

Les démarches inter-Scot : des expériences qui se multiplient



Les démarches inter-Scot
en cours, 2009

Inter-Scot	Scot concernés
Aire métropolitaine lyonnaise	11
Aire urbaine de Toulouse	4
Alpes-Maritimes	5
Bas-Rhin	7
Gironde	6
Haut-Rhin	8
Ille-et-Vilaine	7
Languedoc-Roussillon	19
Maine-et-Loire	7
Nantes - Saint-Nazaire	8
Scarpe-Artois	4
Vallée de l'Oise	4
En projet :	
Côte d'Opale	6
Lorraine	4
Pays Vichy - Auvergne	5
« Région Niortaise »	3
Total	108

Les inter-Scot sont des démarches interterritoriales qui visent la coordination de Scot dans leur phase d'élaboration comme de mise en œuvre. La plupart des inter-Scot concerne de grandes agglomérations et permettent de mettre de la cohérence dans le pilotage complexe des métropoles.

Les schémas de cohérence territoriales (Scot) sont des documents de planification locale décentralisée à caractère prospectif, mis en place par la loi Solidarité et renouvellement urbains votée le 13 décembre 2000. Envisagés comme des documents fédérateurs des politiques publiques en matière de logements, de transports, de commerce, d'environnement, ils sont structurés autour d'un pro-

jet de développement durable. Les premiers inter-Scot sont nés à Lyon et Toulouse, peu après le vote de la loi SRU, quand il est apparu que les Scot en projet ne permettaient pas de répondre à l'exigence de cohérence territoriale. Le grief essentiel tient à leurs périmètres. Ils sont généralement petits et l'échelle métropolitaine est insuffisamment prise en compte. Les principaux acteurs de la planification locale, en particulier l'État, les prési-

dents des Scot centraux et les acteurs techniques – en l'occurrence, les agences d'urbanisme – jugent alors nécessaire de coordonner l'élaboration des différents Scot.

Les démarches inter-Scot concernent désormais la plupart des principales agglomérations françaises. Elles traduisent trois ambitions :

- offrir un appui aux Scot, dans leurs phases d'élaboration et de mise en œuvre ;
- être le lieu de la prise en compte des dynamiques périurbaines et métropolitaines, rendues intelligibles par des diagnostics territoriaux ou des travaux prospectifs ;
- mobiliser les élus, serait-ce de façon épisodique. Le portage politique de la démarche,

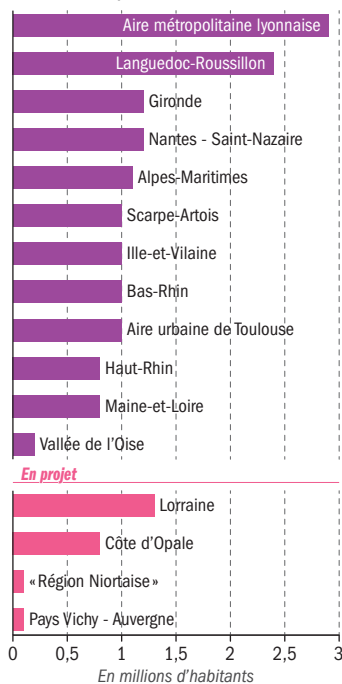
même modeste, doit être réel, sans quoi le travail de coordination des schémas de cohérence territoriale relèvera davantage d'un club de Scot local technique que d'un inter-Scot.

Les documents produits dans le cadre de ces démarches n'ont pas de valeur juridique : ils peuvent en acquérir une si les élus responsables des Scot décident de les intégrer dans les Scot. Si ces démarches tendent à se multiplier, elles recouvrent néanmoins des réalités très différentes.

Des inter-Scot sur la plupart des métropoles françaises

La majeure partie des inter-Scot concerne de grandes agglomérations, avec pour certaines des enjeux de structuration

Population des inter-Scot de France, 2006



métropolitaine : agglomérations lyonnaise, toulousaine, bordelaise, nantaise, niçoise, dunkerquoise, strasbourgeoise. La question du rayonnement métropolitain à l'échelle nationale, voire européenne, est souvent présente. Le rôle attendu de l'inter-Scot étant justement d'aboutir à des Scot qui servent le potentiel de développement métropolitain, l'élaboration du discours métropolitain et son intégration dans chacun des Scot constituent un axe majeur de travail. Ces dispositifs de coordination sont adaptables à toutes les échelles. Ils intéressent par exemple des secteurs plus petits, avec des villes dont les enjeux de rayonnement sont régionaux. Au total, c'est ainsi une centaine de Scot qui se trouvent engagés dans ces démarches. Sauf exception, elles s'élaborent actuellement toutes dans un cadre informel.

Donner une description globale des démarches inter-Scot est impossible tant celles-ci sont protéiformes : de tailles différentes – entre 150 000 et 3 millions d'habitants –, associant des partenaires variables – parfois l'État, parfois le conseil régional, parfois le conseil général, parfois tous et parfois aucun –, présentant des objectifs, des modes

d'animation, des productions, des budgets divers.

Travailler ensemble sur des thèmes communs

Les démarches inter-Scot fédèrent les Scot autour de thèmes d'intérêt commun : les transports, l'habitat, le développement économique, les zones d'activités, l'urbanisme commercial, l'étalement urbain, l'environnement, les indicateurs de suivi. Le point de départ peut également être la prise en compte d'un grand projet dont les collectivités locales ne sont pas à l'initiative, soit qu'elles s'inquiètent des impacts, soit qu'elles en espèrent des retombées économiques.

Les travaux réalisés ou commencés dans les différentes démarches sont assez proches dans la mesure où ils visent à répondre à des questions similaires :

1. Quels sont les enjeux et défis communs aux Scot ? Comment fonctionne le territoire métropolitain ? Quel est le « destin commun » ?
2. Comment suivre et accompagner la mise en œuvre des Scot ? Quels indicateurs mettre en place ?
3. Que proposer pour les espaces limitrophes, « les marges », des Scot ?
4. Quel type d'animation mettre en œuvre pour assurer la bonne marche de cette entreprise interterritoriale ? Une structure porteuse spécifique de l'inter-Scot est-elle nécessaire ?
5. Quel peut être le rôle des différents services administratifs éventuellement impliqués ?
6. Quelles modalités de financement mettre en place ?

Difficultés et limites

Les reproches faits à ces démarches informelles sont nombreux : discours trop consensuels et arbitrages impossibles, insuffisance du portage politique, incapacité de « faire du projet », risques d'enlisement récurrents, mobilisation technique importante pour des résultats pas toujours tangibles... Il est vrai que les

démarches qui s'inscrivent clairement dans l'optique de pallier le refus d'un Scot unique sont rapidement confrontées à la difficulté de trouver un portage politique adéquat. Il est vrai également qu'il faut du temps entre le lancement d'une démarche et ses premiers résultats validés. L'existence d'une démarche inter-Scot n'est pas un processus linéaire. Aux étapes marquantes (premières réunions d'élus, approbation d'une charte ou de divers documents) succèdent des phases plus ou moins longues de maturation ou de stagnation.

Un positionnement des acteurs à stabiliser

Une démarche inter-Scot réunit des acteurs très différents, ce qui pose d'emblée des difficultés de pilotage : des directeurs de Scot, qu'une démarche inter-Scot enthousiasme mais rend également soucieux de bien rester maître chez soi ; des directeurs de Scot de grandes agglomérations centrales ou de petits Scot ; des techniciens d'agences d'urbanisme tout prêts à prendre une part importante dans la démarche, les services de l'État, des conseils régionaux et généraux. Tous ces techniciens, avec leur logique d'acteur, leur personnalité, doivent avancer dans un cadre où le rôle de chacun se précise, de fait, au fil du temps. Le positionnement de chacun dans la démarche n'est pas simple à trouver. Cette situation est génératrice de conflits et peut freiner la progression de la démarche.

Dans les cas où une agence d'urbanisme est associée, le côté expérimental des démarches implique souvent qu'elle endosse un rôle important, sinon prépondérant, dans les études, voire dans l'animation, surtout dans les débuts de l'inter-Scot. Ce rôle peut lui être reproché, même si la valeur de son travail est reconnue. Le fait qu'elle soit identifiée comme étant plus particulièrement l'outil technique du Scot de l'agglomération centrale n'est d'ailleurs pas une donnée neutre.

La place de l'État, du conseil régional ou du conseil général, quand ils sont représentés, est conditionnée au contexte local, à la configuration de l'inter-Scot, à la nécessité de prendre en compte des documents stratégiques dont ils sont parfois porteurs. Par exemple, des services de l'État qui ont impulsé une démarche sont souvent amenés à passer le relais aux collectivités locales, mais ils doivent veiller, par la suite, à ce que leurs objectifs soient malgré tout pris en compte. Des conseils régionaux dont la stratégie territoriale n'est pas reconnue ou pas assez affirmée éprouvent des difficultés à faire valoir un point de vue. Un conseil général qui voit émerger un inter-Scot dont le périmètre correspond pratiquement à celui du département doit forcément adopter une position particulière.

Au-delà des difficultés rencontrées par les acteurs pour faire vivre les inter-Scot, ces démarches ont leurs propres limites dont il est préférable d'être conscient dès leur lancement. Elles doivent en effet pallier les insuffisances pressenties des Scot sans pouvoir remédier en totalité à leurs défauts.

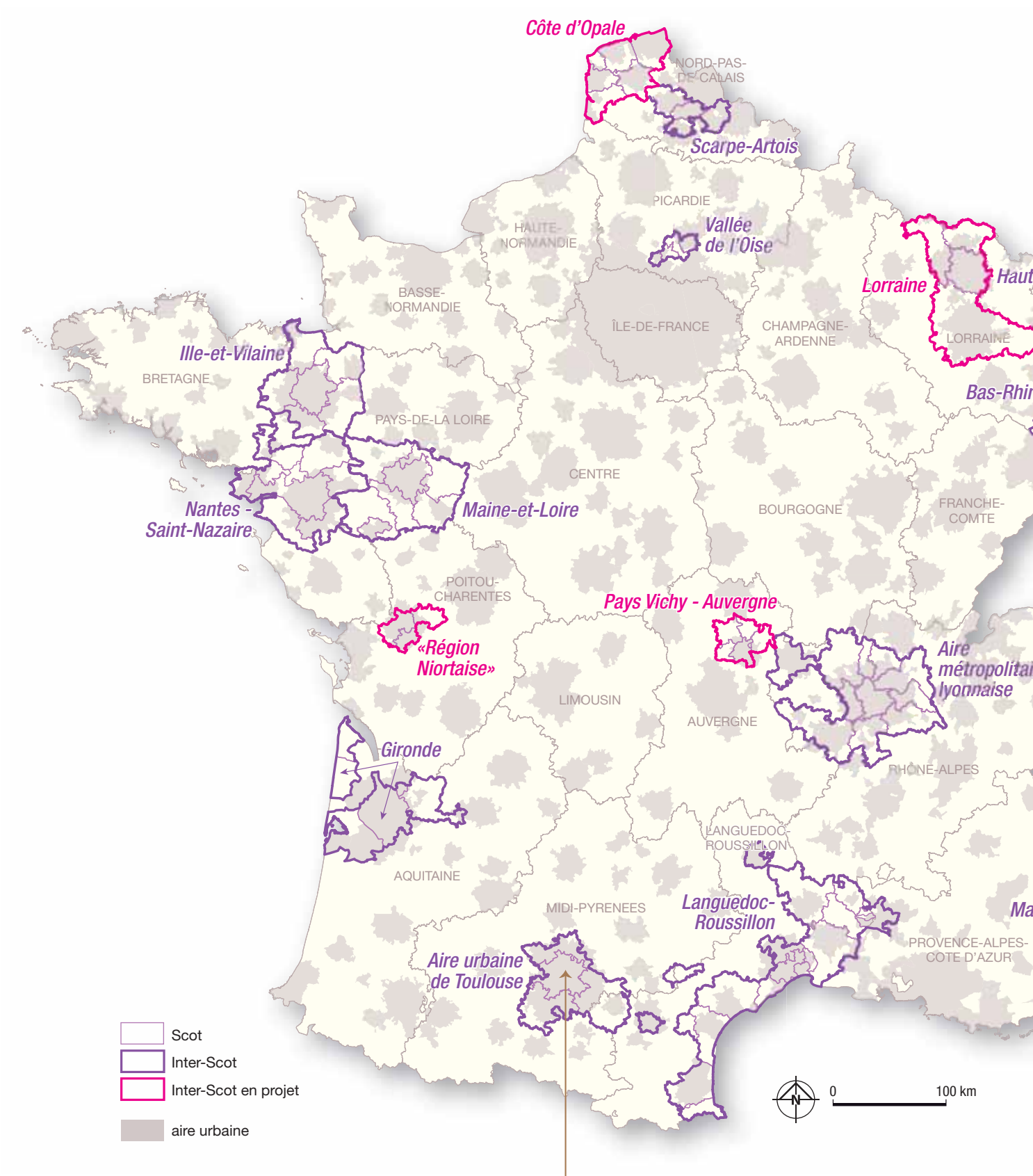
Quel portage politique ?

Le portage politique est une condition indispensable à l'existence de l'inter-Scot, qui se fonde sur la coopération volontaire, hors cadre juridique. L'inter-Scot tire l'essentiel de sa légitimité de la volonté des élus. Ce portage rencontre, de fait, deux types de difficultés :

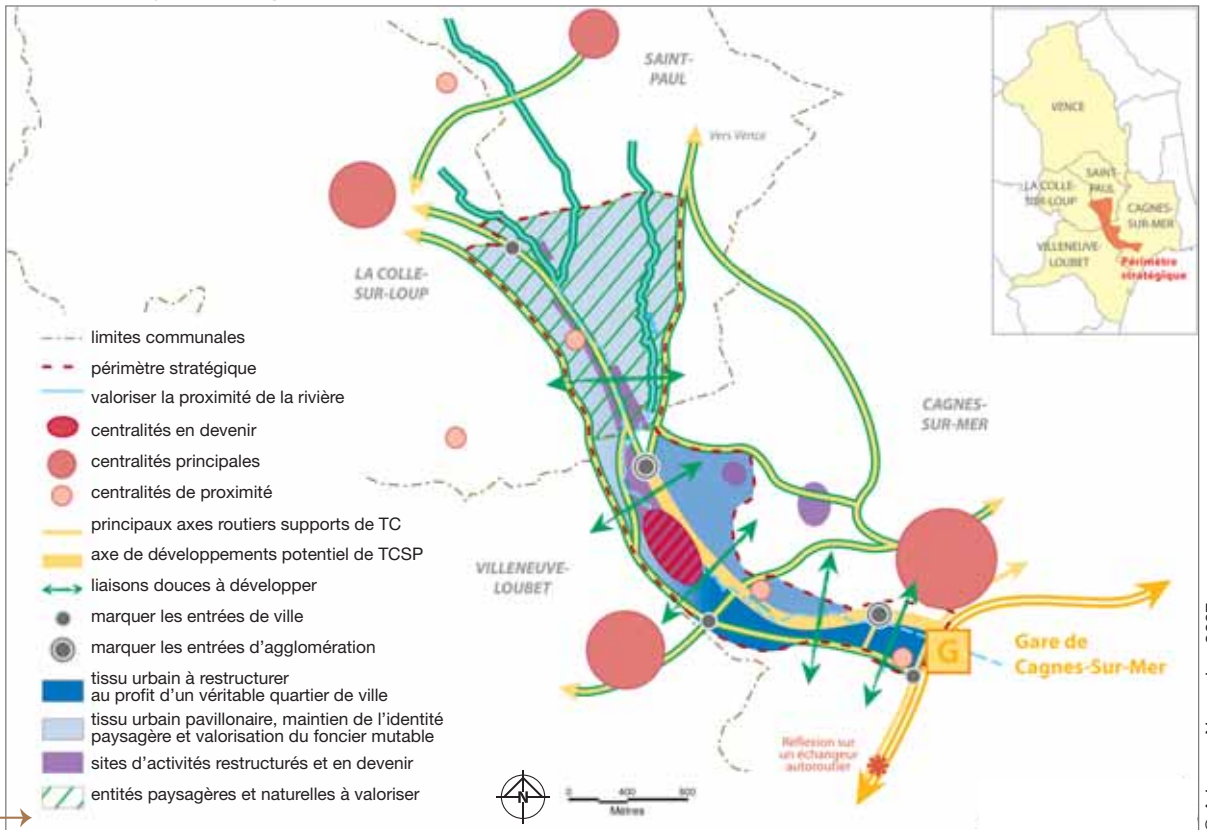
- des difficultés intrinsèques à l'inter-Scot, quand celui-ci est bâti sur la promesse d'être apolitique ;
- des difficultés pour attribuer le bon niveau de portage politique à une démarche qui relève avant tout de la planification.

Dans de nombreux cas, l'inter-Scot est mis en place justement parce que les élus locaux n'ont pas souhaité faire ensemble un Scot unique, notamment par

Les inter-Scot recensés en 2009

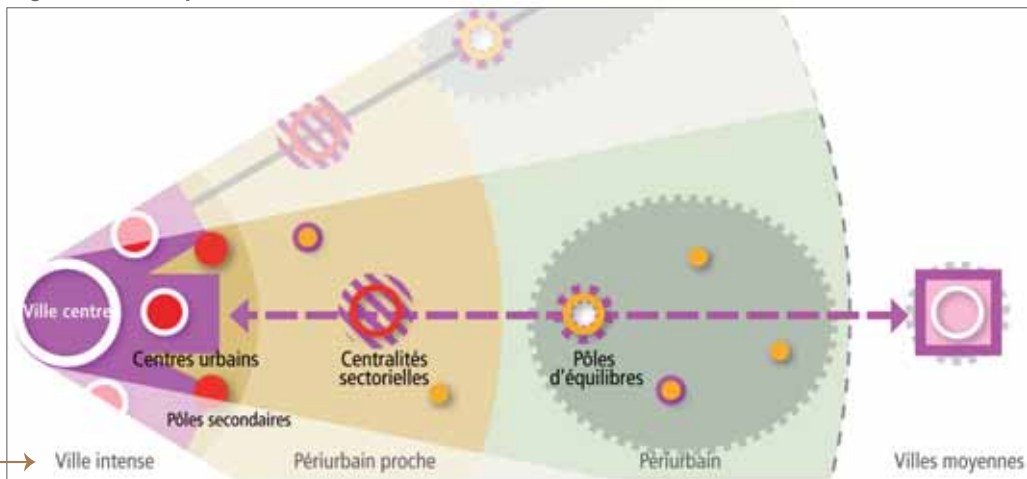


Malvan, les enjeux stratégiques



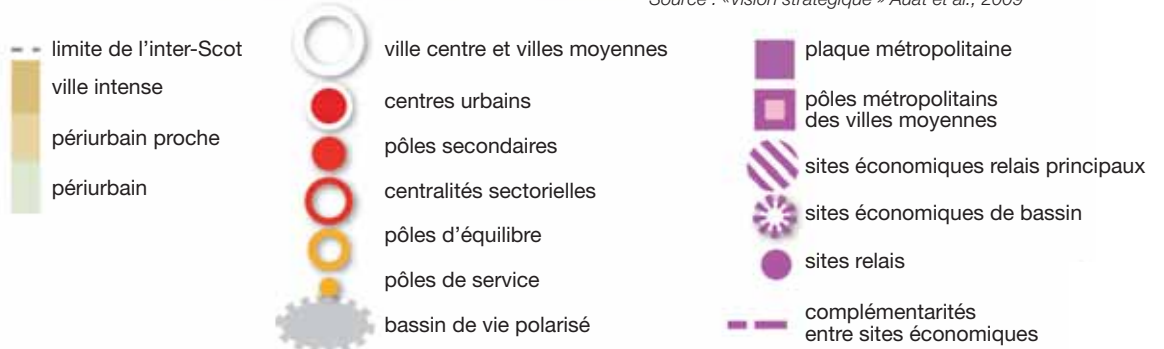
© Adaam - Novembre 2007

Organiser la complémentarité de l'économie



© auat 2009

Source : «Vision stratégique» Auat et al., 2009



crainte du leadership de l'agglomération centrale. L'inter-Scot peut alors reposer sur une illusion : celle d'être le lieu de l'équilibre des forces, où pourraient finalement être surmontés, d'une façon purement technique, les problèmes de cohérence territoriale induits par les découpages des Scot. N'est-il pas parfois réalisé avec la promesse tacite qu'il ne sera pas un lieu de pouvoir, qu'il n'aura pas besoin de leader ? La réalité montre qu'il n'en est rien. Quand arrive le moment des arbitrages, ou quand des ambitions plus importantes sont en passe d'être données au travail inter-Scot, le portage politique fait défaut. Changer de mode de fonctionnement, remettre en cause des équilibres devient alors délicat. Une autre difficulté consiste à trouver le bon niveau de représentation politique. Tous les élus ne se passionnent pas pour l'exercice technique que constitue l'élaboration d'un Scot. Pourtant ce dernier a d'autres enjeux que la planification locale : les questions de construction intercommunale, de gouvernance se posent très rapidement. Il en va de même pour un certain nombre de démarches inter-Scot. Tant que ces questions restent sans réponse, le portage politique mis en place initialement n'évolue pas. L'attentisme est ainsi souvent de mise. Finalement, pour un élu de haut rang, mû par des ambitions de construction métropolitaine, l'inter-Scot est-il la bonne scène à investir ?

Apports des inter-Scot

Malgré toutes ces difficultés, de nouvelles expériences d'inter-Scot s'engagent presque chaque année depuis une décennie, montrant qu'il existe un besoin de coordination qui ne se dément pas, quelle qu'en soit la forme.

Entraide, mutualisation... et cohérence

Les inter-Scot favorisent d'abord l'entraide entre les techniciens

des Scot et la mutualisation des moyens. Ils permettent à chaque Scot d'acquiescer un niveau d'information auquel il n'aurait pas eu accès seul, grâce à la réalisation d'études mutualisées ou l'acquisition et le traitement en commun de données. Ce faisant, les syndicats mixtes font d'appréciables économies d'échelle.

La connaissance mutuelle des dynamiques territoriales et des projets sur chaque Scot créent les conditions pour que les Scot en cours d'élaboration soient plus cohérents entre eux. Une démarche inter-Scot permet de :

- traiter certaines questions à une échelle plus pertinente que celle des Scot (construction de logements ou consommation d'espaces naturels par exemple) ou d'intégrer les grands projets d'infrastructure ;
- aborder des questions complexes, potentiellement conflictuelles pour les acteurs locaux, comme l'urbanisme commercial, où la compétition territoriale est vive. Tous les inter-Scot ne s'aventurent pas sur ces thématiques, il faut souvent que la démarche ait assez mûri pour qu'elle se lance dans une telle entreprise sans risquer de trop se fragiliser (étude dans le Bas-Rhin, charte commerciale sur l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise) ;
- proposer des orientations appropriées pour les secteurs aux franges des Scot (études

sur le Malvan dans les Alpes-Maritimes par exemple). La prise en charge de « secteurs orphelins » apparaît comme un des apports de fond de l'inter-Scot.

Une nouvelle échelle de réflexion

Les réflexions se situent, selon les cas, entre la simple prise de conscience d'une appartenance au territoire élargi et le projet d'entreprendre une planification en commun. Les réflexions et études engagées sur un inter-Scot, les cartes qui les accompagnent, permettent aux techniciens et aux élus de prendre conscience d'une nouvelle échelle, de constater les relations qu'entretiennent les différents Scot entre eux. La notion d'appartenance à un « grand territoire » se précise.

Un lieu de l'élaboration du discours métropolitain

Les démarches les plus avancées produisent des documents de référence sur le fonctionnement du territoire métropolitain, les enjeux et les grands objectifs communs. Ces documents de référence, souvent appelés « charte inter-Scot », sont signés par les présidents de Scot, voire par le préfet ou les présidents d'autres collectivités, et constituent des moments forts des démarches.

Au fil des rencontres, la connaissance du territoire et de ses

enjeux est de mieux en mieux appréhendée, appropriée, par les élus. Le discours métropolitain, progressivement construit et contenu dans la charte, peut être réaffirmé à chaque rencontre. L'inter-Scot devient un des lieux où les enjeux de la métropole sont les plus partagés. À ce stade, la question se pose de savoir quelle place la démarche inter-Scot occupe dans la construction métropolitaine. De façon générale, les acteurs interrogés soulignent une autre avancée : la progression de la réflexion sur l'intercommunalité.

Vers une planification en commun

La réflexion inter-Scot peut, dans certains cas, être poussée jusqu'à l'élaboration en commun des Scot. C'est, dans les faits, rarement le cas. La plupart des directeurs de Scot interrogés expriment même clairement que ce n'est pas le but poursuivi. Dans la démarche toulousaine, l'exercice de planification à l'échelle de l'inter-Scot se traduit par l'élaboration en commun de documents – diagnostic, état initial de l'environnement, projet d'aménagement et de développement durable et document d'orientations générales (en projet). Ce matériau est alors mis à disposition pour l'élaboration de chaque Scot. La prise en compte des grands objectifs de l'inter-Scot est discutée au fur et à mesure

Plaquette pour le troisième forum inter-Scot



qu'avancent les documents de planification.

Une mise en œuvre des Scot plus effective

Quand arrive le temps de la mise en œuvre, l'inter-Scot offre des possibilités souvent inédites pour que soient réellement traduites, dans les projets d'aménagements, les orientations des Scot. Les démarches étudiées privilégient deux types d'actions : la mise en place d'indicateurs de suivi et l'organisation d'ateliers ou de forums réunissant élus, techniciens et professionnels. L'objectif est de proposer aux élus des moyens concrets pour atteindre les objectifs des Scot approuvés.

Un outil de mobilisation, de négociation

Les échanges créés par l'inter-Scot permettent d'analyser en commun des décisions prises par d'autres acteurs du territoire, le plus souvent le conseil général et l'État. Les inter-Scot se sont en particulier mobilisés sur des projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, de préservation d'espaces naturels par la direction générale de l'Environnement, de plans départementaux de l'habitat, d'infrastructures, des projets de lois. Ces discussions permettent de réagir de manière groupée, d'apposer plusieurs signatures sur des courriers qui contestent des éléments de projets ou réclament une meilleure association des Scot. Les démarches inter-Scot constituent alors un outil de mobilisation et de négociation efficace pour les élus locaux.

Perspectives

En 2009, près de dix ans après le vote de la loi SRU, dont elles sont une conséquence indirecte, douze démarches inter-Scot (plus quatre en projet) peuvent être recensées sur le territoire national. En dépit des difficultés liées à la conduite d'une action interterritoriale dans un cadre informel, de nouvelles expériences s'engagent presque chaque année, depuis une

Les six points clés d'une démarche inter-Scot

Voici quelques conseils pour se lancer dans une démarche inter-Scot.

1. Afficher les intentions et permettre l'innovation

La création d'une démarche inter-Scot met en avant un périmètre nouveau doté d'une représentation technique et politique. Cette situation est forcément porteuse d'interrogations, voire de craintes de la part des acteurs en place. Aussi, il paraît important que les porteurs de la démarche affichent leurs intentions, expliquent les raisons de cette coordination et précisent, autant que faire se peut, les enjeux et thèmes identifiés.

2. Produire collectivement un discours sur le grand territoire

Pour porter collectivement ce discours sur le grand territoire, il faut partager un vocabulaire, avoir un langage commun, y compris cartographique, approprié par tous. L'élaboration d'une charte inter-Scot est l'occasion de constituer les références communes... et nécessite de disposer de temps.

3. Ajuster le portage politique aux objectifs

Le caractère informel de la démarche permet aux acteurs de faire progresser rapidement l'inter-Scot, de se réunir en fonction des besoins et de mobiliser les élus lorsque cela est nécessaire. Mais lorsqu'il sera question d'obtenir un arbitrage, le déficit de portage se révélera être une faiblesse, le temps sera alors venu de faire évoluer le portage politique au risque sinon de voir la démarche péricliter.

4. Clarifier le jeu d'acteurs techniques

Il est essentiel de disposer d'une structure technique légitimée auprès de tous les acteurs locaux.

5. Rechercher un médiateur interterritorial

L'aspect déterminant de l'animation pour la progression d'une démarche inter-Scot a déjà été souligné. Il n'y a pas un seul profil possible, et surtout les besoins en animation évoluent avec la maturation de la démarche.

6. Présenter des cartes

La représentation cartographique du grand territoire est un exercice à part entière des démarches inter-Scot. À tous les stades d'avancement des démarches, les cartes ont un rôle déterminant à jouer, notamment parce qu'elles sont d'excellents supports pour permettre la réflexion collective, celle des techniciens comme des élus.

décennie, soulignant un réel besoin de coordination, quelle qu'en soit la forme.

Dans leurs grandes lignes, les réformes législatives en projet ne contiennent rien susceptible d'interrompre la dynamique des inter-Scot, bien au contraire. L'inter-Scot peut jouer un rôle clé dans la prise de conscience d'enjeux environnementaux dépassant souvent l'échelle du Scot et dans l'adéquation des réponses locales à des objectifs majeurs du Grenelle de l'environnement : réduction de consommation d'espace, protection de la biodiversité, préservation et restauration des continuités écologiques. Dans les années à venir, des démarches nouvelles devraient être créées. Celles qui sont en cours – et dont les Scot

sont approuvés – devraient s'atteler à la mise en œuvre de leurs orientations et de celles de l'inter-Scot. D'autres pourraient voir leur portage politique se renforcer, même si cette assertion relève sans doute plus du pari que du pronostic.

La question est posée de savoir si les démarches inter-Scot concourent à faire émerger de grands territoires, en particulier de grands territoires métropolitains. Tel sera le cas si leur articulation avec les projets de structuration métropolitaine réussit. Ce qui est certain, c'est que ces rapprochements informels peuvent, à certaines conditions, apporter une aide précieuse à la gouvernance métropolitaine, complexe par nature.

Valérie Constanty ■

Pour en savoir plus

- CONSTANTY Valérie, VALLÉE Stéphanie, *Les démarches inter-Scot en France : état des lieux en 2009 et perspectives*, Paris, IAU îdF, février 2010.
- EGIS AMÉNAGEMENT, *Étude pour une démarche inter-Scot*, note de synthèse : retour d'expériences sur les démarches inter-Scot, pour le compte du Meeddat, Paris, mars 2009.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica Anthropos, 2008.
- PERILHOU Gilles, *Les prémices de l'inter-Scot*, Paris, DGUHC, Fnau, 2005.

Sur le web :

- <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/les-demarches-inter-scot-en-france.html>
- <http://www.urbalyon.org/sip6InterScot>
- <http://www.uat-toulouse.org>

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier
Cartographie
Jean-Eudes Tilloy

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144