CONTINU

Dans 57% des cas, les évaluations de SCoT s'appuient sur des démarches de suivi en continu reposant pour une grande partie sur des outils de type « observatoire ». Ces démarches peuvent être menées en interne comme c'est le cas avec la démarche originale du SCoT de la Région d'Annemasse et ses « photographies paysagères », mais également en externe sur la base d'un partenariat comme

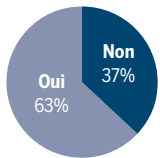
pour le SCoT du Pays de Vitré et son observatoire territorial, construit avec Géoportail (outil commun de données en Bretagne). Grâce à leur « présence en permanence sur le territoire » (Oise la Vallée) et compte tenu de leur « connaissance transversale du territoire et des phénomènes en cours » (ADEUS) ainsi que leur « bonne connaissance des différentes politiques publiques à évaluer et de leurs outils » (ADUAN), les agences d'urbanisme sont des partenaires incontournables dans le cadre d'une démarche de suivi en continu des SCoT.

LE PARTENARIAT, UNE CONDITION SINE QUA NON POUR UNE ÉVALUATION EXHAUSTIVE

63% des évaluations de SCoT ont été conduites dans le cadre d'une démarche partenariale. Les résultats mettent en évidence le fait qu'il existe plusieurs « formules partenariales » dont les partenariats menés exclusivement avec des partenaires techniques (SCoT du Grand Douaisis), des partenariats avec toutes les personnes publiques associées (SCoT de Morlaix Communauté) ou encore des partenariats avec l'ensemble des partenaires publics et privés (SCoT de Flandre Dunkerque).

Évaluation en partenariat ?

30 réponses



ILS L'ONT DIT !

« L'évaluation est la volonté de fédérer les différents grands acteurs du territoire »

SCoT Nantes Saint-Nazaire

« Évaluer c'est renouer avec les élus, sensibiliser les nouveaux élus et remettre à jour le projet »

SCoT Lens-Liévin Hénin-Carvin

« Certains élus appréhendent l'évaluation comme un outil pour faire vivre le SCoT : ramener les informations, régénérer le débat... Les nouveaux élus voient l'évaluation comme la nécessité pour réviser le SCoT »

SCoT du Grand Amiénois

« L'évaluation du SCoT doit s'accompagner d'études complémentaires pour plus de qualitatif car les indicateurs quantitatifs sont limités au cadre réglementaire »

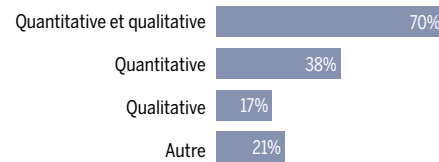
SCoT Sud54

LA COMPLÉMENTARITÉ DES ANALYSES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

Le Code de l'urbanisme définit la procédure d'évaluation du SCoT selon quatre grandes thématiques : l'environnement, les transports et les déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace et des implantations commerciales, sans les énumérer limitativement et surtout sans en préciser la méthode. C'est dans ce sens que 23 SCoT sur 30 (70%), ont été évalués sur la base d'une analyse à la fois quantitative et qualitative. Ce résultat illustre bien le caractère complémentaire des approches quantitatives et qualitatives dans la procédure d'évaluation du SCoT. Projet politique élaboré dans un cadre de concertation, le SCoT est un document dont l'évaluation nécessite visiblement la prise en compte de cette double dimension, à la fois objective et subjective.

Quelle méthode d'analyse ?

29 réponses



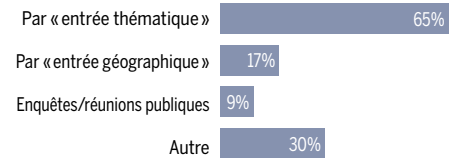
DES ÉVALUATIONS QUALITATIVES PLUTÔT ORIENTÉES VERS DES APPROCHES THÉMATIQUES

Sur le plan qualitatif, les évaluations reposent essentiellement sur des approches par « entrée thématique » (65% des SCoT ont recours à des commissions ou des at-

liers thématiques). Cela conduit à affirmer les limites de l'analyse quantitative. Certaines thématiques ne sont pas totalement quantifiables et nécessitent une certaine prise de recul par rapport aux données chiffrées, pour apporter des éléments d'explication supplémentaires (cas du SCoT de la Région Flandre Dunkerque).

Quelles approches pour une évaluation qualitative ?

23 réponses



LE PARTAGE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION, UNE PRATIQUE ENCORE RESTREINTE !

Le cadre réglementaire oblige les SCoT à transmettre l'évaluation au préfet et à l'autorité environnementale, mais pas au-delà. Ce sont ainsi 33% des SCoT qui n'ont pas souhaité aller au-delà de cette obligation (SCoT du Pays de Brocéliande, SCoT du Pays Marennes Oléron), alors que 50% ont procédé à un partage des résultats auprès des partenaires du SCoT (SCoT du Grand Douaisis, SCoT de Flandre Intérieure) et par l'édition de documents spécifiques (SCoT du Grand Dijon, SCoT de Morlaix Communauté). Seul le SCoT de Provence Méditerranée a entrepris une démarche citoyenne.

« Les enjeux de l'évaluation sont de faire prendre conscience aux élus des évolutions du SCoT depuis son approbation : c'est un devoir de mémoire »

SCoT de la Région Troyenne

« Les enjeux de l'évaluation sont la mobilisation, l'implication, le partenariat, etc. »

SCoT du Grand Douaisis

« L'évaluation est importante pour que le SCoT soit un document vivant. C'est l'évaluation qui permet de l'améliorer en continu et d'adapter le document aux enjeux qui émergent de cette évaluation »

SCoT du Pays de Rennes

« Les enjeux du SCoT sont réglementaires. C'est une sécurité juridique de faire le bilan avant de lancer le travail de la révision »

SCoT Région d'Annemasse

« L'évaluation permet de : « se remettre en question », « d'optimiser l'outil SCoT afin de rester pragmatique », « de rectifier le tir si nécessaire »

SCoT BUCOPA

« Ce n'est pas parce qu'on n'est pas dans la droite lignée du SCoT au moment de l'évaluation que l'on n'est pas bon »

SCoT de l'Agglomération Tourangelle

« Une agence d'urbanisme a une vraie responsabilité de mémoire. Elle a l'historique de la construction de la structure porteuse de SCoT, ce qui représente une vraie valeur ajoutée notamment dans le cadre de l'évaluation »

AURAN

« La plus-value de l'évaluation du SCoT est de continuer ce travail de pédagogie, être très à l'écoute des élus et de leurs orientations »

AGURAM

Guide des « bonnes pratiques »

QUELS OUTILS POUR UNE ÉVALUATION QUALITATIVE DES SCoT ?

Comme nous l'avons vu précédemment, **un dispositif d'évaluation du SCoT ne saurait se réduire au choix, au renseignement et à l'analyse d'indicateurs quantitatifs**. Ces derniers présentent cette limite de ne pas pouvoir saisir certaines thématiques « non-chiffrables » tout aussi essentielles à la mise en œuvre efficace d'un SCoT : comment est-il reçu (et perçu) par les élus et acteurs du territoire ?

L'évaluation des SCoT doit changer de regard : il s'agit autant de mesurer l'effet du SCoT du territoire (analyse quantitative) que de mesurer l'effet du SCoT sur la manière dont le territoire imagine son avenir et perçoit le SCoT.

L'évaluation est un processus qui imprègne l'organisation et les relations entre l'établissement public du SCoT et les acteurs du ter-

ritoire. Elle doit interpeller aussi bien élus, techniciens et parties prenantes du projet territorial. Elle implique également la confrontation de diverses visions des enjeux territoriaux et des stratégies d'action pour y faire face. De ce fait, **l'évaluation du SCoT doit poursuivre dans la durée le travail d'apprentissage et de dialogue collectif qui a permis l'élaboration du SCoT**.

De manière pratique, elle doit aussi permettre, par la création d'une dynamique d'évaluation, de préparer le territoire (certains disent « le mettre en tension ») à une éventuelle révision du SCoT.

L'enquête a permis de saisir les outils mobilisés par près de deux tiers des SCoT dans le cadre d'une analyse à la fois quantitative et qualitative de l'application de leur SCoT. Non exhaustifs, ces outils ont été répartis

selon cinq grandes thématiques au regard de la dynamique dont ils relèvent.

Chacune de ces thématiques est nécessaire à la mise en œuvre d'une évaluation qualitative. Non exclusives l'une de l'autre, ces cinq dynamiques sont, au contraire, complémentaires et la méthodologie d'évaluation qualitative devra veiller à répondre, d'une manière ou d'une autre, à chacune d'elles.

C'est en conjuguant les différentes méthodes proposées ci-après, que l'on arrive à une évaluation qualitative rigoureuse et pertinente.

TYPLOGIE DES OUTILS QUALITATIFS D'ÉVALUATION DES SCoT

Les outils recensés ont été dressés selon une typologie et des objectifs consistant à répondre à une approche davantage qualitative de l'évaluation des SCoT.

	Objectifs
Outils à dynamique politique	Conférer une dimension politique en mobilisant davantage les élus
Outils à dynamique partenariale	Renforcer la pluralité des points de vue en associant les partenaires
Outils à dynamique territoriale	Ouvrir l'évaluation aux échelons infra et supra territoriaux
Outils à dynamique temporelle	Assurer un suivi régulier des impacts du SCoT sur le territoire
Outils à dynamique citoyenne	Consacrer un volet participatif et partager les conclusions de l'évaluation

	Mobilisation maître d'ouvrage	Mobilisation des élus	Temps / Durée	Technicité	Coût
Outils à dynamique politique	Questionnaires	*	***	*	*
	Entretiens	**	***	**	*
	Commissions thématiques	**	***	*	*
	Enquête de satisfaction	*	**	**	**
	Rencontre	**	**	*	*
Outils à dynamique partenariale	Groupes de travail	**	**	*	**
	Échanges bilatéraux	***	**	**	**
	Commissions thématiques par interco	**	**	**	**
	Réunions, conférences, débats	**	**	*	**
Outils à dynamique territoriale	Rencontres territoriales	**	**	**	*
	Commissions thématiques territoriales	**	**	**	*
	Démarche d'interSCoT	**	***	**	**
Outils à dynamique temporelle	Observatoire territorial	**	*	***	***
	Observatoire thématique	**	*	***	***
	Photographies paysagères	**	*	***	***
Outils à dynamique citoyenne	Publication des rapports d'étude	*	*	*	**
	Participation des habitants	**	*	*	**

* Faible ** Moyen *** Fort

OUTILS À DYNAMIQUE POLITIQUE

Conférer une dimension politique en mobilisant davantage les élus

POURQUOI ?

Le SCoT est la traduction d'un projet politique commun mené par l'ensemble des élus du territoire qu'il couvre. L'évaluation du SCoT permet donc de faire le point sur les décisions politiques prises à un instant T dans une situation donnée. Elle s'inscrit dans la continuité du projet politique porté par les élus.

À l'instar de l'élaboration, l'évaluation représente un instant privilégié de réflexion et de

concertation pour rassembler les élus et recueillir leurs avis et ressentis afin de dresser le bilan du SCoT sur le plan qualitatif. De ce fait, l'un des principes fondamentaux de l'évaluation qualitative du SCoT est de saisir cette démarche pour redonner la parole aux élus et travailler sur le fond des orientations en portant le débat au niveau du projet de territoire.

Les élus doivent s'approprier l'évaluation

comme un temps fort pour « lancer » le débat d'une éventuelle révision et saisir l'opportunité d'intégrer cette étape dans la démarche politique de révision du SCoT. L'enjeu est de leur fournir une connaissance assez fine des accomplissements du Schéma afin de vérifier si les décisions et objectifs poursuivis ont été atteints et s'il y a toujours pertinence à continuer dans ce sens ou procéder à une révision du SCoT.

ILS L'ONT DIT !

« L'enjeu de l'évaluation est de remobiliser les élus au SCoT. »
SCoT de Marennes d'Oléron

« Dans un contexte d'élection, le cœur du cahier des charges de l'évaluation du SCoT était de renouer avec les anciens élus, mais surtout de sensibiliser et mobiliser les nouveaux élus, afin de remettre à jour le projet de territoire du SCoT. »

SCoT Lens-Liévin et Hénin-Carvin

COMMENT ?

Pour s'engager dans une évaluation à forte implication politique, il est possible de procéder selon deux approches : individuelle ou collective. Sur le plan individuel, de procéder à des envois de **questionnaires à l'attention des élus** (SCoT BUCOPA, Morlaix, LLHC), de passer des **entretiens indivi-**

duels (SCoT de Morlaix, Blésois) ou encore de mener des **enquêtes de satisfaction auprès des communes membres du SCoT** (SCoT BUCOPA) afin de recueillir leurs avis et ressentis par rapport aux effets de l'application du SCoT sur le territoire et intégrer ces témoignages dans les conclusions.

Dans un cadre plus collectif, l'organisation de **commissions thématiques permanentes d'élus** est parfois une option retenue (SCoT Sud Gard, SCoT de Grenoble), tout comme des **rencontres avec les anciens présidents de SCoT** (SCoT Métropole Savoie).

LE QUESTIONNAIRE AUX ÉLUS SCoT BUCOPA

Pour dresser le bilan de l'application du SCoT BUCOPA, l'une des méthodes mobilisées par l'équipe technique fut l'envoi de questionnaires qualitatifs, relatifs à la mise en œuvre du SCoT, à l'attention de l'ensemble des élus du territoire.

La démarche, qui s'est avérée être un complément non-négligeable de l'analyse quantitative des résultats du SCoT, reposait sur deux principes : interroger les élus sur le document, par rapport à la traduction des objectifs du SCoT, et interroger les élus sur leur ressenti par rapport au suivi du SCoT (animation, etc.).



L'ENTRETIEN INDIVIDUEL SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire

L'un des objectifs de l'évaluation du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire était de permettre aux élus (et également aux services des EPCI ainsi que des communes du territoire) de s'approprier la démarche et les conclusions de l'évaluation avant d'engager la révision du SCoT.

Cet aspect fut particulièrement développé au cours de la phase de collecte des éléments de réponses aux questions évaluatives. Pour ce faire, le prestataire (Algoé Consultants) a procédé à des entretiens individuels auprès des Maires des communes du territoire, mais également auprès des Présidents des six EPCI, des Présidents des Conseils de Développement, des grands acteurs du territoire (grandes entreprises, État, promoteurs, etc.). Cette évaluation qualitative a contribué à impliquer davantage les élus, au-delà de la phase de révision et d'élaboration du SCoT.

OUTILS À DYNAMIQUE PARTENARIALE

Renforcer la pluralité des points de vue en associant les partenaires

POURQUOI ?

L'implication des partenaires à l'évaluation est essentielle pour favoriser l'intégration des différentes approches et poser les conditions d'un regard collectif sur le document.

Le SCoT est en effet le résultat d'une démarche pluraliste incluant de ce fait plusieurs acteurs, politiques, techniciens et partenaires, aux différents tenants et aboutissants. La présence de cet ensemble d'acteurs et notamment des partenaires du SCoT, constitue un élément central dans la

démarche d'évaluation tout autant qu'elle l'a été dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre. Plus le dispositif est collectif et plus les acteurs présents se réinterrogent sur leurs pratiques ou leur conception des orientations initiales du SCoT au regard des résultats atteints. Rassembler ces différents niveaux d'expertise permet ainsi de confronter les savoir-faire et de tirer des conclusions plus riches.

L'évaluation doit garantir ce temps de discussion dans un cadre interdisciplinaire

pour aboutir à un diagnostic d'évaluation partagé et identifier les ajustements nécessaires à mettre en œuvre pour répondre à la logique de cohérence des politiques publiques. L'évaluation ainsi conçue permet d'aller au-delà des critères et des indicateurs prédéfinis par l'instance qui a conçu le dispositif et remet sur le devant de la scène les problématiques des acteurs du terrain que sont les opérateurs des actions partenariales.

ILS L'ONT DIT !

« L'évaluation qualitative repose sur l'apport des experts. Leur implication permet d'avoir une approche subjective pour comprendre certaines problématiques et surtout de mieux comprendre l'évolution du territoire par rapport aux résultats des indicateurs »

SCoT de la Région Flandre Dunkerque

« L'évaluation a reposé sur une méthode d'échanges bilatéraux de données avec les partenaires. Cette méthode a été mobilisée pour comprendre la non-réalisation des projets du territoire. Il s'agissait par exemple, dans le cas du Conseil départemental, de travailler en partenariat sur la question des projets routiers »

SCoT de Métropole Savoie

COMMENT ?

Les outils à dynamique partenariale sont ceux qui ont le plus été mobilisés pour l'évaluation des SCoT. Plus particulièrement avec la constitution de **groupes de travail mixtes** dont l'intérêt est de faire rassembler dans un même cadre techniciens du SCoT et les divers partenaires du

territoire (SCoTERS, SCoT LLHC, SCoT du Blésois, SCoT de Morlaix Communauté). Dans la même perspective de travail collectif, il est possible de créer des **commissions thématiques mixtes par intercommunalité** (SCoT de Guingamp), ou plus simplement, d'organiser des **conférences**

débats réunissant l'ensemble des partenaires (SCoTERS).

Sur un plan plus technique, le SCoT de la Région Flandre-Dunkerque s'est restreint à des **échanges bilatéraux** uniquement avec les techniciens des partenaires du SCoT.



© AGUR

LES « GROUPES EXPERTS » SCoT de Flandre-Dunkerque

Durant les premières réflexions sur la méthode d'évaluation, il a fallu évaluer la pertinence des nombreux indicateurs listés dans le SCoT. Après une première analyse quantitative, les résultats ont été mis en débat par des commissions thématiques entre les techniciens du SCoT, les PPA et les partenaires techniques du SCoT (gestion eau et assainissement, offices de tourisme, bailleurs sociaux, promoteurs immobiliers, gestionnaires bus, notaires, etc.).

L'aspect qualitatif de la démarche vient du fait que ces « groupes d'experts » permettent d'enrichir les résultats des indicateurs par des facteurs d'explication et d'observation plus qualitatifs. Cette démarche a également permis de définir de nouveaux indicateurs, plus pertinents. Cette approche à la fois quantitative et qualitative a permis de traiter les sept thèmes du Projet d'aménagement et de développement durable (habitat, mobilité, tourisme, commerces-services, port-zones d'activités économiques, agriculture, environnement)). Elle a été complétée par une évaluation transversale mesurant les incidences du SCoT sur l'environnement.

Cette démarche s'est révélée un outil de gouvernance pour le SCoT permettant des échanges, une appropriation des contenus du document voire la relance de certains projets « endormis ».

OUTILS À DYNAMIQUE TERRITORIALE

Ouvrir l'évaluation aux échelons infra et supra territoriaux

POURQUOI ?

En tant que projets de territoire, les SCoT jouent à la fois un rôle d'animateur du territoire et de relais des intercommunalités, affirmés par la réforme territoriale. De ce fait, ils sont intégrés dans le paysage institutionnel territorial et représentent des espaces de dialogue et de concertation. Aujourd'hui, l'échelle à laquelle vise à être

évaluée les orientations d'un SCoT dépasse très souvent les strictes limites du Schéma, pour s'inscrire dans des logiques davantage supra territoriales.

Les SCoT sont en effet inscrits dans une démarche de partenariat aussi bien locale (EPCI, communes, DDT, Chambres consulaires, etc.) que régionales (Régions, DREAL,

départements, etc.). De ce fait, le SCoT constitue ainsi une véritable charnière entre les instances territoriales.

L'évaluation doit également restituer cette dynamique « territoriale » du SCoT, à la fois acteur sur son territoire, mais également au-delà de ce dernier.

ILS L'ONT DIT !

« Les élus ont proposé de faire du SCoT la plate-forme d'échange privilégiée des territoires, notamment par le biais des commissions de travail dont une porte sur l'évaluation »

SCoT de Grenoble

« L'analyse qualitative du SCoT permet de compléter l'analyse de l'impact du SCoT et d'impliquer les élus et partenaires du territoire »

SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire

COMMENT ?

Par l'étendue du périmètre que le SCoT couvre, il est possible d'envisager des interventions sur le plan infra-territorial telles que des **tables rondes par EPCI** (SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire), l'organisation de **rencontres territoriales** voire intercommunales avec les grands acteurs du territoire (SCoTERS, SCoT BUCOPA), ou

encore des **commissions territoriales thématiques** (SCoT de Grenoble) afin d'apporter une dynamique plus vigoureuse à l'évaluation du SCoT.

Il est également nécessaire d'envisager des démarches sur le plan supra-territorial. C'est notamment le cas avec la **démarche d'InterSCoT**, menée à l'échelle de l'aire

métropolitaine lyonnaise (SCoT de l'agglomération lyonnaise). À défaut d'être structuré en interSCoT, la comparaison des tendances du territoire avec les territoires limitrophes et/ou régionaux constitue également un élément pour donner de la profondeur territoriale à l'évaluation.

APPRÉHENDER L'AMBITION DU TERRITOIRE SCoTERS

Pour recueillir la parole des élus, le Syndicat mixte a souhaité organiser des rencontres territoriales et des rencontres intercommunales. Les rencontres territoriales ont été organisées à l'échelle de trois secteurs, regroupant chacun entre 4 et 5 EPCI (Sud, Nord et Ouest, la Communauté Urbaine de Strasbourg, participant à chaque rencontre). Elles ont réuni les présidents et les vice-présidents des communautés de communes du SCoTERS, les élus représentant la l'Eurométropole de Strasbourg les membres du Bureau du Syndicat mixte, ainsi que les représentants de la Région et du Département. Des rencontres intercommunales ont été organisées par la suite, à l'échelle de chacune des 12 intercommunalités du SCoTERS afin de mesurer l'ampleur de l'éventuelle évolution du SCoT.

Concrètement, les élus ont approfondi le débat engagé lors des rencontres territoriales et se sont interrogés sur le fonctionnement et l'organisation des bassins de vie.



Périmètres de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur © SCOTERS

L'INTERSCoT LYONNAIS DÉVELOPPE 17 INDICATEURS DE SUIVI

En élaborant un « chapitre commun métropolitain », les 13 SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise, regroupés au sein d'une démarche dite « d'InterSCoT », ont développé un tableau de bord composé de 17 indicateurs, visant à mesurer les effets du contenu de ce chapitre commun.

Ces indicateurs élaborés à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise, peuvent également constituer des points d'appui pour situer chaque SCoT dans la dynamique métropolitaine lyonnaise.



OUTILS À DYNAMIQUE TEMPORELLE

Assurer un suivi régulier des impacts du SCoT sur le territoire

POURQUOI ?

Les opérations issues de l'application du SCoT s'inscrivent par principe dans la durée, de l'émergence des projets à leur réalisation. La démarche d'évaluation intègre par définition cette dimension temporelle : on évalue l'évolution du territoire entre deux dates. Pour autant, cette démarche « séquentielle » gagne à s'approfondir avec des démarches « en temps continu ». La démarche d'observatoire permanente

de la mise en place et des impacts des orientations du SCoT représente un levier essentiel pour mieux percevoir la dynamique du territoire ainsi que les effets du projet du SCoT sur celle-ci. Cela permet de juger en continu de la progression des réalisations quant aux prescriptions et orientations définies au préalable. Un tel dispositif a un intérêt double. En premier lieu, il permet de disposer d'un outil

d'observation « réactif » permettant la mise en place de systèmes d'alerte plus réactifs pour la mise en œuvre du SCoT. En second lieu, il permet de se doter d'un outil dynamique d'analyse du territoire, permettant une analyse plus fine des phénomènes à l'œuvre. Cette « précision de l'analyse » facilite d'ailleurs la construction des arguments nécessaires au dialogue avec les partenaires.

ILS L'ONT DIT !

«Au-delà du travail ponctuel d'évaluation, les élus ont identifié dès le bilan du précédent Schéma Directeur (2008) l'importance d'un suivi continu de l'application du SCoT dans les territoires. Ce travail de suivi a une forte implication politique puisqu'il s'ouvre à d'autres champs que ceux strictement donnés par la loi et qu'il consiste à vérifier si les évolutions connues par le territoire vont dans le sens des objectifs affichés par le SCoT»

SCoT de Grenoble

«Les photographies du territoire permettent de mesurer des orientations du SCoT qui ne sont pas quantifiables, et d'analyser l'avancement des grands projets»

SCoT de la Région d'Annemasse

COMMENT ?

Conscient de la nécessité d'évaluer en introduisant une dynamique temporelle, les SCoT mettent de plus en plus souvent en place des observatoires dans leur démarche d'évaluation. Si l'émergence d'un outil « SIG dynamique » constitue sûrement l'aboutissement de ce type de dynamique, d'autres pratiques et modalités d'observatoires

existent. Cet outil peut ainsi prendre différentes formes :

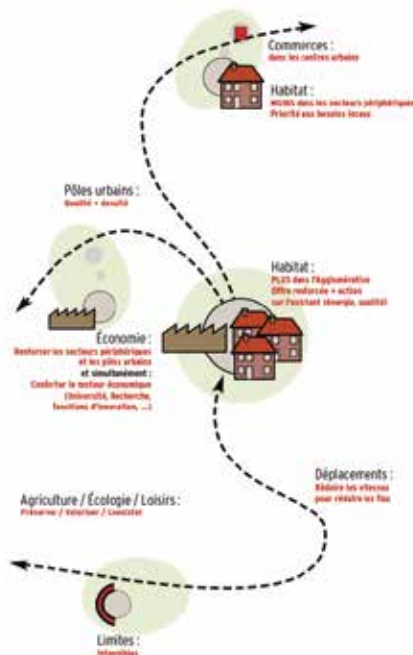
- un **observatoire territorial**, comme ce fut le cas pour le SCoT du Pays de Vitré ;
- un **observatoire du « sensible »**, démarche qualitative très affirmée par le SCoT du Grand Amiénois, consistant à analyser de manière constante des « sites témoins » sélectionnés

au regard des caractéristiques géographiques et environnementaux ;

- des **photographies paysagères**, démarche menée par le SCoT de la Région d'Annemasse et soulignant l'importance qualitative des photos par rapport à la vision de l'évolution du territoire.

LES OBSERVATOIRES THÉMATIQUES SCoT de la Région Troyenne

Pour préparer le bilan et dans la perspective d'une évaluation en continu de la politique publique, le SCoT de la Région Troyenne s'est engagé dans la mise en place d'un observatoire du SCoT devant permettre un suivi annuel des orientations du document. Dès le départ, il s'agissait de se servir de ce travail de suivi en continu pour faire vivre le SCoT par rapport aux travaux menés dans le cadre de sa mise en œuvre. L'observatoire reposait sur des thématiques précises telles que l'habitat, le logement, la construction... pour lesquelles il était essentiel d'actualiser les indicateurs chaque année. Cette démarche a été perçue comme un véritable levier pour sensibiliser les nouveaux élus au SCoT et les préparer à la révision du document. Cela a permis de faire prendre conscience à ces derniers des évolutions du SCoT depuis son approbation.



DE L'OBSERVATION À L'ÉVALUATION SCoT du Pays de Vitré

Les premières réflexions sur la démarche d'observation ont débuté dès l'année d'approbation du SCoT. Un observatoire a été conçu deux ans après, via un tableau de bord, dont les indicateurs ont été établis indépendamment de leur faisabilité et de la démarche du SCoT. Par la suite, une série de problèmes rencontrés, relatifs au travail de conventionnement avec les partenaires, a ralenti la démarche dans le cadre de la récupération et du traitement des données, ce qui a complexifié la compréhension de certains indicateurs. Ce n'est qu'en 2014, que l'ensemble des données de l'observatoire a été mobilisé au bénéfice de l'évaluation.

OUTILS À DYNAMIQUE CITOYENNE

Consacrer un volet participatif et partager les conclusions de l'évaluation

POURQUOI ?

La participation citoyenne à l'évaluation du SCoT permet de recueillir une autre forme d'expertise et constituerait un regard différent. En tant que bénéficiaires finaux des orientations politiques du SCoT, la participation du citoyen à l'évaluation du SCoT présenterait l'intérêt majeur d'aller là où l'expertise technique trouve ses limites et permettrait d'enrichir l'ensemble de la réflexion d'une réelle expertise citoyenne.

Encourager la participation citoyenne améliorerait la légitimité de l'évaluation et par conséquent offrirait au SCoT une meilleure crédibilité aux yeux du grand public dont l'intérêt pour le SCoT reste à construire. De plus, mieux partagées, les conclusions de l'évaluation seraient ainsi mieux pesées et assumées. Il semble ainsi opportun de communiquer au plus grand nombre les résultats de l'évaluation afin de susciter l'in-

térêt du public. L'accès aux résultats de l'évaluation du SCoT ne doit pas être conditionné à un droit de regard exclusif. La restitution des conclusions de l'analyse du SCoT doit être transmise de manière adaptée au grand public. C'est une condition sine qua none pour garantir la visibilité du SCoT et susciter la curiosité du public sur les résultats et les prescriptions de ce document encore peu connu.

COMMENT ?

Une démarche d'évaluation à dynamique participative est une démarche qui fait collaborer les usagers et rares sont les SCoT qui ont entrepris cette démarche. Cependant, on constate que pour y parvenir, l'un des principes fondamentaux est la capacité

de la structure porteuse du SCoT à restituer les conclusions de l'évaluation sous forme de **publications des rapports d'étude** ou encore d'**ouvrages de référence**. C'est ce qui a été mis en œuvre dans le SCoT de la Région Flandre-Dunkerque, dont la

synthèse des travaux d'évaluation a fait l'objet de fascicules thématiques : « Trajectoire » ; ou encore la publication de numéros de l'observatoire du SCoT de la Région Troyenne.

LES MAGAZINES ANNUELS DE L'OBSERVATOIRE SCoT de la Région Troyenne

Chaque année, le Syndicat DEPART publie un numéro thématique de l'observatoire du SCoT partagé avec les élus puis débattus selon les thématiques soulevées. Les numéros de l'observatoire sont consultables ici.



LES FASCICULES «TRAJECTOIRES» SCoT de la Région Flandre Dunkerque

L'évaluation du SCoT menée entre 2008 et 2013 a été présentée, dans un premier temps, aux élus dans le cadre des comités syndicaux du syndicat mixte du SCoT. Pour partager ces résultats plus largement, la décision a été prise par les élus du syndicat mixte de réaliser une publication spécifique : « Trajectoire ». C'est un feuillet thématique de 4 pages présentant les conclusions de l'évaluation de façon synthétique, cartes et graphiques à l'appui. En quatrième page, sont présentés des points de méthodes et le contenu des SCoT voisins. Chaque « Trajectoire » contient aussi un feuillet central consacré aux schémas du Document d'orientations générales (DOG) et à l'avancée des projets.



Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un partenariat entre la FédéSCoT et la FNAU.

COORDINATION DE L'ÉTUDE

Alicia Mvie (FédéSCoT – FNAU), Brigitte Bariol (FNAU), Florence Gall (FNAU), Romain Prax (FédéSCoT)

COMITÉ DE PILOTAGE TECHNIQUE

Florence Gall (FNAU), Emmanuel Giraud (SCoT de l'Agglomération lyonnaise), Jérôme Grange (SCoT du Grand Amiénois – ADUGA), Christine Martin-Sanchez (SCoTERS), Rachelle Ouezmane (SCoT Sud54), Romain Prax (FédéSCoT), Isabelle Richard (SCoT de la Région Flandre-Dunkerque - AGUR)

CONTRIBUTIONS

DLVA (Région Manosque)	SCoT du Pays de Dinan	Agende de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS)
SCoT Arve et Salève	SCoT du Pays de Gex	Agende de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN)
SCoT BUCOPA	SCoT du Pays de Guingamp	Agence de Développement et d'Urbanisme du Grand Amiénois (ADUGA)
SCoT BUGÉY	SCoT du Pays de l'Or	Agence de Développement et d'Urbanisme de la Région Flandre-Dunkerque (AGUR)
SCoT Concarneau Cornouaille	SCoT du Pays de Lapalisse	Agence d'Urbanisme d'Agglomérations de Moselle (AGURAM)
SCoT de Flandre Intérieure	SCoT du Pays de Lorient	Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane (AUDeG)
SCoT de Grenoble	SCoT du Pays de Luçon	Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)
SCoT de l'Agglomération du Pays de Dreux	SCoT du Pays de Marennes d'Oléron	Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne (AURM)
SCoT de l'Agglomération lyonnaise	SCoT du Pays de Rennes	
SCoT de l'Agglomération tourangelle	SCoT du Pays de Risle Charentonne	
SCoT de l'Aire Gapençaise	SCoT du Pays de Saint Malo	
SCoT de l'Artois (SMESCOTA)	SCoT du Pays des Mauges	
SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire	SCoT du Pays des Vallées d'Anjou	
SCoT de la Région d'Annemasse	SCoT du Pays du Mans	
SCoT de la Région Flandre-Dunkerque	SCoT du Pays du Noyonnais	
SCoT de la Région troyenne	SCoT du Pays du Soissonais	
SCoT de la Vallée de l'Ariège	SCoT du Pays entre Seine et Bray	
SCoT de Morlaix Communauté	SCoT du Pays Risle Estuaire	
SCoT de Provence Méditerranée	SCoT du Pays Saint-Lois	
SCoT du Centre Manche Ouest	SCoT du Pays Voconces	
SCoT du Dijonnais	SCoT du Piémont des Vosges	
SCoT du Grand Albigeois	SCoT du Val de Garonne	
SCoT du Grand Amiénois	SCoT du Val de l'Aisne	
SCoT du Grand Auxerrois	SCoT Lens-Liévin Hénin-Carvin	
SCoT du Grand Douaisis	SCoT Métropole Savoie	
SCoT du Grand Libournais	SCoT Nord Doubs	
SCoT du Grand Pau	SCoT Orléans Val de Loire	
SCoT du Haut-Jura	SCoT Sud 54	
SCoT du Monts du Lyonnais	SCoT Thur Doller	
SCoT du Pays Charolais Brionnais	SCoT Usses et Rhône	
SCoT du Pays de Brocéliande	SCoTERS	

DIRECTEURS DE LA PUBLICATION
Romain Prax, directeur de la FédéSCoT
et Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la FNAU

GRAPHISME : Héloïse Tissot – **IMPRESSION** : Imprimerie LFT, novembre 2016
ISBN : 979-10-90777-06-4

Document téléchargeable sur www.fedescot.org et sur www.fnau.org

