

DOCUMENT PROVISOIRE

LES PRÉMICES DE L'INTER-SCOT

Premier état des lieux de l'articulation des démarches
de planification sur les «grands territoires»

DGUHC, FNAU

AVRIL 2005

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	P 2
PRÉAMBULE	P 4
La naissance des démarches d'inter-SCOT	P 5

La justification de l'inter-SCOT : donner du sens « aux grands territoires » ----- P 6

DEUX REFERENCES TERRITORIALES POUR FONDER L'ARTICULATION DES DEMARCHES DE PLANIFICATION	P 6
L'aire urbaine, ou la nécessité d'articuler le pôle avec sa périphérie	P 6
Les systèmes métropolisés : des espaces complexes à organiser	P 9
DES DEMARCHES « PAR DEFAUT » QUI S'APPUIENT SUR LES INSUFFISANCES DES SCOT A TRAITER DE CERTAINS ENJEUX	P 12

L'émergence de nouveaux espaces de concertation et de coopération : les effets mobilisateurs ----- P 13

UN « EVENEMENT » OU UN « GRAND PROJET » COMME CATALYSEUR	P 13
LES DTA, PREFIGURATRICES DE LA PLANIFICATION SUR LES « GRANDS TERRITOIRES »	P 13
LES POLITIQUES MENEES PAR LES REGIONS ET DEPARTEMENTS, VECTEURS DE COHERENCE POUR LES DOCUMENTS D'URBANISME	P 13
L'INTER-SCOT, UN OUTIL DE PLANIFICATION SPATIALE DES DEMARCHES DE COOPERATION ENTRE LES AGGLOMERATIONS	P 14
Des espaces de coopération antérieurs	P 14
Les démarches de Coopération Métropolitaine	P 15

L'inter-SCOT, un fonctionnement « sur mesure », sans dogme ----- P 16

LES AGENCES D'URBANISME AU CŒUR D'UN SYSTEME PARTENARIAL HORIZONTAL	P 16
Portage et animation : composer avec le contexte	P 16
Mutualisation et objectivation	P 17
LA MISE EN FORME DE LA DEMARCHE : SOUPLESSE ET ADAPTATION	P 18
ASSURER UNE ARTICULATION DANS LE TEMPS	P 19

L'inter-SCOT dans la durée : perspectives d'évolution ----- P 20

Ce rapport a été préparé et rédigé par Gilles PÉRILHOU (Agence de Toulon) à la suite d'une enquête lancée dans l'ensemble du réseau des agences d'urbanisme. Le Comité de pilotage de cette étude était composé de Pierre MIQUEL (DGUHC), Damien CAUDRON (Agence de Tours), Marcel BELLIOT et Agnès CHAROUSSET (FNAU) et les membres du Club Planification de la FNAU. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une convention entre le Ministère de l'Équipement (DGUHC) et la FNAU.

Avant propos

5

Ouvert par la Loi SRU de décembre 2000, le chantier des SCoT bat son plein. En 2001, la FNAU a publié pour la DGUHC (Ministère de l'Équipement) et en coopération avec le CERTU, un premier guide méthodologique pour l'élaboration de ces nouveaux documents de planification spatiale. Depuis 4 ans, les choses ont évolué. Les expériences accumulées par les uns et par les autres, au niveau de la maîtrise d'ouvrage comme de la maîtrise d'œuvre, amènent inmanquablement à revisiter les méthodes et les outils proposés dans ce premier guide.

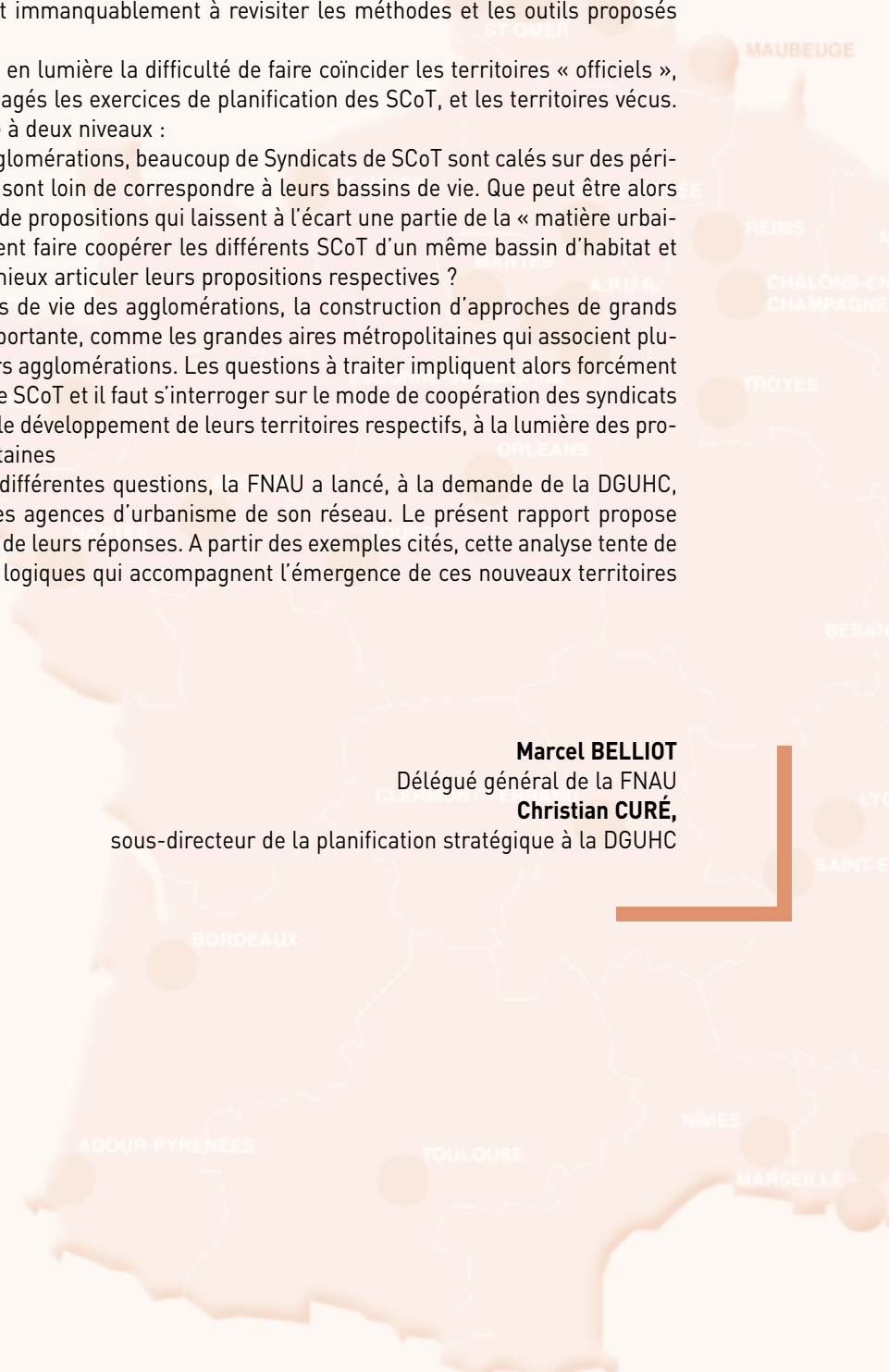
La pratique a ainsi mis en lumière la difficulté de faire coïncider les territoires « officiels », dans lesquels sont engagés les exercices de planification des SCoT, et les territoires vécus. Ce « hiatus » s'observe à deux niveaux :

■ Dans les grandes agglomérations, beaucoup de Syndicats de SCoT sont calés sur des périmètres trop étroits qui sont loin de correspondre à leurs bassins de vie. Que peut être alors le degré de pertinence de propositions qui laissent à l'écart une partie de la « matière urbaine » à traiter ? Comment faire coopérer les différents SCoT d'un même bassin d'habitat et d'emploi et comment mieux articuler leurs propositions respectives ?

■ Au-delà des bassins de vie des agglomérations, la construction d'approches de grands territoires apparaît importante, comme les grandes aires métropolitaines qui associent plusieurs villes et plusieurs agglomérations. Les questions à traiter impliquent alors forcément plusieurs périmètres de SCoT et il faut s'interroger sur le mode de coopération des syndicats de SCoT pour planifier le développement de leurs territoires respectifs, à la lumière des problématiques métropolitaines

Afin d'approfondir ces différentes questions, la FNAU a lancé, à la demande de la DGUHC, une enquête auprès des agences d'urbanisme de son réseau. Le présent rapport propose une première synthèse de leurs réponses. A partir des exemples cités, cette analyse tente de dégager les premières logiques qui accompagnent l'émergence de ces nouveaux territoires de planification.

Marcel BELLIOT
Délégué général de la FNAU
Christian CURÉ,
sous-directeur de la planification stratégique à la DGUHC



Préambule

6

La loi SRU a sans conteste donné une nouvelle impulsion aux démarches de planification dans les grandes agglomérations. Quatre ans après la promulgation de la loi, 218 périmètres ont été arrêtés au 1^{er} janvier 2005, et de nombreux SCOT sont en phase avancée d'élaboration.

Un des principaux questionnements des acteurs de la planification, et particulièrement des agences d'urbanisme, a longtemps porté sur la pertinence des périmètres de SCOT : quels critères et éléments prendre en compte pour constituer un nouvel espace d'investigations et d'action en matière de planification territoriale ? Existe-t-il un périmètre pertinent ? Quelles interactions et relations de causes à effets, entre projet et périmètre ?...

Ces réflexions s'appuyaient notamment sur des références communes que sont les unités urbaines, les aires urbaines, les bassins d'emploi... ou à partir d'autres éléments « objectifs » tels que les déplacements, la croissance démographique, l'économie... Ces arguments ont permis de faire émerger la nécessité d'une adéquation entre périmètres et enjeux induits par la propagation de « l'urbain ».

Cependant, si la mise en cohérence des politiques territoriales est désormais une réalité, ou du moins une nécessité évidente, dans la plupart des grandes agglomérations, les périmètres de SCOT n'ont pas toujours été établis, en respectant les réalités sociales et fonctionnelles des territoires urbains, rendant ainsi l'exercice de cohérence territoriale laborieux. Soit les aires urbaines incluent plusieurs périmètres de SCOT, ce qui segmente les logiques internes d'un territoire, soit les périmètres de SCOT correspondent effectivement aux aires urbaines mais ne représentent pas pour autant un espace assez pertinent pour répondre aux questions rencontrées à des échelles plus larges.

Dans ces deux cas, et au-delà de la question de la contiguïté des périmètres de SCOT, l'enjeu se situe alors dans l'imbrication des processus de planification, dans la mise en cohérence des SCOT voisins dont les territoires sont souvent interdépendants, dans l'inter-SCOT. Pour ces raisons, la DGUHC et la FNAU ont souhaité investir la question de l'articulation entre les démarches de planification dans les territoires où sont présentes les agences d'urbanisme.

Cette enquête permet d'appréhender les logiques qui concourent à l'émergence et à la structuration des « grands territoires », dont les démarches inter-SCOT ne sont qu'un des éléments. Ces dernières participent à ce mouvement en tant qu'éléments fondateurs ou comme résultante d'un processus déjà enclenché.

Le terme de « grands territoires », qui reste volontairement large et flou, peut s'entendre à travers deux phénomènes qui sous-tendent des réalités différentes pour les démarches inter-SCOT, leur donnant des finalités diverses. Le premier est le « phénomène qui affecte nos agglomérations depuis l'après-guerre et qui consiste en un étalement de la vie urbaine sur des territoires de plus en plus étendus » (A. Corboz). Il s'agit du processus de périurbanisation qui a fait émerger des décalages entre les territoires politiques et les territoires fonctionnels. Ici l'enjeu se trouve dans la coordination des SCOT au sein d'une même aire urbaine pour rattraper les réalités sociales et fonctionnelles à l'œuvre.

Ensuite, un « grand territoire » peut se comprendre à partir du processus de métropolisation, « notion qui se structure autour de termes référencés, grande ville, réseau, pôle, fonctions internationales, nationales, régionales, autour des dynamiques démographiques, des activités spécialisées, de centres et de noyaux à fort contenu d'urbanité » (J.P. Volle). Ce processus englobe les nouvelles formes de centralité, structurées en réseau, et intègre les espaces « intermédiaires ». Il est à l'origine de l'émergence de vastes systèmes urbains qui connaissent notamment des effets de conurbation. Ici l'enjeu est la mise en connexion de pôles urbains, d'aires urbaines, contiguës ou presque, afin de répondre aux enjeux induits par ces ensembles métropolitains.

Les démarches inter-SCOT dépendent de ces diversités et complexités territoriales et de la « situation locale », en référence aux volontés, aux pratiques et aux dynamiques des acteurs locaux.

La naissance des démarches d'inter-SCOT

La DGUHC et la FNAU ont lancé en décembre 2004 une enquête qui s'adressait aux agences d'urbanisme, structures qui se retrouvent par « nature » au cœur des initiatives et du portage de ces nouvelles démarches.

Parmi les dix-huit agences qui ont répondu, neuf d'entre-elles se trouvent dans un territoire où l'inter-SCOT est « effectif », qu'il s'agisse d'un cadre formel ou informel.

La question des territoires de l'inter-SCOT a été abordée de façon empirique, sans préconçus, sans véritables expériences antérieures sur lesquelles se baser. Le questionnaire se voulait ouvert afin de témoigner aisément de la diversité des expériences.

Logiquement, les réponses ont décrit un large éventail de types de démarche et de type de contenu. Chaque territoire aborde ou envisage cette question différemment, selon le degré de correspondance entre territoires fonctionnels et institutionnels et selon les volontés politiques locales.

De surcroît, les démarches inter-SCOT débutent à peine. Elles « se cherchent », « tâtonnent » dans leur positionnement et leur fonctionnement : elles apparaissent quasi simultanément à l'émergence des périmètres de SCOT ou au cours de l'élaboration des documents, rendant souvent leur pertinence et leur opportunité ambiguës aux yeux des élus. En outre, de nombreux « grands territoires » n'ont pas encore leur périmètre de SCOT arrêté. Si l'inter-SCOT est alors inexistant, il peut se trouver en gestation dans la « sphère technique ».

Dans ce contexte, et du fait d'un nombre relativement limité de démarches en cours, cette enquête ne prétend pas afficher une analyse achevée et approfondie de la problématique inter-SCOT et de ses apports aux enjeux locaux. Elle est juste un premier tableau de bord des prémices et de l'état d'avancement de ces démarches. La restitution de l'enquête se trouve sous forme de recueil afin de mettre en avant des exemples concrets et leur contexte.

Il n'y a pas une seule raison ou une seule façon de construire l'inter-SCOT. Les agences ont priorisé leurs réponses, laissant parfois de côté certains aspects jugés mineurs, et mettant, au contraire, en avant ceux qui apparaissaient fondateurs et les plus caractéristiques de la démarche locale. Ces derniers ayant été privilégiés, la totalité des éléments apportés par chaque agence ne se retrouve donc pas dans le texte.

« L'intérêt de l'inter-SCOT est de contribuer à promouvoir une appartenance métropolitaine commune, à éviter le repli des territoires qui se retrouvent face à des interdépendances croissantes car cette conscience est plus souvent vécue sous l'angle d'externalités négatives, d'un phénomène subi, d'une peur grandissante de perdre la maîtrise de son devenir », « [...] l'inter SCOT vise à mettre en exergue les leviers d'action locaux, les cohérences et les incohérences », Lyon

« L'inter-SCOT est davantage entendu comme la mise en place d'un processus visant les synergies, les dynamiques et la cohérence entre les territoires de projet que comme une procédure en soi », Le Havre.

La justification de l'inter SCOT : donner du sens « aux grands territoires »

8

La conscience d'enjeux communs et la nécessité de coopérer se forge sur de nouveaux territoires de référence. Les logiques socio-spatiales et les dynamiques urbaines sont mises en avant pour justifier des limites des périmètres de SCOT.

DEUX REFERENCES TERRITORIALES POUR FONDER L'ARTICULATION DES DEMARCHES DE PLANIFICATION.

Les démarches d'articulations de SCOT trouvent en premier lieu leur justification dans l'absence d'adéquation entre périmètres de SCOT et réalités fonctionnelles et sociales des territoires.

L'aire urbaine, ou la nécessité d'articuler le pôle avec sa périphérie

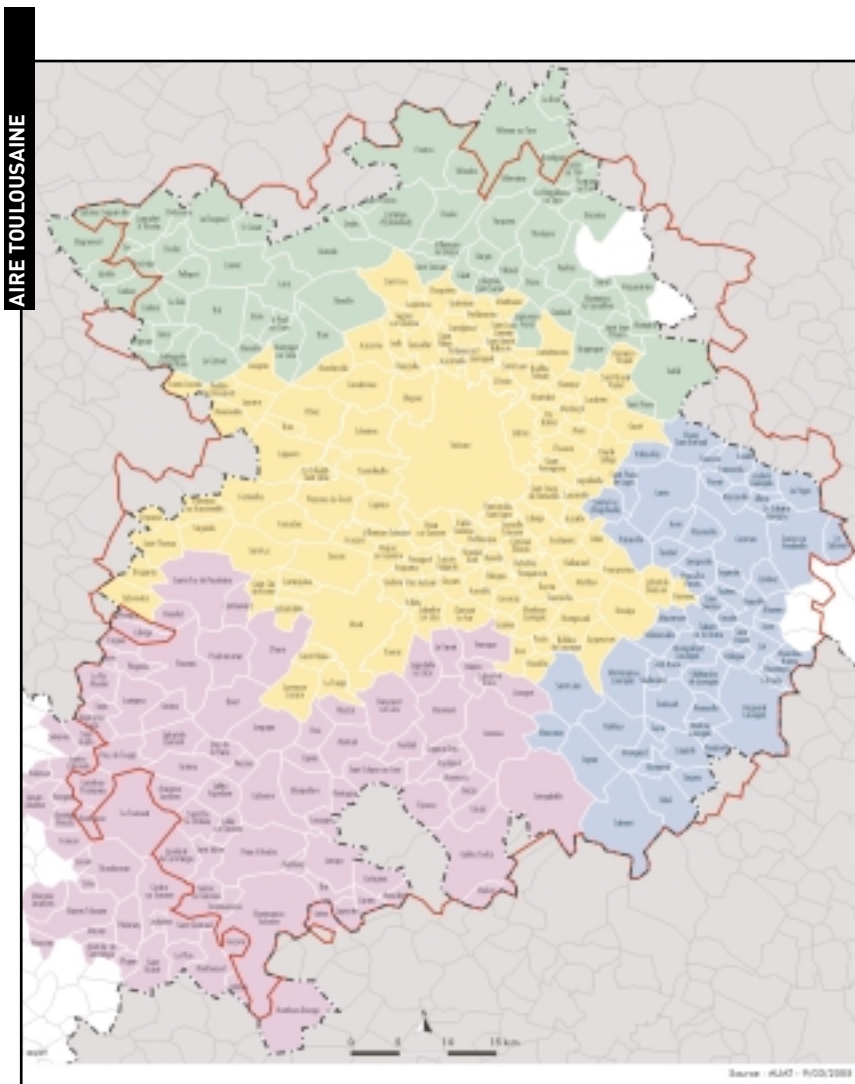
L'aire urbaine ou « l'aire d'influence » du pôle central (quand d'autres éléments que les relations domicile-travail sont pris en compte) sont les critères de référence les plus souvent avancés. L'inter-SCOT naît alors de la présence de plusieurs SCOT sur une même aire urbaine ou « aire d'influence », sur un territoire de relations quotidiennes, où la présence de plusieurs SCOT ne permet pas d'appréhender la problématique des déplacements dans son ensemble. La configuration classique, qui se calque sur une distribution concentrique et unipolaire des phénomènes urbains, est la présence d'un SCOT du pôle urbain et de plusieurs SCOT périphériques, souvent constitués défensivement au pôle central.

L'enjeu est double : articuler le SCOT central avec ceux périphériques mais aussi les SCOT périphériques entre eux, principalement ceux contigus.

Il s'agit de compenser l'absence de gestion globale du processus de périurbanisation, et notamment d'intégrer dans les exercices de planification les pôles satellites.

Dans cet objectif, le territoire de l'inter-SCOT toulousain prend comme référence l'aire urbaine qui couvre 342 communes, près d'un million d'habitants, et qui s'étale sur cinq départements et deux régions. Quatre périmètres de SCOT sont arrêtés : un SCOT central et trois SCOT périphériques. La particularité de l'inter-SCOT est d'avoir fait émerger des territoires à projet qui ont préfiguré les périmètres des futurs SCOT.

Deux autres territoires à projets, extérieurs au département de Haute-Garonne, pourraient se constituer : à l'ouest, sur le Gers, et au nord-est, sur le Tarn, en appui de pays qui regroupent des bassins de vie.

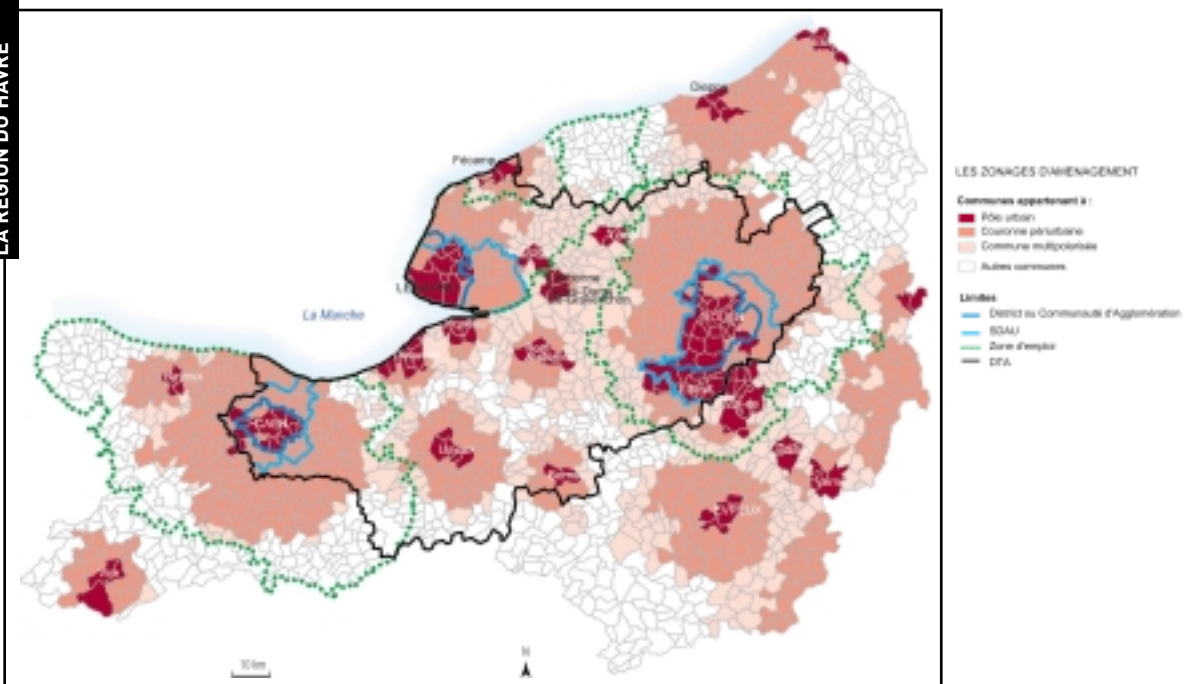


■ Secteur Nord-Nord-Est (62 communes) ■ Aire urbaine
■ Secteur Sud-Est (84 communes) ■ Département
■ Pays de Sud-Toulousain (89 communes)
■ Secteur Centre - SIREAT (118 communes)
Total communes 349

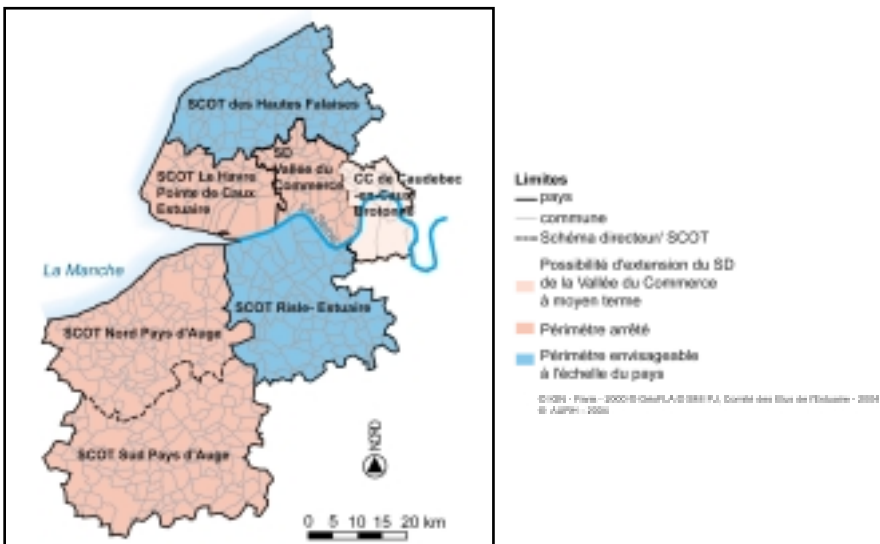
De la même manière, le périmètre du SCOT du Havre ne couvre qu'une partie de l'aire urbaine. Si l'aire urbaine constitue une référence pour l'inter-SCOT, la volonté est de s'appuyer sur une aire d'influence plus large (comprise entre celles de Rouen et de Caen), constituée d'un réseau de villes secondaires aux complémentarités fortes. L'estuaire de la Seine, soit 600 000 habitants et six SCOT potentiels (quatre périmètres sont déjà arrêtés) qui chevauchent deux régions et trois départements, correspond à cette zone d'influence. La démarche vise à associer formellement les six SCOT. A l'heure actuelle, cinq pays constituent le territoire de l'estuaire.

ZONAGES D'ÉTUDES ET ZONAGES DU PROJET

LA RÉGION DU HAVRE



L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES SCOT DANS L'ESTUAIRE DE LA SEINE



Dans le **pays basque**, l'aire urbaine est dépassée pour prendre en considération une « aire d'influence » élargie, plus à même de traiter le phénomène de périurbanisation qui s'étend largement à l'intérieur des terres. L'inter-SCOT englobe quatre SCOT qui sont inclus dans cet espace, à des degrés d'avancement très différents : deux d'entre-eux sont presque en phase d'approbation, un autre débute tout juste et un dernier se préfigure à peine sans encore de périmètre arrêté

De la même façon, l'aire urbaine constituera pour les territoires de **Rennes**, d'**Orléans** et d'**Angers** l'échelle de référence et pertinente lorsque les démarches inter-SCOT seront plus avancées. A Orléans, l'espace de réflexion s'étendrait, dans une perspective métropolitaine, de Tours à Orléans, autour de l'axe ligérien.

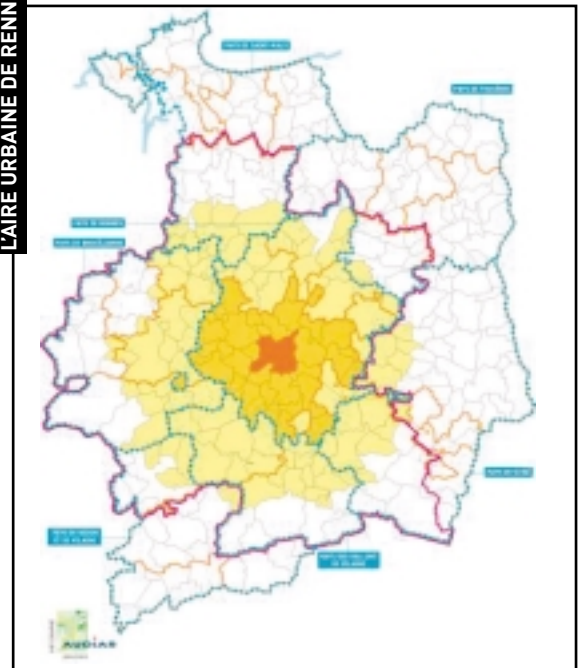
LA DÉMARCHE INTERSCOT

LE PAYS BASQUE



AIRE DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT

L'AIRE URBAINE DE RENNES



SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE 2004 ET AIRES URBAINES 1999 DANS LE MAINE-ET-LOIRE

LA REGION ANGEVINE



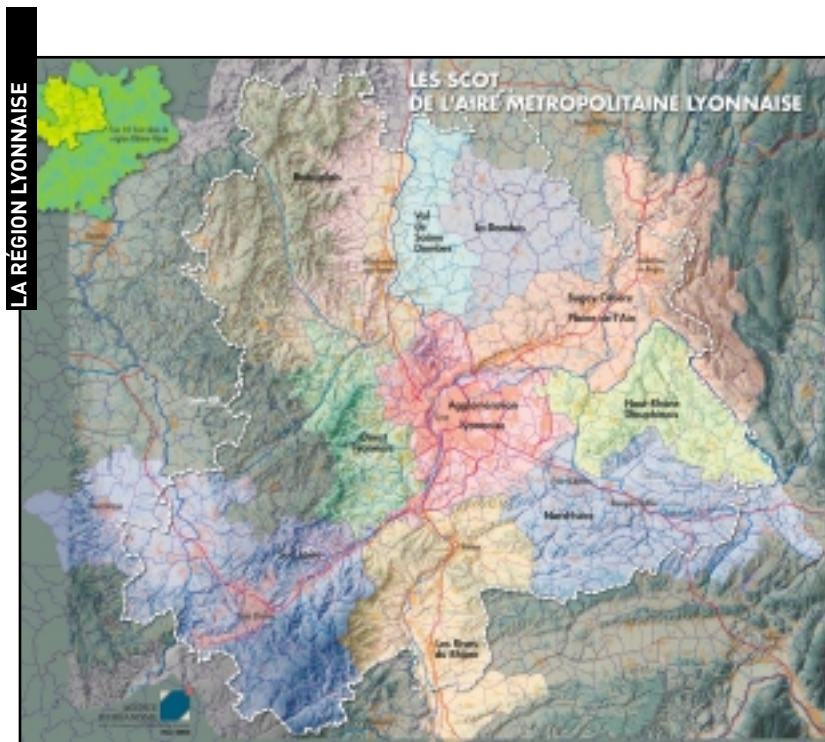
Les systèmes métropolisés : des espaces complexes à organiser

Les systèmes métropolitains ou « métropolitains »¹ constituent le deuxième type de territoire de référence. Dans ces cas de figure, les aires urbaines se trouvent fort rapprochées, créant de vastes systèmes urbains, aux espaces entretenant de fortes relations et entraînant souvent des effets de conurbation. Les territoires d'influence des agglomérations s'enchevêtrent, les interdépendances sont omniprésentes et la concurrence entre les pôles prévalait souvent sur la recherche de cohésion et de complémentarités. La connexion, l'articulation entre les pôles et la gestion de leur espace intermédiaire sont les enjeux principaux. Les espaces intermédiaires constituent les marges et les interfaces des agglomérations. L'inter-SCOT devra en outre gérer ses franges multipolarisées qui subissent les processus de périurbanisation.

Dans la **métropole lyonnaise**, le territoire de référence prend en compte dix SCOT. Il est un système métropolitain multipolaire, s'appuyant sur l'armature forte que constitue le bipôle Lyon - Saint-Etienne, complété de cinq villes moyennes de plus de 20 000 habitants, d'espaces naturels de grande envergure (le Pilat, la Dombes, etc.), et d'espaces intermédiaires aux influences multiples.

Le morcellement de la métropole lyonnaise en autant de SCOT est issue des volontés de préserver les valeurs identitaires locales (attaches culturelles et historiques fortes, pôles urbains structurants, dynamiques économiques...).

Quatre types de déterminants ont largement influencé les périmètres de SCOT : les limites départementales, les limites des anciens schémas directeurs, les limites des intercommunalités et l'existence de périmètres de contractualisation avec le Conseil régional (Contrats globaux de Développement).



¹ « une métropole est l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métropole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métropole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. Une métropole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants. Les métropoles se forment à partir de métropoles préexistantes très diverses, et intégrant dans un ensemble hétéroclites des espaces nouveaux composites, sont elles-mêmes nécessairement très variées. Elle sont mono ou polynucléaires, plus ou moins agglomérées ou éclatées, plus ou moins homogènes, polarisées ou segmentées, denses ou étalées ; elles suivent des dynamiques de croissance radio-concentriques, en doigts de gants, linéaires, en grappes, ou encore métastasiées ».

« Métapolis ou l'avenir des villes », F. Ascher, 1995.

Les systèmes métropolisés deviennent progressivement les territoires d'une appartenance commune, entendu comme conscience d'un destin collectif, pouvant se concrétiser par des actions collectives. L'espace **Marseille-Toulon-Aix** est une échelle pertinente pour l'articulation des différents SCOT dans le but de planifier les complémentarités mises en évidence. Dans le « **Delta Rhodanien Métropolisé** », cette appartenance se dessine autour de trois espaces qui trouvent une articulation commune avec le SCOT d'Avignon. Ces espaces représentent huit aires urbaines, près de 1 300 000 habitants, et se situent à cheval sur deux Régions et sur quatre Départements.

■ L'espace Nîmes / Lunel / Arles / Avignon / Uzège

■ L'espace Arles / Salon / Etang de Berre / Avignon / Nîmes

■ L'espace des SCOT du Vaucluse, dont celui d'Avignon

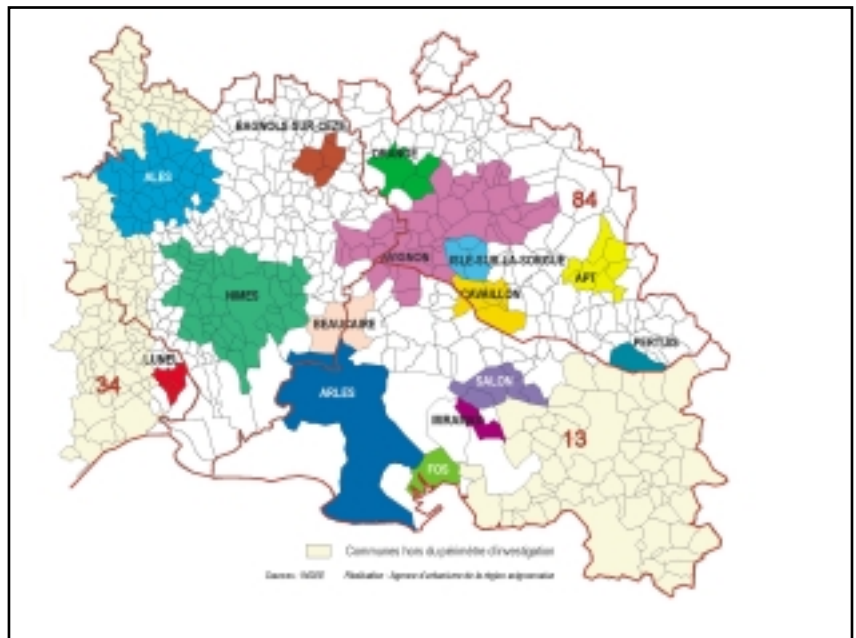
Cependant, il n'est pas question à l'heure actuelle d'une démarche inter-SCOT totalement intégrée dans un territoire unique, mais bien de trois dynamiques distinctes. La prise en compte d'enjeux communs au delta rhodanien ne doit pas être confondu avec un nouveau périmètre d'un méga SCOT. La démarche tend à une coopération de « proche en proche ».

LE DELTA RHODANIE

LES PERIMÈTRES DE SCOT, APPROUVÉS OU EN PROJETS, IMPLIQUÉS DANS LA DÉMARCHE D'INTERSCOT «DU DELTA RHODANIE MÉTROPOLISÉ» EN JANVIER 2005



LES AIRES URBAINES DE PLUS DE 15000 HABITANTS DANS L'INTERSCOT DU DELTA RHODANIE D'APRÈS L'INSEE EN 1999



Parmi les configurations métropolitaines, la caractéristique première du système **Nantes – Saint Nazaire** tient dans la présence de deux aires urbaines dans un seul SCOT, au périmètre trop étroit. Ce dernier ne recouvre pas la totalité des deux aires urbaines : celle de Nantes connaît quatre périmètres de SCOT et celle de Saint-Nazaire, deux périmètres.

Ici, une deuxième référence spatiale est le territoire de l'estuaire de la Loire (auquel on peut rajouter l'agglomération d'angers), le SCOT de Nantes – Saint- Nazaire se situant uniquement sur la rive nord. Le projet de franchissement du fleuve est de nature à créer une synergie entre les territoires situés de part et d'autre de l'estuaire.

On peut parler de système métropolisé transfrontalier en ce qui concerne la **région de Strasbourg**. S'il n'y a pas de formalisation d'un rapprochement entre les territoires de SCOT côté français, mais seulement des échanges entre techniciens du Piémont des Vosges et de la région de Strasbourg, une véritable démarche de coopération a été menée entre le SCOTERS et le comté allemand de l'Ortenau, donnant lieu à un diagnostic et à un projet communs. Il reste désormais à appliquer les orientations dans les documents de planification respectifs, mouvement qui n'est pas à l'ordre du jour.

LA SYSTÈME MÉTROPOLITAIN MARSEILLE-TOULON-AIX

MARSEILLE-TOULON-AIX



LA RÉGION NANTAISE



DES DEMARCHES « PAR DEFAUT », QUI S'APPUIENT SUR LES INSUFFISANCES DES SCOT A TRAITER DE CERTAINS ENJEUX.

14

Les démarches inter-SCOT ne sont pas apparues pour ajuster les territoires institutionnels aux phénomènes sociaux et fonctionnels qui débordent au delà des périmètres de SCOT, ce qui signifierait que ces derniers aient été un jour pertinents sur les territoires concernés par l'inter-SCOT. Elles sont, au contraire, issues de l'inadéquation, dès l'origine, des périmètres de SCOT avec les logiques urbaines. Dans tout les cas, l'objet de l'inter-SCOT est de pallier les déficiences de la planification urbaine, malgré les avancées effectuées durant la mise en place des SCOT.

Néanmoins, le contexte d'apparition des démarches d'inter-SCOT diffère selon deux cas. Il s'agit soit de mettre en place un « cadre compensateur » (Lyon, Nantes et le Delta Rhodanien par exemple) qui articulera les démarches de SCOT déjà amorcées, soit de devancer l'émission prévue des grands territoires par un « cadre anticipateur » (Toulouse) qui affiche dès le départ des règles et des axes communs à l'élaboration des SCOT.

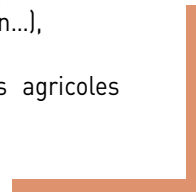
Il ne s'agit pas, dans l'inter-SCOT, de repousser ou de modifier les limites des SCOT, de se focaliser sur un optimum dimensionnel, mais de mettre évidence les enjeux prioritaires d'une politique commune.

Les promoteurs des SCOT construisent, en partie, une légitimité et une pertinence des périmètres à partir de la notion d'identité territoriale, faisant appel à des singularités et des permanences locales, que les grands territoires ont du mal à incarner. Les démarches inter-SCOT mettent davantage en avant l'idée d'une appartenance collective et d'une reconnaissance d'un destin commun. Elles s'attachent à déterminer les opportunités de rapprochement et à remédier aux processus d'éloignement des entités. Elles visent à consolider leurs liens et leurs relations, par le biais de travaux communs, notamment les diagnostics, et de rencontres régulières. Elles font apparaître les complémentarités pour éviter la concurrence entre les SCOT. Elles stimulent la

reconnaissance de solidarités afin de réduire les disparités entre les entités du même « grand territoire ».

Quel que soit le territoire, l'inter SCOT est légitimé par des enjeux traités dans le cadre des SCOT. Il n'y a pas de sujets propres à l'inter-SCOT. Dans l'ordre de récurrence, les thèmes cités comme fédérateurs et qui trouvent leur limite à l'intérieur des périmètres de SCOT :

- La mobilité : transports collectifs (principalement les TER) et grands équipements aéroportuaires, ferroviaires et autoroutiers, dont les équipements destinés aux transports de marchandises (fret et logistique).
- La question foncière et les défaillances dans l'offre de logement,
- Le développement économique,
- La préservation des paysages et des sites remarquables,
- Le mode énergétique (développement des énergies hydrauliques, de l'éolien...),
- Le littoral,
- La valorisation des espaces agricoles périurbains.



L'émergence de nouveaux espaces de concertation et de coopération : les facteurs mobilisateurs

Les démarches d'inter-SCOT résultent de logiques et d'ambitions territoriales différentes car l'histoire et la maturité des territoires en matière de planification sont prépondérantes. La « mise en mouvement » des acteurs, et principalement des élus, se traduit, en priorité, par des efforts de pédagogie sur les enjeux des « grands territoires » et, dans un deuxième temps, par des volontés réelles d'articulation des démarches de planification.

Le niveau « d'intégration » des démarches dépend d'événements, de grands projets, d'opportunités, de procédures parallèles déjà engagées ou émergentes, de démarches antérieures, formelles ou informelles.

UN « EVENEMENT » OU UN « GRAND PROJET » COMME CATALYSEUR

Les inondations de septembre 2002 et de décembre 2003 qui ont touché le **delta rhodanien**, d'une intensité et d'une amplitude exceptionnelles, ont rendu évidente la nécessité d'une coopération à l'échelle des bassins versants. Les élus ont fortement relayés ce besoin et ont donc donné une forme de validité à ces démarches.

Le grand projet économique « Port 2000 » du Havre (infrastructures d'accueil de très grands porte - conteneurs) a suscité une réflexion métropolitaine afin d'anticiper les dynamiques de développement qu'il va engendrer. De la même manière, la construction du Pont de Normandie (1995) avait engendré la prise en compte de cette échelle.

L'inscription du **Val de Loire** au patrimoine mondial de l'UNESCO est une opportunité majeure pour articuler les démarches de planification autour du fleuve.

LES DTA, PREFIGURATRICES DE LA PLANIFICATION SUR LES « GRANDS TERRITOIRES »

Les DTA de « la métropole lyonnaise », de « l'estuaire de la Seine » et de « l'estuaire de la Loire » ont largement incité des réflexions aux échelles supra-SCOT. Par

l'inter-SCOT, les élus font valoir leurs propres ambitions métropolitaines, alors qu'à travers la DTA, l'Etat paraît privilégier ses priorités (transit national et européen par exemple), comme dans la **région lyonnaise**. Dans la **région du Havre**, le Programme Concerté d'Aménagement de l'Estuaire, démarche menée par l'Etat a préfiguré la DTA au début des années 1990 et a permis de faire ressortir l'échelle de l'Estuaire qui est depuis les années 1970 une échelle d'appréhension des problématiques territoriales. Cet espace a déjà fait l'objet de démarches de planification avec le Schéma de la Basse-Seine de l'Etat, défini dans les années 1970, et avec la charte de développement et d'aménagement du Grand Havre, associant trois aires urbaines de la rive nord en 1994.

Le projet de DTA de « l'estuaire de la Loire », qui englobe les deux rives du fleuve et qui porte sur 200 communes, territoire plus vaste que l'inter-SCOT, constitue pour lui un appui certain.

De la même manière, la DTA des **Alpes-Martimes** sera une référence pour mettre en œuvre de la cohérence entre les SCOT de ce département.

LES POLITIQUES MENEES PAR LES REGIONS ET DEPARTEMENTS, VECTEURS DE COHERENCE POUR LES DOCUMENTS D'URBANISME

L'exemple de **Strasbourg** montre comment la cohérence dans les « grands territoires » peut-être provoquée par une volonté d'intégrer « localement » les politiques régionales et départementales, ceci à travers :

- Une trame verte régionale, un schéma de préservation et rétablissement des continuités naturelles porté par la région
- Des grands investissements ferroviaires et de transports en commun interurbains, des programmes d'aménagement des gares de la Région, un projet de cadencement des TER. Ces projets structurants et supports sont portés par la région et le département.
- Un SDAGE
- Une mise en place d'une armature urbaine des « bourgs centres », portée par le département.

De façon générale, un des objectifs majeurs de l'inter-SCOT est d'en garantir la pérennité pour devenir une véritable force de proposition face aux instances des échelons territoriaux supérieurs (Etat, Conseil Régional, Conseil Général...)

L'INTER-SCOT, UN OUTIL DE PLANIFICATION SPATIALE DES DEMARCHES DE COOPERATION ENTRE LES AGGLOMERATIONS.

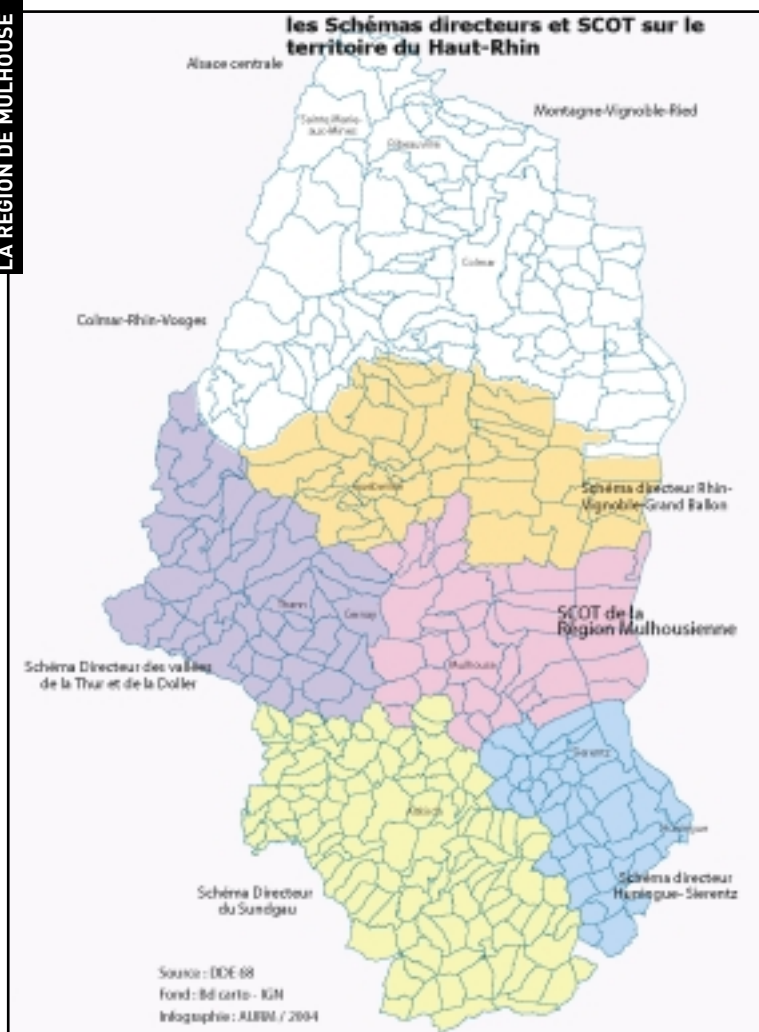
Des espaces de coopération antérieurs

La création de la **Région Urbaine de Lyon**, devenue association en 1981 a marqué une étape importante dans l'émergence progressive du système métropolitain lyonnais. L'objectif de ce partenariat est de « transcender les périmètres administratifs pour proposer et construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain ». La RUL comprend aujourd'hui le Grand Lyon et Saint-Etienne Métropole, les Conseils Généraux concernés, la Région Rhône-Alpes, des Communautés d'agglomération et concerne un territoire proche de celui de l'inter-SCOT. La RUL et l'inter-Scot se complètent : la première coordonne des politiques publiques (transports collectifs, stratégie logistique, tourisme...), le second vise la définition d'un chapitre d'orientations métropolitaines communes aux Scot.

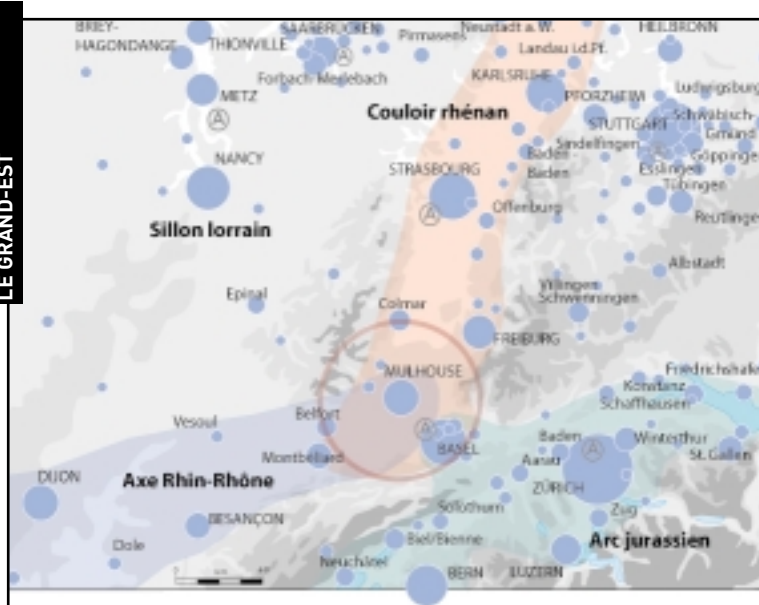
Autre exemple, la **région de Mulhouse** connaît trois démarches de coopération qui favoriseront la mise en œuvre de l'inter-SCOT :

- un eurodistrict est en formation avec Mulhouse, Colmar, Sélestat, Guebwiller pour la France et la région de Freiburg pour l'Allemagne,
- un réseau de ville comprenant Mulhouse, Colmar, Belfort, Montbéliard, Saint-Louis. Ce territoire représenterait à terme une échelle pertinente pour engager des démarches d'inter SCOT côté français. Il faudrait ajouter à ce dernier les régions de Freiburg et de Bâle, constituant un territoire Rhin Sud, représentant un véritable bassin fonctionnel.
- un territoire de projet Rhin – Rhône

LA RÉGION DE MULHOUSE



LE GRAND-EST



L'inter-SCOT, un fonctionnement «sur mesure», sans dogme

LES AGENCES D'URBANISME AU CŒUR D'UN SYSTEME PARTENARIAL HORIZONTAL

Portage et animation : composer avec le contexte

En l'absence d'institution porteuse spécifique à l'inter-SCOT, les agences d'urbanisme apparaissent naturellement légitimes pour initier, porter et conduire les dynamiques enclenchées. Outils partenariaux, elles permettent l'implication de chaque acteur des « grands territoires » au sein d'une même structure. En outre, les capacités d'expertise des agences sont un levier précieux de rapprochement entre les SCOT et permettent la médiation et la concertation par des apports techniques objectifs.

Dans la **région lyonnaise**, le portage découle de la volonté de 15 intercommunalités qui, dès 1997, ont placé l'échelle métropolitaine comme territoire pertinent pour engager des processus de rapprochement. Sur la base de la création de plusieurs SCOT, et en s'appuyant sur les capacités d'expertise et d'animation de l'agence d'urbanisme, les quinze intercommunalités ont souhaité mettre en place un système d'échanges entre les syndicats mixtes chargés des SCOT, de façon à compenser l'absence de démarche unique. Les syndicats mixtes ont par la suite repris le relais. L'inter-SCOT a officiellement vu le jour en janvier 2003.

L'animation par l'agence d'urbanisme est officialisée depuis 2004 grâce à un mandat des syndicats mixtes. Cette légitimité s'est renforcée récemment par l'adhésion dans la structure de quatre syndicats. Le Grand Lyon, principal financeur de l'agence, et l'Etat, soutiennent, de la même façon, fortement cette démarche.

L'agence a animé des ateliers thématiques (dynamiques résidentielles, développement économique, transports-mobilités, espaces naturels et agricoles), en présence des techniciens des quinze intercommunalités et des chefs de projet SCOT. Ces travaux ont été restitués lors d'un forum en 2003, réunissant environ 200 élus des syndicats mixtes. Dès lors, les syndicats mixtes ont participé à l'élaboration du programme partenarial de l'agence et à son financement. Une maîtrise d'ouvrage collective est née.

Dans l'**aire urbaine toulousaine**, l'agence d'urbanisme travaille en étroite collaboration avec l'Etat dans le cadre d'un Comité technique qui accueille également les représentants des administrations des collectivités. Ce Comité assure l'animation et la coordination des missions.

La démarche a été initiée par le Préfet de Région, désireux de devancer l'émergence de plusieurs SCOT sur le même bassin de vie, provoquant la mise en place d'un Comité de Pilotage, d'un « Groupe de réflexion Aire Urbaine », dans lequel sont représentés les communes, les intercommunalités, le Département, la Région, l'Etat, les Chambres consulaires et des organismes publics. Depuis septembre 2003, l'inter-SCOT est piloté par un groupe de dix élus représentant les territoires de l'aire urbaine.

L'agence d'**Adour-Pyrénées** a inscrit dans son programme partenarial de 2005, des études sur les questions de projections démographiques, des déplacements, du littoral et de la représentation cartographique, lui permettant ainsi d'assurer techniquement la conduite de la démarche.

La légitimité de l'animation de l'agence de **Nantes** provient de trois facteurs :

- le syndicat mixte du SCOT de la métropole engage une animation avec les SCOT voisins sur les bases du diagnostic que l'agence a élaboré,
- Une assistance pour l'harmonisation des SCOT de Loire-Atlantique a été commandée par le Conseil général à l'AURAN.
- De nouvelles intercommunalités adhèrent à l'agence et se rapprochent par là des questions qui touchent au fonctionnement du bassin de vie.

Mutualisation et objectivation

Les agences apparaissent naturellement comme les structures « ad hoc » pour la mutualisation des moyens et la réalisation des études techniques.

Deux types de production permettent d'établir en aval la pertinence des « grands territoires ». En premier lieu, les observatoires et Atlas classiques fournissent des analyses régulières des dynamiques à l'œuvre. Le périmètre d'investigation est presque systématiquement celui des « grands territoires », même (a fortiori) quand l'inter-SCOT n'existe pas. Ces études ne sont pas directement liées à l'articulation des SCOT mais facilitent sans aucun doute leur existence et leur faisabilité.

En outre, des travaux plus prospectifs, initiés par le dispositif inter-SCOT, forment des bases de discussion et d'actions projetées. La finalité de ces travaux est de « fabriquer » des décisions.

Un diagnostic commun (2002), réalisé par l'agence d'urbanisme pour le développement de la **région lyonnaise**, a été complété par un « Livret inter-SCOT » qui approfondissait le diagnostic et dégagait les grands enjeux communs. Des projections tendancielles de populations, d'emplois et de mobilités ont été établies à l'échelle des dix SCOT. Sur la base de ces tendances, des scénarios de structuration de la métropole lyonnaise sont réalisés, à l'horizon 2030.

S'il n'y a pas de réel essai de planification en commun, l'objectif est bien d'élaborer un chapitre métropolitain commun aux SCOT, fixant des orientations partagées. Par ailleurs, la démarche inter-Scot recherche une harmonisation des représentations graphiques, de certains types de légendes cartographiques, une schématisation commune de certains enjeux et projets (sous forme de chorèmes, cartogrammes, etc), de façon à faire émerger, par l'image, une appropriation de l'échelle métropolitaine, y compris dans sa dimension vécue par les habitants. Les moyens techniques et scientifiques de l'agence sont mis au service des investigations liées à l'inter-SCOT. Le comité technique se fait l'écho de la mutualisation des expériences et des compétences.

Dans une démarche également prospective, un Atlas de l'**aire urbaine toulousaine**, réalisé par l'Agence d'urbanisme de l'aire toulousaine et l'INSEE avait, dans un premier temps, mis en évidence la pertinence de l'aire urbaine. Par la suite, un « Diagnostic territorial stratégique » a ouvert le débat sur les enjeux qui doivent être traités à cette échelle et sur les orientations durables du territoire.

Dans le cadre de l'engagement des quatre exercices de planification, les EPCI, organisés dans l'inter-SCOT, mutualiseront les moyens et les connaissances, le Comité technique assurant la coordination technique. L'inter-SCOT, instance de régulation et garant de la cohérence, aura en charge :

- les études mutualisées, c'est-à-dire la réalisation des études préparatoires à la finalisation des documents du SCOT portant sur :
 - l'aménagement du territoire à l'échelle de l'aire urbaine et au-delà,
 - les équilibres démographiques, économiques et sociaux,
 - les équilibres naturels, agricoles et urbains,
 - les équipements et les infrastructures d'intérêt sectoriel, d'agglomération et métropolitain,
 - l'orientation des politiques publiques (habitat - emploi - déplacements - services).
- l'harmonisation des procédures
 - établissement de contributions techniques dans le cadre des modalités de concertation, d'association, de consultations préalables,
 - des actions de communication, de l'organisation de l'enquête publique.
- le suivi et la mise en œuvre
 - au-delà des phases d'approbation, la veille des évolutions au regard des objectifs d'aménagement et de développement durable,
 - le suivi de la cohérence des actions et l'harmonisation des politiques publiques.

Dans le **Delta Rhodanien**, la prospective aux échelles de l'inter-SCOT, l'analyse d'indicateurs communs, où même la réalisation d'un super-PADD sont imaginées par les techniciens comme des concrétisations possibles.

LA MISE EN FORME DE LA DEMARCHE : SOUPLESSE ET ADAPTATION

L'inter-SCOT n'est pas un nouveau cadre institutionnel, mais bien un dispositif qui favorise la coopération et la mise en réseau des territoires de planification. A l'heure actuelle, deux territoires paraissent relativement avancées dans la cristallisation des différentes démarches de planification au sein d'un dispositif formalisé qui permettent concrètement la prise de décision.

Dans la **région lyonnaise**, la maîtrise d'ouvrage, politique, prend la forme d'un partenariat regroupant les dix syndicats de SCOT. Les présidents de SCOT débattent au moins une fois par an des résultats des études et définissent le prochain programme de travail. Un deuxième forum de restitution et de débats aura lieu fin 2005.

Sur le plan technique, l'inter-Scot s'adjoint la participation de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, de la DRE, de la RUL et de la Direction Prospective et Stratégie d'agglomération du Grand Lyon.

Ce partenariat se concrétise par un comité technique qui se réunit toutes les six semaines à l'agence d'urbanisme, sur des sujets désignés par les présidents des syndicats mixtes. Un comité de rédaction, émanant de ce comité, est chargé de fixer le contenu de la lettre de l'inter SCOT, publication trimestrielle.

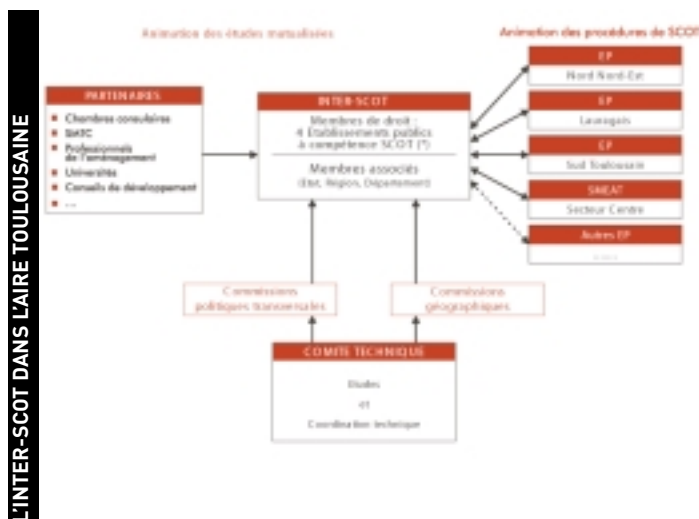
L'**aire urbaine toulousaine** est le deuxième territoire fortement structuré. Des séminaires, en 2002 et 2003, ont permis aux élus et aux partenaires associés de s'approprier le « Diagnostic territorial stratégique », socle de la démarche inter-SCOT. Des réunions, par secteurs géographiques, ont été menées pour débattre et approfondir le diagnostic de territoire et dégager les grandes orientations fondatrices d'une cohérence territoriale. Une consultation, menée en fin de processus, a permis de valider les orientations retenues dans une Charte et d'opter pour un SCOT central et des SCOT en pétales.

Une « Conférence de l'aire urbaine » structure le fonctionnement de la démarche et

comprend l'ensemble des acteurs. Elle est pilotée par un bureau de dix élus représentatifs des territoires de l'aire urbaine qui se réunit tous les mois.

Ainsi, cette Conférence a adopté, en janvier 2005, une « Charte de cohérence de l'aire urbaine ». Elle s'impose aux établissements publics de SCOT qui devront en respecter son contenu qui concerne le modèle de développement, les orientations et les conditions de mise en oeuvre. Cet acte a officiellement créé l'engagement coordonné des exercices de SCOT. Les EPCI s'engagent à adhérer à l'inter-SCOT et à mettre en oeuvre les axes d'engagement de la Charte :

- assurer l'autonomie des territoires dans la complémentarité,
- intégrer les habitants et garantir l'accès à la ville pour tous,
- organiser les échanges dans l'aire urbaine et avec les autres territoires,
- valoriser les espaces naturels et agricoles, gérer de manière économe les ressources (sol, air, eau, déchets...) et prévenir les risques majeurs et les modalités de mise en oeuvre des SCOT.



La plupart des territoires ne disposent pas encore ou ne prévoient pas la mise en place de tels dispositifs. Les démarches s'organisent dans des cadres intégrateurs mais informels, comme au Havre où il existe, depuis 1998, un Comité des élus de l'estuaire qui rassemble, de façon informelle, une trentaine d'élus de ce territoire. Ce Comité a notamment collaboré au projet de DTA. En 2005, il s'engage dans les travaux d'harmonisation des SCOT de l'estuaire et dans la candidature à l'appel à projet Coopération Métropolitaine. A l'instar de la majorité des territoires, le partenariat se cantonne surtout aux dispositions de consultations des territoires et syndicats voisins prévues : des échanges réguliers d'informations, des entretiens avec les élus responsables des projets de SCOT, une synthèse des enjeux dégageant des thèmes communs de coordination envisageables.

Les échanges se limitent à l'heure actuelle principalement à des rencontres techniques : dans le Delta Rhodanien, des réunions régulières d'échanges et de partage d'expériences devraient évoluer vers des séminaires et des conférences, centrées sur des sujets communs et en présence de personnes ressources. Le principe est ici celui de la coopération ascendante. Il s'agit d'une approche pragmatique qui voit les acteurs développer eux-mêmes une vision commune et cibler les projets de collaboration envisageable.

ASSURER UNE ARTICULATION DANS LE TEMPS

L'inter-SCOT jouent le rôle de « cadre temporel » pour l'élaboration des SCOT, non pas qu'il tente de réduire les différences d'avancement des SCOT, mais parce qu'il est un référent permanent et un « lieu d'écho » des projets de chaque entité. Ainsi, il garantit dans le temps, notamment par un diagnostic commun, la prise en compte dans chaque SCOT d'enjeux collectifs et partagés.

L'objectif est double : d'une part, permettre la concertation sur les conséquences envisagées d'une décision dans les entités voisines ; d'autre part, élaborer une vision commune et assumer une responsabilité collective sur des sujets et des projets transversaux.

Il n'y a pas, en règle générale, de calendrier réellement fixé, ceux des SCOT étant les références, la visibilité des démarches n'excède pas celle des SCOT. Les difficultés d'articulation proviennent de la différence dans l'avancée des procédures, rendant, dès lors, le contenu pédagogique de l'inter-SCOT essentiel.

Il est possible que les démarches se poursuivent par des travaux de veille et de suivi de l'application des orientations décidées dans le cadre de l'inter-SCOT.

L'inter-SCOT dans la durée : perspectives d'évolution

22

Les démarches n'ont pas pour vocation de se superposer à l'élaboration des SCOT. L'inter-SCOT n'est pas un but en soi. Il n'est pas question de la mise en place de dispositifs parallèles. Il s'agit avant tout d'échapper aux démarches prédéfinies en amont dans leurs grandes lignes, produisant des réflexions techniques en vase clos sur des orientations stratégiques. La souplesse, l'adaptation et le partage paraissent être les mots d'ordre.

Les dispositifs expérimentent et engendrent de nouvelles formes complexes de gouvernance, fortement ancrées dans les réalités locales, mais à une échelle peu habituelle. Leur capital de légitimité est donc à construire.

Elles ne nient pas les réalités locales et n'agissent pas de dogmes sur la pertinence des périmètres de SCOT. Elles s'adaptent, construisent avec l'existant et anticipent les évolutions.

L'inter-SCOT est avant tout un lieu, et un espace, de convergence, de concertation et d'échanges dont la problématique première et de soutenir et de tendre vers une concordance et une articulation des démarches SCOT, en évitant la création de nouvelles structures.

Un des enjeux est de mettre en place un mode de gouvernance territoriale efficace afin de pallier les insuffisances, qui peuvent exister, des modes actuels, issus de la recomposition des territoires institutionnels de ces dernières années.

Trois objectifs, avec des degrés différents d'exigence, peuvent être assignés à l'articulation des démarches de planification dans les « grands territoires » :

- Au minimum, éviter les incompatibilités, les contradictions et leurs possibles effets d'annulation des politiques engagées. Par exemples en ce qui concerne la protection des espaces naturels (principalement ceux qui débordent les périmètres de SCOT), la localisation des équipements et des zones d'activités et les orientations en direction d'un développement favorisant les transports collectifs.

- De préférence, fabriquer de la complémentarité entre les projets et les orientations ; créer une continuité entre les politiques

menées dans chaque SCOT ; lisser les effets de coupure engendrés par les limites des périmètres de SCOT ; reconnaître le fonctionnement propre de certaines entités situées à cheval sur plusieurs SCOT et considérer les « espaces intermédiaires » comme des espaces multipolarisés et non pas comme des espaces périphériques.

- Au mieux, établir des coopérations pérennes ; assurer une cohésion des territoires locaux autour de projets régionaux, nationaux et internationaux ; faire émerger des politiques de niveau métropolitain (relation SCOT – Contrat Métropolitain), anticiper et préparer l'avènement d'une véritable unicité de la planification à l'échelle des « grands territoires ».

« L'inter-SCOT a pour vocation de mettre en perspective, de faire partager et de constituer une chambre d'écho des actions menées par l'ensemble de ces acteurs métropolitains : billetterie unique pour les transports collectifs, schéma logistique de la RUL, DTA et Portés à Connaissance de la DRE, Schémas de cohérence des gares de la Région, travaux menés par les Scot... L'inter SCOT n'interfère pas dans les questions qui relèvent d'un SCOT et pour les objets territoriaux qui sont traitées bilatéralement à l'interface entre deux SCOT », Lyon

« Le territoire du delta rhodanien, c'est :

- un territoire d'échanges plutôt qu'un assemblage de périmètre

- une référence géographique plutôt qu'un assemblage institutionnel

- un territoire de coopération qui s'organise

- une référence forte pour la prospective territoriale dans le cadre d'un vaste processus de métropolisation », Delta Rhodanien

« L'objectif est le partage d'informations dans le respect des prérogatives des collectivités et du principe de subsidiarité », Le Havre

« Il s'agit de conforter le traitement de certaines questions dans un cadre informel et d'éventuellement préparer une prochaine phase de planification à une échelle élargie » Adour-Pyrénées

