

Mai 2011

Interscot : nouvelles échelles, nouvelles démarches

Actes du colloque de la Journée nationale d'échanges
des Interscot du 5 novembre 2010, Paris



Interscot : nouvelles échelles, nouvelles démarches

Actes de la journée nationale d'échanges
des interscot du 5 novembre 2010, Paris

Mai 2011

Fédération nationale des Scot,

Tél. : + 33 (4) 74 48 64 71

<http://www.fedescot.org>

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02

<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : François Dugeny

Département Urbanisme aménagement et territoires : *Jean-Pierre Palisse, directeur*

Document réalisé par *Valérie Constanty, IAU île-de-France et Cédric Le Jeune, Fédération nationale des Scot*

Avec l'appui des participants à cette journée pour les relectures

Maquette réalisée par Sylvie Castano

N° d'ordonnancement : 1.11.006

Crédit photo de couverture : Paula Navarro / sxc.hu

Sommaire

Éditos	2
Le programme	5
Synthèse	7
Des interscot sur la plupart des métropoles françaises	9
Témoignages techniques	13
Penser et se représenter ensemble	15
L'interscot de l'aire métropolitaine lyonnaise, questions de représentation (s)	15
L'interscot de l'aire urbaine de Toulouse, vision stratégique	18
Agir et mettre en œuvre ensemble : les secteurs d'interface	21
L'interscot des Alpes maritimes, un outil de réflexion et d'animation de projets sur les franges de Scot	21
Agir et mettre en œuvre ensemble : les indicateurs de suivi	23
L'interscot du Bas-Rhin, mutualiser les indicateurs de suivi	23
Pendant se temps-là en Île-de-France	25
Table-ronde :	
Interscot et construction métropolitaine	27
Thèmes et questions proposés au débat :	29
1. « L'interscot, c'est un bon objet politique ? »	29
L'interscot : une institution masquée ?	30
Lieu du conflit ? Du consensus ? De la négociation ?	31
La question du leadership	31
2. Interscot et projets métropolitains	33
3. Quelles limites pour l'interscot ?	35
Synthèse de la table-ronde, Martin Vanier	36

Éditos



Michel Heinrich,
*Porte-parole
de la Fédération nationale des
Scot, député-maire d'Épinal*
Photos : B. Basset – IAU îdF

Michel Heinrich

Aujourd'hui, alors que près de 400 Scot existent en France, une quinzaine de démarches interscot, concernant une centaine de Scot, ont été recensées à l'occasion de l'étude menée en 2009 par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU îdF).

Depuis dix ans que l'outil Scot existe, nombreuses ont été les rencontres, conférences, ateliers ou formations organisés pour débattre de ses enjeux, partager sa complexité, à l'initiative notamment des techniciens de Scot structurés jusqu'il y a peu au sein du Club des Scot.

Or, malgré tout l'intérêt que cela représentait, les partenariats interscot étaient une dimension et une démarche qui n'avait jusqu'à présent pas fait l'objet d'un colloque d'envergure.

L'étude réalisée sur ce sujet par l'IAU Île-de-France tombait donc « à pic » et c'est naturellement qu'un partenariat constructif s'est engagé pour l'organisation de cette journée. Je tiens à ce titre à remercier en premier lieu Monsieur Huchon, président de l'IAU et Monsieur Dugény, son directeur, ainsi que l'ensemble du personnel de l'institut pour l'appui à la préparation de cette journée aux côtés de la Fédération.

Les interscot ont deux principales « vocations » : partenariats et mutualisation de moyens techniques mais aussi collaboration et partage de visions politiques. Dans ces partenariats entre Scot, le rôle des agences d'urbanisme s'avère souvent crucial, de par leur capacité à dégager dans le temps et l'espace des moyens d'étude et d'animation ainsi que pour capitaliser données et études.

Cette journée d'échange entre donc pleinement dans le cœur de compétence de la Fédération, qui entend favoriser les échanges entre les établissements publics porteurs de Scot, vecteur d'information tout comme outil de formation.

A l'image de la préparation de cette journée, ce rôle de « centre de ressources » ne doit pas être développé de façon fermée mais, au contraire, doit se concevoir de façon ouverte et complémentaire avec l'ensemble de nos partenaires.

Bonne lecture.



Alain Amédéo

*Vice-président chargé
de l'Aménagement du territoire
au conseil régional d'Île-de-France*

Photos : B. Basset – IAU idF

Alain Amédéo

La journée nationale d'échanges des interscot organisée par l'IAU Île-de-France et la Fédération nationale des Scot le 5 novembre 2010 à l'IAU Île-de-France était la première du genre. Elle a réuni plus d'une centaine de participants montrant ainsi que, sur cette question, le besoin de partager l'information, de croiser les points de vue était grand.

Les élus locaux ont exprimé à cette occasion tout l'intérêt qu'ils éprouvent pour cette démarche d'aménagement, et en premier lieu son caractère coopératif, qui permet aux collectivités volontaires de se réunir librement, sans aucune tutelle, pour en définir les orientations.

Ils ont dit également toute l'importance qu'ils accordent à une élaboration remontante des savoirs et des expériences locales, à une construction collective des choix d'aménagement de la petite vers la grande échelle, c'est-à-dire à partir de la connaissance «fine», détaillée du territoire.

Face à l'inadaptation des institutions pour répondre aux enjeux et aux défis sociétaux qui nous sont posés – le dérèglement climatique, la précarité énergétique, la protection de la biodiversité, notamment-, les élus locaux peuvent au moyen de ces démarches informelles et expérimentales, espérer atteindre le bon *modus operandi*. C'est aujourd'hui la seule méthode qu'ils ont trouvée pour assurer une planification coordonnée des Scot, en association avec les autres niveaux de collectivités. Ce point intéresse particulièrement l'institution régionale francilienne confrontée à l'enjeu de la mise en œuvre du schéma directeur régional, dans le contexte d'un émiettement des collectivités locales et de périmètres de Scot souvent étroits.

Le programme



Inter-Scot : nouvelles échelles, nouvelles démarches

Les démarches visant à coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de Scot voisins se multiplient. Ces coopérations technico-politiques sont d'une grande richesse, en dépit de leur côté inachevé, expérimental : énergie, inventivité déployées pour faire vivre une réflexion conduite dans un cadre informel, à la fois souple et fragile ; intelligence collective pour tirer parti d'une dynamique territoriale en devenir, malgré les contradictions dues aux logiques de chacun. Toute cette expérience est à partager.

La question est posée de savoir si les démarches inter-Scot concourent à faire émerger de grands territoires pour les années à venir, en particulier de grands territoires métropolitains. Dans quelle mesure l'inter-Scot participe-t-il de la construction métropolitaine ? Cette interrogation fera l'objet d'un débat animé par Martin Vanier, professeur de géographie et aménagement à l'université Joseph-Fourier (Grenoble I), directeur d'études au sein de la coopérative conseil Acadie, auteur de l'ouvrage *Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité* (éditions Economica).

La Fédération nationale des Scot s'associe à l'IAU île-de-France pour organiser la **première journée d'échanges nationale des inter-Scot** avec trois buts principaux :

- > favoriser l'échange d'expériences ;
- > faire un bilan des pratiques et des démarches ;
- > interroger l'articulation entre inter-Scot et construction métropolitaine.



9h00 Accueil des participants

9h30 Accueil par **François Dugeny**, directeur général de l'IAU île-de-France
Ouverture par **Michel Heinrich**, porte-parole de la Fédération nationale des Scot, député-maire d'Epinal et **Alain Amédéo**, vice-président chargé de l'Aménagement du territoire au conseil régional d'Île-de-France
Les inter-Scot en France : état des lieux, enjeux et perspectives, **Valérie Constanty**, IAU îdF

10h00 à 12h30 ***L'Inter-Scot : un outil de réflexion, d'animation, de projet***

Penser et se représenter ensemble : inter-Scot et cartographie

- Inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : **André Chassin**, directeur du Scot de l'agglomération lyonnaise et **Sébastien Rolland**, agence d'urbanisme de Lyon
- Inter-Scot de l'aire urbaine de Toulouse : **Jacques Engrand**, directeur du Scot de la grande agglomération toulousaine et **Clarisse Schreiner**, directrice d'études, agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse

> Intervention de **Marcel Belliot**, délégué général de la Fnau

Agir et mettre en œuvre ensemble : secteurs d'interface et indicateurs de suivi

- Inter-Scot Alpes-Maritimes : **Christine Cesari-Geiger**, directrice de l'agence de déplacements et d'aménagement des Alpes Maritimes
- Inter-Scot Alsace : **Catherine Adnet**, directrice du Scot de Sélestat et sa région et **Géraldine Mastelli**, agence d'urbanisme de Strasbourg

> Intervention de **Laurence Maldonado**, référente technique Île-de-France de la Fédération nationale des Scot

12h30 « Je mange donc je Scot » : formule buffet originale permettant de débattre des questions internet envoyées en préparation de la conférence

14h15 à 16h30 ***Inter-Scot et construction métropolitaine***

Table ronde animée par **Martin Vanier**
La fonction d'articulation de l'inter-Scot et les nouveaux jeux d'acteurs qui lui sont liés.
L'inter-Scot, une métropole en devenir ? Quels modes de gouvernance ?
Quels arbitrages métropolitains inter-territoriaux ? Inter-Scot et réforme territoriale.

- Inter-Scot Terres du Nord **Lionel Courdavault**, président du Scot du Douaisis
- Inter-Scot Gironde, **Serge Morin**, vice-président du Scot libournais
- Inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise **Patrick Gagnaire**, président du Scot des Rives du Rhône, vice-président de la communauté d'agglomération du Pays viennois et **Jean-Pierre Flaconneche**, vice-président du Scot de l'agglomération lyonnaise
- Inter-Scot de l'aire urbaine de Toulouse **Jean-Marc Mesquida**, directeur de l'AUAT, représentant de Claude Raynal, président du GIP de l'inter-Scot
- Conseil régional d'Île-de-France : **François Labroille**, président de la commission aménagement
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer : **Pierre Miquel**, responsable du pôle planification territoriale stratégique (DGALN)

Conclusion - synthèse des débats

Synthèse

Le 5 novembre 2010 se tenait la 1^{ère} journée nationale d'échanges des interscot organisée conjointement par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France et la Fédération nationale des Scot. Cet événement, qui a réuni élus et techniciens des Scot de grandes agglomérations françaises, représentants d'agences d'urbanisme, mais aussi agents de services de l'État et de collectivités locales, a été pour chacun l'occasion de partager son expérience et de réfléchir aux perspectives offertes par ces démarches.

La matinée, consacrée à des présentations techniques, a donné des exemples concrets d'avancées obtenues dans les Scot par le travail en mode « inter ». Le 1^{er} thème, « Penser et se représenter ensemble, interscot et cartographie », a permis de mesurer le recours important aux informations cartographiées pour avancer dans ce genre d'entreprise, mais aussi la diversité des modalités de travail. Dans l'interscot lyonnais, les cartes ont d'abord servi à mettre en évidence les interdépendances entre territoires. Elles ont ensuite contribué au partage des grandes orientations d'aménagement. Les cartes de l'aire toulousaine illustrent la puissance du support cartographique pour penser ensemble, avec une élaboration des cartes en deux temps, organisant la négociation entre les territoires d'abord autour des principes d'aménagements, des éléments de légende avec les « cartes concept », puis dans un second temps sur les traductions spatiales concrètes dans les « cartes stratégiques ». Ce système de cartes traduit implicitement la spécificité de l'interscot toulousain : une démarche plus intégrée, portée par un Groupement d'Intérêt Public. Avec le 2^{ème} thème « Agir et mettre en œuvre ensemble », l'exposé sur un espace stratégique de la Côte d'Azur situé à l'interface de deux Scot, fragile sur un plan environnemental mais soumis à d'importantes pressions, a montré que la dimension interscot avait permis de traiter cet espace avec le niveau d'ambition dont il relevait. Plusieurs responsables de Scot ont vu dans ce type de travail une porte d'entrée judicieuse pour initier une démarche interscot. La dernière présentation concernait l'élaboration d'indicateurs chiffrés permettant de suivre la mise en œuvre des Scot. Ces travaux offrent l'intérêt de comparer les Scot entre eux et de mettre rapidement les territoires face à leur responsabilité. Laurence Maldonado, référente technique Île-de-France de la Fédération nationale des Scot, pointant la spécificité des Scot franciliens au regard de la situation nationale, concluait sur l'intérêt potentiel de telles démarches en Île-de-France.

Au-delà des thèmes techniques abordés, le foisonnement des questions a montré le profond intérêt, mêlé d'étonnement parfois, pour les pratiques des autres interscot ; les différences de budget consacré aux travaux interscot illustrant assez bien la diversité des approches.

La table ronde de l'après-midi, majoritairement composée d'élus et animée par le géographe Martin Vanier, était largement consacrée à la dimension politique des démarches interscot. Caractérisé par l'absence de cadre réglementaire, l'interscot, « espace de liberté » novateur, est un objet apprécié des élus qui permet clairement « d'optimiser les réflexions au niveau métropolitain ». Rendu nécessaire par l'inadaptation du paysage institutionnel, la nature des interscot, pour autant, n'est pas claire. S'agit-il d'une institution masquée ? Aussi, les débats sur le besoin de leadership, sur la « traçabilité démocratique » de ce type d'instance ou sur le rôle de ces démarches dans l'émergence de grands territoires métropolitains ne sont pas clos.

Outil de réflexion, d'animation et de projet, les démarches interscot sont apparues comme des lieux de dialogue singuliers entre les différents acteurs de l'aménagement. Les présentations techniques et les débats qui ont suivi ont montré que la configuration interscot introduisait des changements de fond dans les pratiques de la construction territoriale et de l'aménagement. Les réponses sur leur dimension politique ou sur leur rôle dans la construction de territoires métropolitains sont en train d'être imaginées.

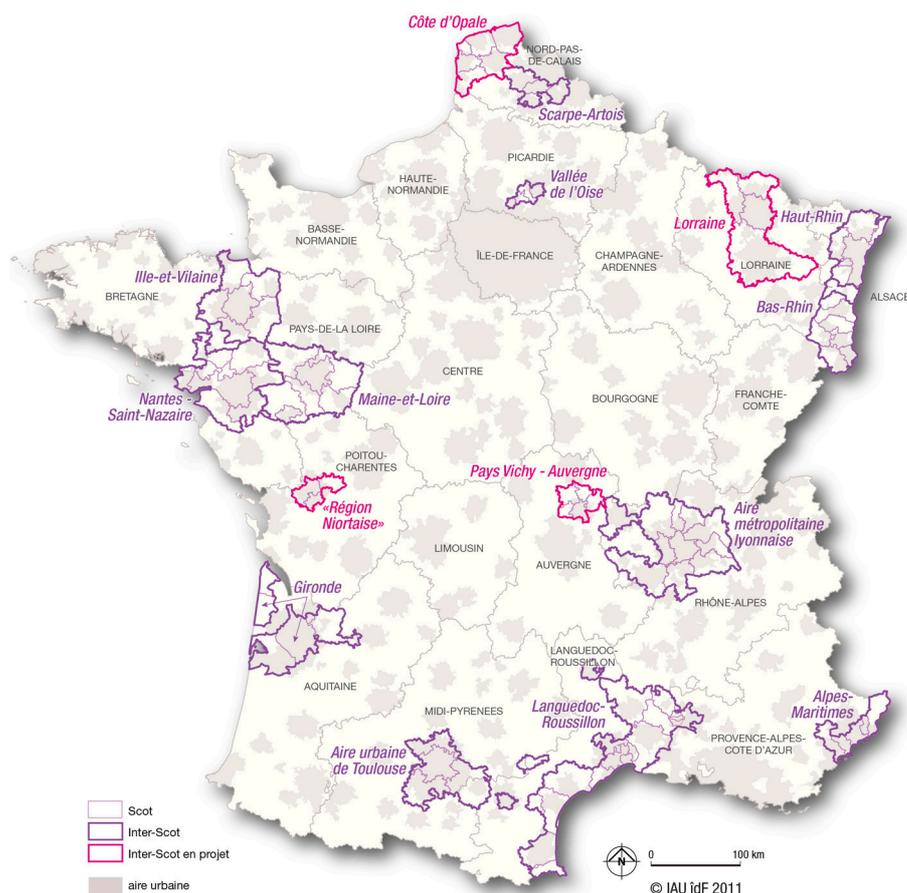
Des interscot sur la plupart des métropoles françaises,

par Valérie Constanty, de l'IAU Île-de-France

Les interscot sont des démarches technico-politiques de coordination de Scot, dans leur phase d'élaboration comme de mise en œuvre. J'insiste bien sur la dimension politique qui, même si elle est légère, doit cependant être présente pour que la démarche soit, selon nous, qualifiée d'intercote. Au total, une centaine de Scot sont actuellement engagés dans ces démarches.

Les premiers interscot 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. Dans ces deux agglomérations, les réflexions sont lancées dès 2001... mais depuis, plusieurs territoires ont été confrontés aux mêmes questionnements, et de nouveaux interscot sont apparus. En 2009 nous avons décompté douze démarches interscot, à des stades d'avancement bien différents, et quatre en projet. De nouvelles réflexions sont en cours.

Les interscot recensés en 2009



La plupart des interscot concerne de grandes agglomérations – les agglomérations lyonnaise, toulousaine, bordelaise, nantaise, niçoise, dunkerquoise, strasbourgeoise- avec pour certaines des enjeux de structuration métropolitaine. Ils ne concernent donc, à ce jour, ni les espaces exclusivement ruraux, ni l'Île-de-France. Dans de nombreux cas, le rôle attendu de l'intercote, de façon il est vrai plus ou moins explicite, est justement d'aboutir à des Scot qui servent mieux le potentiel de développement métropolitain. L'élaboration du

discours métropolitain et son intégration dans chacun des Scot vont constituer, de ce fait, un axe de travail essentiel des démarches interscot.

Globalement, les démarches interscot cherchent à répondre à trois grandes questions

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

Cela ne signifie pas, loin s'en faut, que les douze interscot recensés soient des démarches identiques. Elles ne le sont pas par la taille : l'interscot lyonnais approche les trois millions d'habitants, sept interscot en regroupent environ un million, les petits interscot comprenant quant à eux quelques centaines de milliers d'habitants. Elles ne sont pas identiques non plus quant aux partenaires associés : certaines réunissent, selon des géométries variables, l'État, les conseils régionaux, les conseils généraux. Les interscot ne sont pas identiques non plus sur le plan des modalités d'animation, ou bien sûr des budgets.

Elles ont malgré tout en commun une caractéristique importante : à l'exception notable de l'interscot de l'agglomération toulousaine qui est porté par un Groupement d'Intérêt Public, toutes ces démarches sont restées dans un cadre informel.

Surmonter les difficultés

Au titre des difficultés repérées, peuvent être cités pêle-mêle : des discours trop consensuels et des arbitrages impossibles, un portage politique insuffisant et une difficulté certaine à faire du projet, un risque d'enlèvement récurrent et une 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. Et il vient un temps où, « la force d'une institutionnalisation faible », pour reprendre les termes employés par Martin Vanier dans le « Pouvoir des Territoires », trouve clairement ses limites.

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 interscot 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 sinon de stagnation. Cela fait partie de la vie d'un interscot.

Enfin, il ne faut sans doute pas trop en demander à l'interscot... Tous les défauts ou les manques des Scots ne peuvent être rachetés par des démarches informelles, expérimentales.

Une plus value territoriale indéniable

Les interscot favorisent d'abord l'entraide entre les techniciens des Scot et la mutualisation des moyens. Tous les directeurs de Scot ont témoigné de l'importance qu'avait pour eux le fait de pouvoir partager leurs difficultés dans le cadre d'un interscot et mettre en place des éléments de réponse en commun.

Ensuite, l'interscot fait gagner en cohérence. La connaissance mutuelle, pour chaque Scot, des dynamiques territoriales et des projets portés par les voisins, est la condition de base pour que les Scot en cours d'élaboration soient plus cohérents entre eux, sur des thèmes comme la construction de logements ou la consommation d'espaces naturels par exemple. Bien sûr, cela ne signifie pas que, ayant pris connaissance, d'un projet de centre commercial dans l'un des Scot, je prends cet exemple au hasard, l'harmonie va régner ipso facto. La capacité à prendre des arbitrages dans un interscot est alors fortement interrogée. Mais sur certains aspects, les témoignages indiquent bien que des progrès ont été accomplis, progrès qui n'auraient pu se réaliser sans ce cadre expérimental qu'offre un interscot.

L'interscot permet aussi de faire apparaître des secteurs que le découpage des Scot ne permettait pas d'aborder correctement, parce qu'ils sont situés aux franges, aux marges des Scot. Ce qu'offre l'interscot, ce sont d'autres angles de vue. Il permet de proposer pour des secteurs qui se révèlent stratégiques, des orientations réellement adaptées. Là encore, la plus-value de la démarche interscot est peu contestable. C'est un chantier important pour plusieurs interscot, dans les Alpes maritimes mais aussi sur plusieurs secteurs de l'interscot lyonnais.

Les démarches interscot permettent de construire une nouvelle échelle de réflexion. Ces 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 interscot peuvent devenir le lieu où s'élabore et se partage le discours métropolitain si celui-ci n'a pas trouvé d'autres lieux pour se construire.

Quand arrive le temps de la mise en œuvre, l'interscot offre aussi des possibilités souvent inédites pour que soient réellement traduites dans les projets d'aménagements les orientations des Scot : indicateurs de suivi, ateliers de sensibilisation associant élus et professionnels pour faire entrer dans les pratiques les objectifs élevés fixés aux Scot et à l'interscot.

Enfin, ces démarches constituent parfois un outil de mobilisation et de négociation efficace, très apprécié des élus locaux. Quand le niveau d'association à un projet porté par un conseil général ou par l'État est jugé insuffisant par les Scot, l'interscot a parfois permis de se faire mieux entendre.

De nouvelles expériences d'interscot s'engagent presque chaque année depuis une décennie. Il existe donc un besoin de coordination qui ne se dément pas, quelle qu'en soit la forme prise.

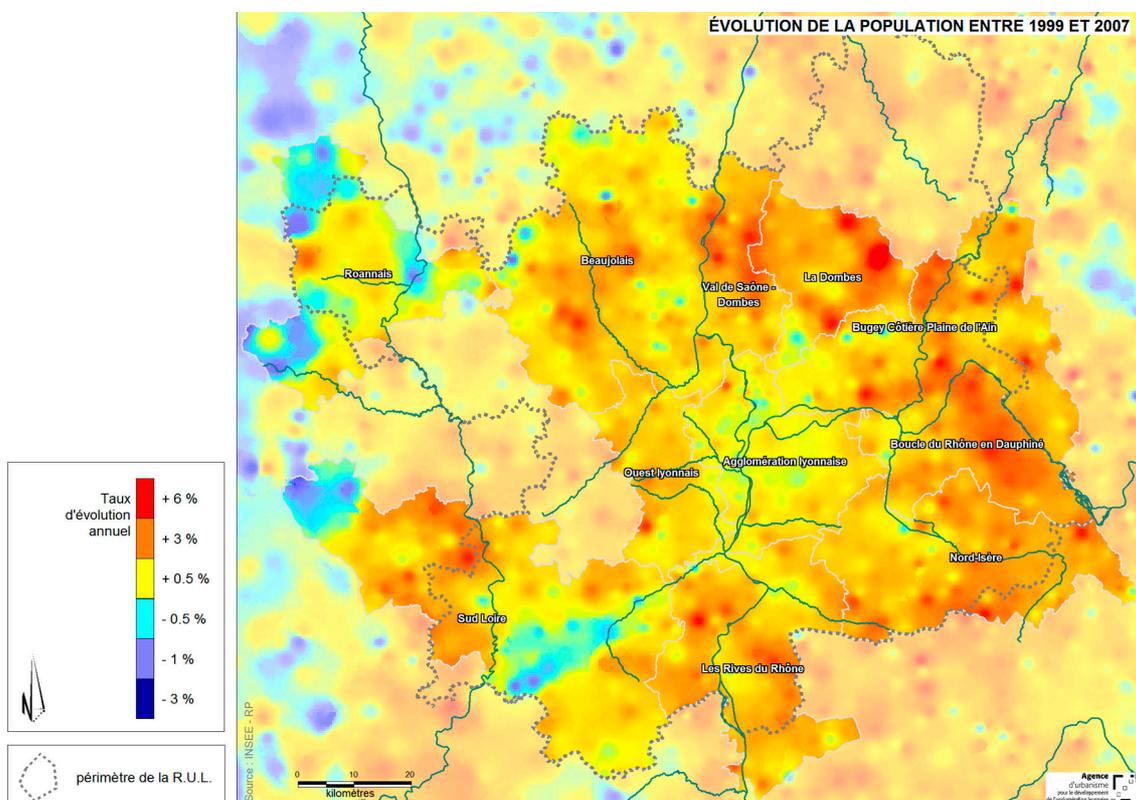
Les témoignages techniques

Penser et se représenter ensemble

L'interscot de l'aire métropolitaine lyonnaise, Questions de représentation(s)

par Sébastien Rolland, coordonateur de la démarche interscot à l'agence d'urbanisme de Lyon
et André Chassin, directeur du Scot de l'agglomération lyonnaise

Les cartes produites dans le cadre de l'interscot lyonnais ont d'abord servi à « *faire la démonstration des interdépendances* » entre territoires. Leur capacité démonstrative, pédagogique, a très largement contribué à lancer la démarche.



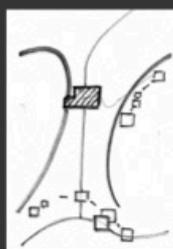
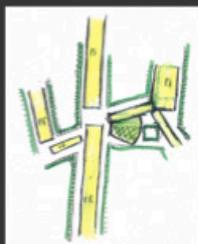
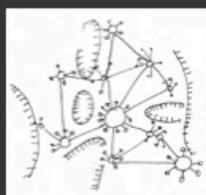
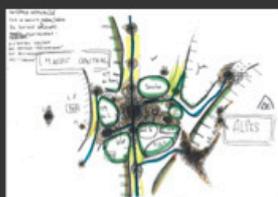
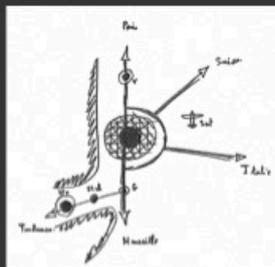
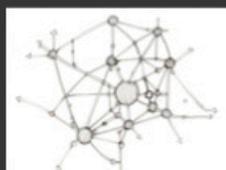
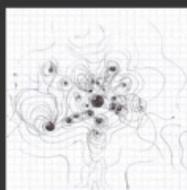
« La carte d'évolution de la population, que l'on continue à utiliser, est vraiment l'origine de la démarche. En bleu des taux annuels de croissance négatifs, en rouge des taux positifs jusqu'à 6 %. Ces interdépendances, liées aux vagues de périurbanisation successives, ont à un moment marqué les esprits. Il y a eu une reconnaissance politique en 2004, les élus ont dit : « oui il faut qu'on travaille ensemble » ».

Sébastien Rolland

Au-delà de ce type de carte, qui relève plus du diagnostic, de nombreuses représentations graphiques de l'espace interscot ont été expérimentées. Des exercices de prospective sur l'avenir de la métropole associés à des représentations iconographiques, ainsi qu'un travail

de réflexion en commun des bureaux d'étude pour représenter le grand territoire ont également été tentés.

L'aire métropolitaine lyonnaise : une conception commune à partager



2005

Coordination des BE

• Les maîtres d'œuvre partagent leurs visions

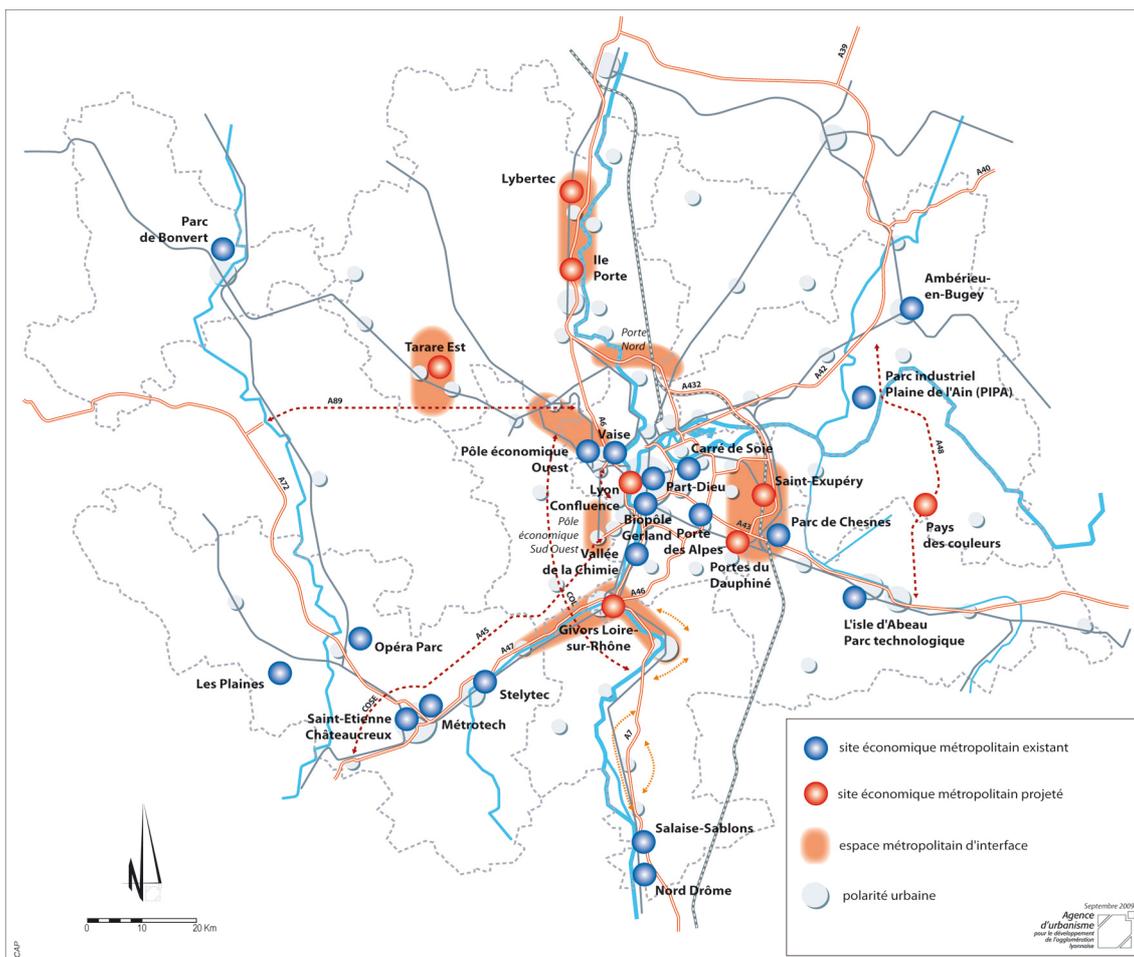
sepal

Agence d'urbanisme
des intercommunalités
de l'agglomération lyonnaise

« Toujours dans cette idée de coordination, on s'est dit qu'il serait intéressant que les Scot se ressemblent entre eux. On a décidé d'animer, avec Martin Vanier à l'époque, un petit groupe de travail avec les bureaux d'études, leur demandant de situer le Scot sur lequel ils travaillent dans le grand territoire. Ça a donné un certain nombre de cartes qui ont jeté des bases. Par exemple sur la démographie en lien avec les équipements, qui ont ensuite permis de dessiner les grands bassins de vie ; sur les transports ; sur les réseaux verts et bleus, etc. Des cartes assez techniques. Mais qui ont conduit les onze présidents de Scot à demander que soit produit un discours commun qui aurait vocation à intégrer chacun des Scot, le Chapitre commun, qui dessine des grandes orientations de l'interscot. »

Sébastien Rolland

Plusieurs cartes ont ensuite été réalisées afin d'harmoniser la mise en œuvre des Scot. Elles ont été insérées dans les Scot en fonction de leur état d'avancement (les Scot quasi finalisés au moment de l'élaboration de ces cartes n'ont pu les reprendre dans leur document).



« Restent des images qui font référence en matière de cohérence des politiques publiques sectorielles : les infrastructures vertes et bleues qui ont intégrées les Documents d'Orientation Générale de chaque Scot, la multipolarité et les bassins de vie, le réseau express, le développement économique pointant des sites d'interface aujourd'hui à l'agenda de l'interscot. »

Sébastien Rolland

Au final, même si la cohérence graphique des Scot lyonnais est inaboutie -de ce point de vue le bilan est mitigé- le travail de l'interscot lyonnais, réalisé dans le cadre d'une démarche informelle, montre une production cartographique riche, évolutive, qui alimente et continue d'accompagner les étapes de la réflexion sur la métropole lyonnaise.

« La démarche interscot a produit, comme vous pouvez le voir à travers cet exposé, des résultats sur le fond. On peut imaginer que **s'il n'y avait pas eu la démarche interscot, les Scot se seraient faits, mais ils se seraient moins bien faits, au sens où ils auraient été moins cohérents les uns avec les autres.** »

« La démarche interscot a une autre vertu : c'est qu'au-delà de faire correspondre les documents, elle fait correspondre les hommes. **Au fil de la démarche, se sont tissés des liens forts qui sont un terreau tout à fait intéressant pour l'avenir de la métropole, c'est vrai au niveau technique, c'est vrai aussi au niveau de nos présidents.** »

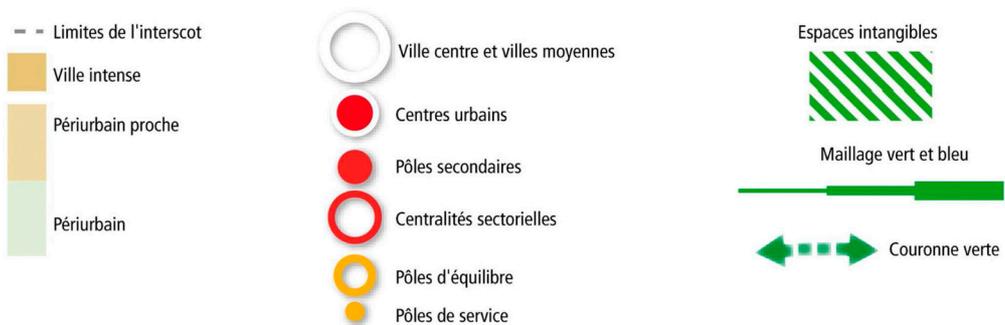
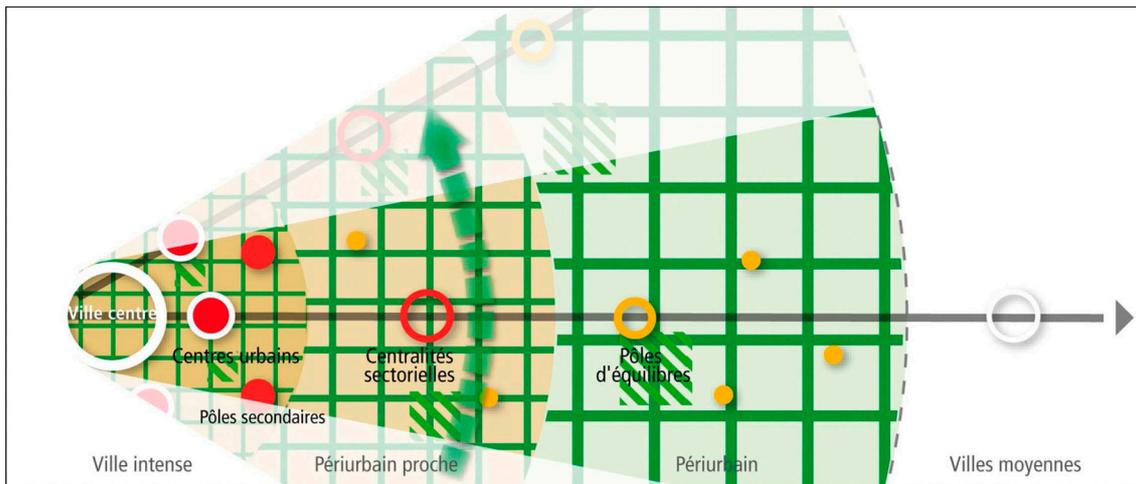
André Chassin

L'interscot de l'aire urbaine de Toulouse, Vision stratégique

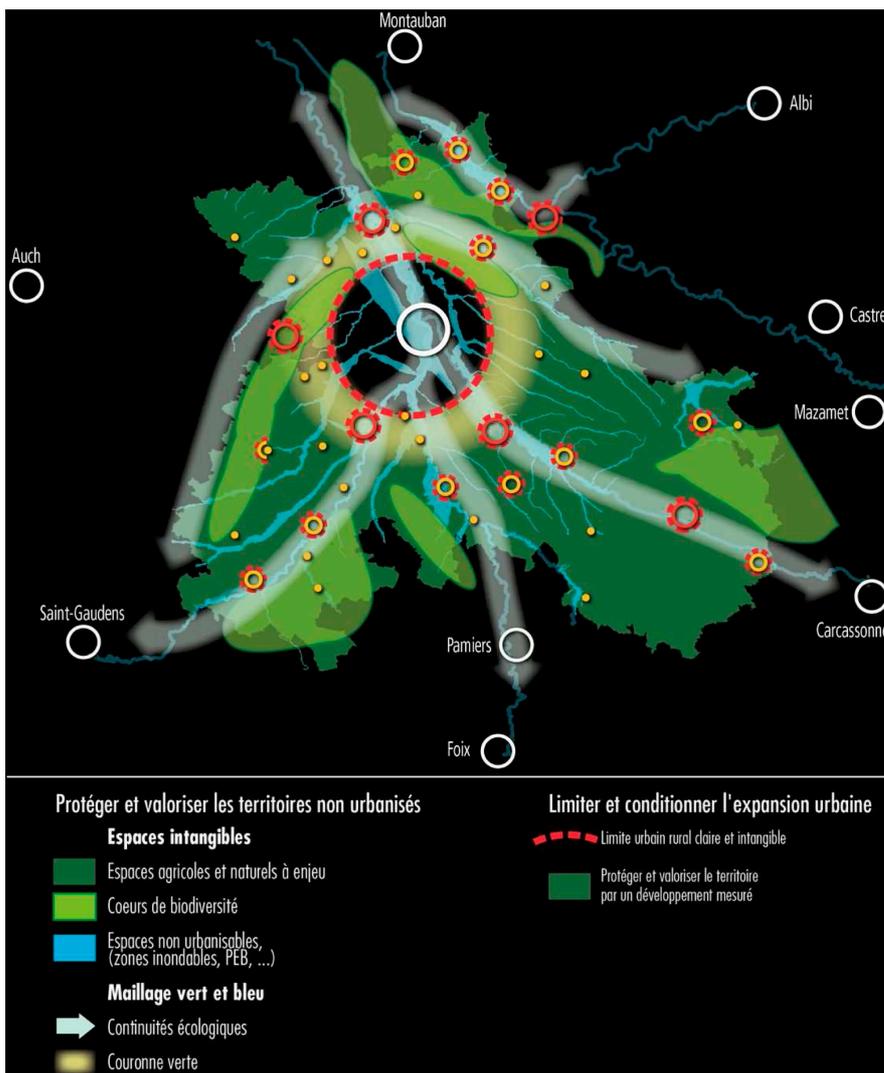
par Clarisse Schreiner de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine
et Jacques Engrand directeur du Scot de la grande agglomération toulousaine

Les cartes toulousaines présentées sont issues du document « Vision stratégique », sorte de PADD de l'interscot. Il s'appuie sur un système de « cartes concept » et de « cartes stratégiques », déclinées thématiquement. Les cartes concept permettent de définir collectivement les principes d'organisation de l'espace métropolitain -la couronne verte, les pôles urbains et leur hiérarchie, une typologie des territoires : cœur d'agglomération / interface / territoires périurbains- et de caler leur représentation graphique. A partir des cartes concept, et des accords entre acteurs qu'elles signifient en matière de polarisation de la croissance urbaine ou de préservation des espaces, sont alors réalisées des cartes stratégiques. Les principes décrits dans la carte concept sont déclinés sur le territoire de l'interscot. La réalisation des cartes stratégiques nécessite une nouvelle phase de négociation.

Carte concept et carte stratégique « charpente paysagère »



© auat 2009



© AUAT

« Nous avons posé, à travers ces cartes, des concepts sur le modèle urbain. **Nous avons essayé de nous mettre d'accord, d'avoir une vision [commune] des grands territoires** depuis le cœur de l'agglomération, la ville centre, les centres urbains limitrophes à Toulouse, les centres secondaires, ensuite l'interface de l'agglomération et puis au-delà les territoires périurbains. On est bien d'accord sur ces trois territoires et on est bien d'accord sur l'objectif de polarisation. »

« Concernant la trame verte, tout le monde était d'accord sur le principe. Comment se déclinait cette trame selon les territoires ? Nous avons posé un principe qui est celui de la couronne verte, concept qui permet de créer une transition entre ce territoire central et les territoires périurbains. **Là aussi acquiescement sur le principe mais tout le projet est devant nous.** »

Clarisse Schreiner

Les cartes de l'interscôt toulousain traduisent l'important travail de coordination porté par le Groupement d'Intérêt Public. Pour autant, même si les territoires ruraux, périurbains et urbains ont réussi à se représenter avec les mêmes concepts et les mêmes codes graphiques, c'est la transcription dans les Documents d'Orientation Générale de chaque Scot des objectifs ainsi cartographiés qui est désormais en jeu... ainsi que la mise en œuvre, elle aussi coordonnée, des Scot quand ils seront approuvés.

« **Au niveau du Scot et même au niveau de l'interscot, la cartographie est d'abord là pour penser.** La carte, c'est d'abord un support, non pas pour réglementer, mais effectivement pour penser et élaborer ensemble du projet. Il faut toujours regarder ce travail avec cette lunette-là. C'est l'intérêt de cette démarche en deux temps articulant, des cartes concept et des cartes stratégiques.

Avec le risque parfois que la représentation cartographique n'induit une focalisation sur la traduction réglementaire dans les territoires, [...] tout particulièrement sur la problématique de la couronne verte [...]. **Certaines fois il faut cartographier pour susciter la réflexion, et d'autres fois il ne faut pas cartographier pour laisser ouverte la réflexion** ».

Jacques Engrand

Les débats : « A Lyon, ça ne se passe pas du tout comme à Toulouse »

A l'issue des présentations, la discussion s'engage avec la salle sur le travail de négociation entre les Scot qu'implique les travaux présentés, et la nécessité d'avoir un lieu, un cadre, pour cela. Les différences flagrantes dans les cartographies des deux interscot conduisent l'essentiel du débat sur les différences de nature, de fonctionnement des démarches lyonnaise et toulousaine.

« **A Lyon ça ne se passe pas du tout comme à Toulouse.** Nous n'étions pas dans une démarche descendante. [...] Peut-être les résultats mitigés que j'exposais tout à l'heure sont la contrepartie de cela... On est parti dès le départ avec l'idée qu'il n'y avait pas de leadership [...]. Cette démarche remontante a abouti quand même à un certain nombre de résultats. Il n'y a pas une méthode qui est meilleure que l'autre. Connaissant bien cette agglomération lyonnaise, je reste persuadé que **si on avait été dans une démarche descendante, avec un leadership, on ne serait pas parvenu aux mêmes résultats, [...] c'est-à-dire à l'instauration d'une confiance, le partage d'un certain nombre d'orientations, des prises de conscience [...]. Résultats qui génèrent un pas supplémentaire après l'interscot, à savoir la création en gestation d'un pôle métropolitain à caractère institutionnel sur lequel la métropole lyonnaise souhaite, encore une fois, être innovante.** »

André Chassin

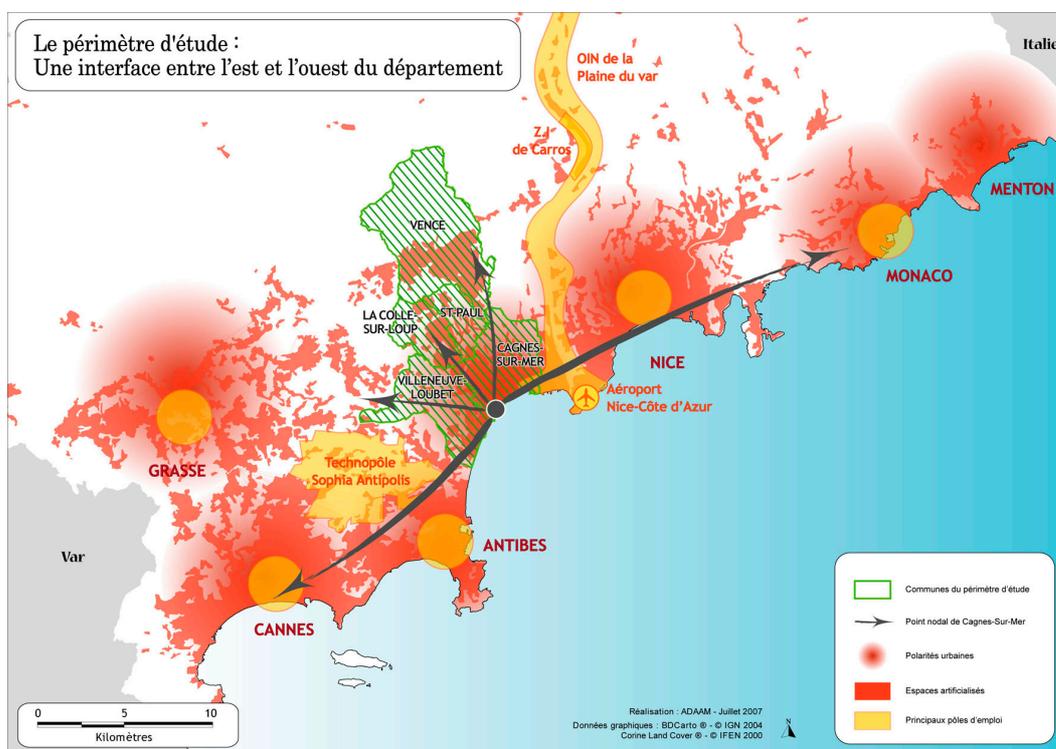
« **Vous l'avez fait à la lyonnaise, nous on l'a fait à la toulousaine. Avant de penser, les élus ont vérifié qui allait prendre le pouvoir et sur quoi.** A partir du moment où les choses étaient clairement mises en place, -et c'est pour ça qu'il a fallu un outil institutionnel de type GIP au bout du compte-, que le positionnement, la légitimité de chacun en fait, étaient à peu près repérés, on pouvait travailler. »

Jacques Engrand

Agir et mettre en œuvre ensemble : les secteurs d'interface

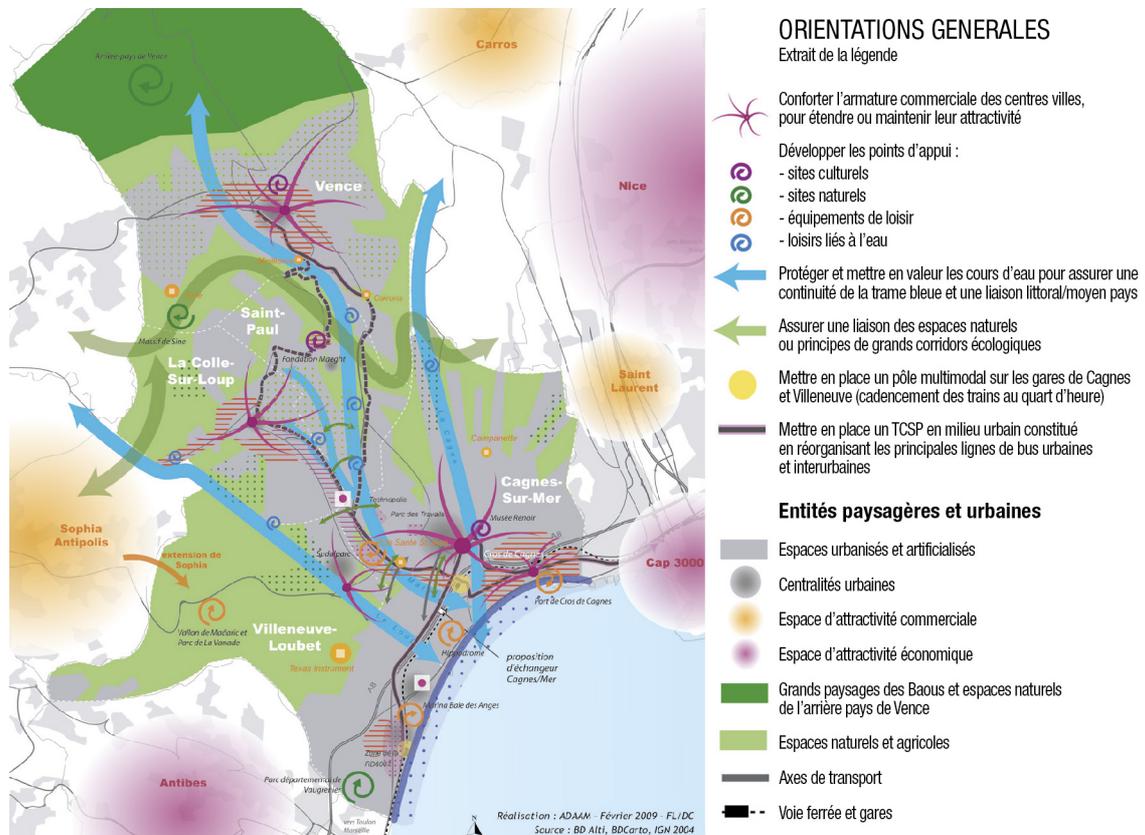
L'interscot des Alpes maritimes, un outil de réflexion et d'animation de projets sur les franges de Scot

par David Chabot de l'agence de déplacements
et d'aménagement des Alpes Maritimes



L'exemple du travail réalisé sur le territoire dit du Malvan montre que le cadre de l'interscot a permis d'engager une réflexion, de proposer des orientations d'aménagement et même de faire du projet sur un bassin de vie soumis à différentes logiques de planification et d'actions communales. Situé à cheval sur deux Scot, entre des pôles urbains majeurs, le bassin du Malvan n'était pas un territoire à enjeu clairement identifié. L'accroissement de la pression démographique sur un milieu fragile et contraint (risques), les dysfonctionnements occasionnés par une urbanisation mal maîtrisée et la nouvelle dynamique de projets économiques et commerciaux ont conduit les acteurs de l'interscot à s'intéresser à ce « territoire d'expérimentation » et à son développement. Au fur et à mesure qu'avancait l'étude pour un projet territorial sur le bassin du Malvan, des travaux complémentaires ont été demandés par l'État ou les collectivités locales sur la mutabilité foncière dans la basse vallée ou sur la possibilité de développer un Transport en Commun en Site Propre dans les secteurs les plus urbains. Sur ce point, les réflexions ont même été poussées jusqu'aux esquisses de voirie. La réalisation de schémas aussi détaillés dans le cadre d'un travail interscot a beaucoup surpris : est-ce là le rôle d'un Scot et a fortiori d'un interscot ? En fait, les acteurs ont naturellement utilisé l'interscot des Alpes maritimes, qui offrait un cadre adéquat en termes de pilotage d'étude et d'ingénierie, pour poursuivre les investigations et

tester la faisabilité d'un tel projet. En plus de traiter un espace d'interface, cet interscot a joué le rôle de laboratoire de projet urbain. C'est probablement à mettre au crédit de la souplesse des démarches interscot.



« Les éléments de réussite. Les échanges réguliers avec les chargés de mission Scot et les techniciens des communes [...]. Le portage politique, les entretiens avec les maires qui nous ont permis de développer un lien avec chacun. Présents à chaque COPIL, les maires étaient très intéressés par la démarche. Le suivi du président de l'Agence, Maire de Cagnes-sur-Mer. La validation à chacune des étapes de l'étude. Le travail de terrain. Et puis on a approfondi certains sujets, comme le foncier à la demande de l'État [...], ou les déplacements qui étaient une demande extrêmement forte des élus. On a donc approfondi la question du TCSP, on a regardé s'il était possible de le positionner là où on l'envisageait. »

David Chabot

Les débats

« **Le travail sur les frange, est-ce une porte d'entrée ? Mais n'est-ce pas la petite porte ?** Est-ce qu'on travaille sur les franges parce que c'est stratégique ou parce qu'on n'a pas réussi à coordonner les cœurs de Scot ? Est-ce que le travail sur les franges a permis de faire émerger des volontés de coordination des cœurs de Scot ? »

Romain Prax, directeur du Scot de la narbonnaise

« ...Je pense que vous avez répondu à la question... **Ce qui marche dans notre interscot c'est de répondre à des questions précises.** Ça ne veut pas dire pour autant que l'on n'aborde pas les enjeux communs aux différents Scot. Je pense notamment au travail que l'on mène actuellement sur le commerce à l'échelle de l'interscot »

David Chabot

c'est en vue de la décision, de l'arbitrage de qui ? Et au niveau de l'interscot c'est encore plus évanescent qu'au niveau d'un Scot. Donc il ne faut pas manquer de se poser cette question-là en même temps qu'on élabore le dispositif de suivi. Il faut pointer cette problématique. »

Jacques Engrand

*« L'interscot du Bas-Rhin n'est pas un interscot institutionnel [...]. S'il y a une réussite de cet interscot, c'est que **de plus en plus de réflexions au niveau départemental ou régional se font à l'échelle des périmètres de Scot**, avec des Scot de mieux en mieux associés. Ça ne nous était pas apparu auparavant, et c'est à valoriser. »*

Catherine Adnet

Pendant ce temps-là en Île-de-France...

« Il n'y a pas d'interscot en Île-de-France mais des premières réflexions émergent. Le Scot de Cergy-Pontoise prévoit dans son Document d'Orientation Générale la mise en place d'une conférence interscot, « conférence réunissant de manière régulière les acteurs du territoire de l'aire élargie de Cergy-Pontoise afin d'aborder les enjeux communs de développement que ce soit la préservation des corridors écologiques, la coordination des réseaux de transport en commun, etc. ». Un autre exemple, sur Marne-la-Vallée : lors d'une première réunion avant l'été, les élus des quatre Scot ont émis l'idée de travailler en interscot sur les thématiques comme les déplacements, le développement économique, la santé, etc.

Je voudrais revenir un peu sur la structuration des Scot en Île-de-France. J'ai comparé la situation des Scot franciliens aux moyennes nationales des Scot. Nombre de communes par Scot en Île-de-France : 22, sur le territoire national on est plutôt autour de 48. Nombre d'habitants des Scot franciliens, en moyenne : 86 000, avec une fourchette qui va de 7 000 à 350 000, sur le territoire national on est plutôt autour de 120 000. Pour la superficie, je n'ai pas la moyenne sur l'Île-de-France, mais si je prends l'exemple du Scot Marne Brosse et Gondoire en partie sur le secteur de Marne la Vallée - sachant que ce n'est pas un des plus gros Scot d'Île-de-France, qu'il est plutôt dans la moyenne-, il fait 80 km², alors que la moyenne nationale est plutôt de 675 km². Mais le chiffre qui est le plus marquant c'est le nombre d'EPCI qui composent ces Scot. En Île-de-France plus de la moitié des Scot sont portés par un seul EPCI et la moyenne est de 1,5 EPCI par Scot ! Je n'ai pas le chiffre au niveau national mais je sais que c'est plus...

Les Scot en Île-de-France sont petits, très petits, on parlerait plutôt de micro-Scot. Les limites sont donc rapidement mises en évidence au cours de l'élaboration des documents : quelle pertinence de travail à l'échelle intercommunale quand on parle des déplacements, quand on parle du développement économique, ou quand on aborde la question de la biodiversité ?

Donc oui, je pense qu'il y a un intérêt à une démarche interscot sur l'Île-de-France. Cette démarche permettrait notamment d'éviter les contradictions entre Scot voisins qui ne travaillent pas nécessairement ensemble et qui sont situés sur un même bassin de vie, de lisser les coupures engendrées par des périmètres trop petits et de fabriquer de la complémentarité, avec une planification du territoire plus cohérente. Cela permettrait une déclinaison du Schéma directeur régional de l'Île-de-France plus optimale. L'interscot pourrait devenir une échelle intermédiaire entre le Sdrif et les Scot. »

Laurence Maldonado, référente technique Île-de-France de la Fédération nationale des Scot

« On voit bien ce matin, à travers les nombreuses interventions, que la planification est plus que jamais pour les agences d'urbanisme au cœur de leurs missions et de leur métier. »

Sébastien de Beaumont, chargé de mission à la FNAU

Table-ronde : Interscot et construction métropolitaine

Thèmes et questions proposés au débat :

La fonction d'articulation de l'interscot
et les nouveaux jeux d'acteurs qui lui sont liés.
L'interscot, une métropole en devenir ?
Quels modes de gouvernance ?
Quels arbitrages métropolitains interterritoriaux ?
Interscot et réforme territoriale



Photos : B. Basset – IAU idF

Les participants à la table ronde représentent quatre interscot, la région Île-de-France et l'État :

- Interscot Terres du Nord : **Lionel Courdavault**, président du Scot du Douaisis
- Interscot Gironde : **Serge Morin**, vice-président du Scot libournais
- Interscot de l'aire métropolitaine lyonnaise : **Patrick Gagnaire**, président du Scot des Rives du Rhône, vice-président de la communauté d'agglomération du Pays viennois et **Jean-Pierre Flaconèche** : vice-président du Scot de l'agglomération lyonnaise
- Interscot de l'aire urbaine de Toulouse : **Jean-Marc Mesquida**, directeur de l'AUAT, représentant de Claude Raynal, président du GIP de l'interscot
- Conseil régional d'Île-de-France : **François Labroille**, président de la commission aménagement
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer : **Pierre Miquel**, responsable du pôle planification territoriale stratégique (DGALN)

L'animateur du débat : **Martin Vanier**, professeur de géographie et aménagement à l'université Joseph Fourier (Grenoble I), directeur d'études au sein de la coopérative conseil Acadie.

1 « L'interscot, c'est un bon objet politique ? »

Martin Vanier : *L'interscot, c'est un bon objet politique ? Un objet politique qui vous intéresse ? Sur lequel vous avez commencé à miser ? Ou au contraire un objet politique défaillant ?*

Patrick Gagnaire : *L'interscot c'est quelque chose d'extrêmement positif. Sur le territoire, concrètement, il y a eu un travail de réflexion et aujourd'hui on a une vision métropolitaine qui ne serait pas ce qu'elle est si on n'avait pas préparé le terrain par ces réunions interscot. Au début, ça n'a pas été facile. L'outil interscot n'est sans doute pas parfait, mais*

c'est un outil qui a permis d'optimiser les réflexions métropolitaines, c'est très clair. Je suis un partisan comme au premier jour.

François Labroille : *Ce matin, en écoutant sur l'interscot l'expérience de plusieurs régions, j'ai été déstabilisé. J'y retrouve des questions qui sont celles de l'Île-de-France, concernant une approche très coopérative de l'aménagement, plutôt remontante -j'ai entendu ce terme à plusieurs reprises-, que descendante. Donc une démarche coopérative entre des collectivités. J'ai trouvé cela intéressant, tout le travail sur les représentations graphiques, unifier ces représentations. Mais en même temps, ce qui m'a frappé, c'est l'approche peu politique : je n'ai pas entendu une politisation du débat sur les projets, comme s'il n'y avait pas de confrontation sur les conceptions de l'aménagement. Par ailleurs, dans ce que j'ai entendu ce matin, l'institution régionale m'a paru très absente.*

Serge Morin : *En tant qu'élus, l'interscot me paraît d'abord quelque chose de novateur. Un bel objet politique, mais qui sera ce que nous en ferons, parce que c'est un espace de liberté.*

Jean-Pierre Flacconnèche : *Si l'interscot présente tout l'intérêt qui a pu être montré ce matin c'est parce qu'il y a une carence énorme au niveau institutionnel dans ce pays. Alors, se pose à partir de là, le problème de la méthode. Fait-on comme autrefois : l'État, par préfet interposé ou pas, décide qu'il y aura tel niveau qui passera par telle limite ? Je crois qu'aujourd'hui ce type de fonctionnement n'est plus vraiment possible. Il me semble que le fait que ça vienne d'en bas est porteur de beaucoup d'espérance.*

Jean-Marc Mesquida : *Il y a de multiples initiatives et les interscot dans leur contenu même sont très différents les uns des autres. Il y a des interscot de projet, comme à Toulouse, qui s'inscrivent dans des démarches de construction collective et politique, il y a des interscot dont l'enjeu est de mettre du liant entre des Scot existants et il y a aussi des démarches plus orientées club d'échanges de données, d'indicateurs, etc. [...].*

Pierre Miquel : *Peut-être faut-il être pragmatique en laissant partir un scot qui n'est pas à la bonne échelle, avec plus tard, le moment venu, sans formalisme, une démarche interscot qui aura le mérite d'être un espace de liberté -c'est très important de le souligner- et des synergies qui se développeront. Parfois les élus se plaignent du carcan du code de l'urbanisme. Là vous avez de la chance, dans le code de l'urbanisme il n'y a rien, l'interscot ça n'existe pas ! Il y a une formidable marge de liberté, je crois que c'est une très bonne chose.*

L'interscot : une institution masquée ?

Martin Vanier : *J'ai entendu une certaine diversité de réponse. J'ai entendu : « oui c'est un espace politique parce que c'est un espace de liberté dans lequel on peut construire ». Les élus trouvent un endroit où ils ne sont pas dans leur rôle habituel et là ils se disent « enfin un endroit où on va pouvoir faire de la politique ». Ok, entendons cela, c'est très intéressant, c'est peut-être une certaine expression de la crise des institutions, et l'interscot, comme objet politique, répondrait à la nécessité de trouver des espaces politiques en dehors des institutions.*

J'ai aussi entendu que ce n'était pas un objet politique parce que ce n'était pas le lieu d'expression du conflit.

J'ai entendu enfin que cette affaire de l'interscot vous intéresse à condition qu'un objectif final interpelle le système institutionnel et que la construction métropolitaine en tant qu'espace politique de régulation de gouvernement soit un objectif à court, moyen, long terme on verra. En tous cas construction institutionnelle et l'intérêt de le faire par le bas, à travers l'interscot. Bref, est-ce qu'on est dans une construction institutionnelle qui se prépare, qui avance doucement, un peu masquée ?

Lionel Courdavault : *Puisque les Scot que nous avons créés avec parfois beaucoup de difficultés étaient un espace de dialogue de proximité entre élus, j'entends des choses*

depuis ce matin qui font penser que peut-être, à nouveau, on s'éloigne du fondamental du Scot choisi. **Niveler dans un interscot ce qui a été le choix politique du Scot, ça m'inquiète un peu.** Le choix que nous avons fait c'est justement d'abord de préserver les choix sur un petit territoire. Dans ce que j'entends, je vois que certains interscot sont en train de recréer un super département. C'est bien, mais ce n'est pas ce que nous avons voulu. **Il ne faudrait pas aboutir à des interscot qui seraient des départements à vocation unique : l'urbanisme.** Au sujet de la métropolisation, il faut qu'on se pose la question de la forme de collaboration entre une métropole énorme et nous, qui avons fait des choix.

Jean-Pierre Flaconnèche : *L'interscot deviendra un niveau institutionnel et c'est déjà aujourd'hui un outil politique. Le niveau pertinent, c'est celui qui permet de faire face à la bagarre qui est en permanence engagée sur le plan économique et social. Il faut qu'on ait des outils qui marchent bien et je pense qu'avec l'interscot c'est le cas.*

Patrick Gagnaire : *Je ne suis pas certain qu'on ait besoin aujourd'hui d'aller vers une institutionnalisation de l'interscot.*

Lieu du conflit ? Du consensus ? De la négociation ?

François Labroille : *L'expérience que j'ai eue en Île-de-France montre, lorsqu'on est en conflit sur certains projets, que le clivage politique n'est pas nécessairement premier, mais que l'origine territoriale peut l'être. La dispersion des positions politiques sur les sujets d'aménagement n'est pas le reflet des positions politiques habituelles, l'entrée territoriale l'emporte souvent. Cela pose encore plus la difficulté de construction de cohérence. Comme ce ne sont pas les familles politiques qui sont les lieux de synthèse, qui font de la cohérence, il faut bien trouver dans les angles morts des espaces de liberté. L'expérience interscot m'intéresse à cet égard, car justement on n'y est pas prisonnier de la filiation politique première et en même temps on est sur des arbitrages très hautement politiques.*

Il y a une expérience en gestation en Île-de-France, peut-être en partie une illusion je n'en sais rien, qui est Paris métropole. C'est une coopération entre collectivités, volontaires, sous la forme la plus souple qui soit, un syndicat d'études mixte -peut-être trop souple ?-, et qui fait le pari du dialogue, comme les interscot, pour construire du projet commun. Les espaces politiques les plus positifs sont ceux qui émancipent un peu des appartenances classiques et qui permettent ces dialogues, qui ouvrent sur des moments conflictuels et aussi sur des moments d'arbitrages.

Jean-Marc Mesquida : *L'interscot toulousain n'a pas commencé à la création du GIP. Le GIP a été constitué cinq ans après le démarrage de la démarche, sur la base d'un accord global, sur un document-charte, qui indiquait déjà les éléments du projet final. C'est sur ces bases qu'il a été décidé de créer un GIP « Interscot » en regroupement des quatre Scot de l'aire urbaine. C'était bien dans un processus global de projet.*

Ensuite, l'interscot espace de liberté, oui, mais pas seulement. L'Interscot est un espace où on peut construire, un espace où on peut aussi s'imposer des contraintes librement consenties. C'est là qu'intervient l'autre aspect de la démarche GIP : à la fois lieu d'échanges mais aussi lieu de frictions -et c'est bien normal puisqu'on parle de territoires-, lieu de négociations. Le GIP aide à résoudre la question de gouvernance territoriale sur l'aire urbaine Toulousaine.

La question du leadership

Marcel Belliot, délégué général de la FNAU : *Je pose la question du leadership. On ne fait pas un interscot comme ça, ce ne peut pas être une addition de Scot, il faut bien un leadership à la fois politique et territorial voire humain. J'aimerais bien savoir comment ça se passe, comment on gère cette question du leadership dans un interscot.*

Lionel Courdavault : *Nous on est quatre, il n'y a pas de leadership particulier, et on a l'impression de faire un interscot qui fonctionne.*

Serge Morin : *Leadership ? On est actuellement dans une configuration où bien sûr il y a de fortes personnalités, mais il y a cette voie commune qui semble obligatoire, ça me semble porteur en ce moment.*

Martin Vanier : *la construction du leadership, on voit bien que ça va beaucoup dépendre de la configuration du territoire, du nombre de Scot, de la présence d'une agglomération centrale... En tous cas, il semble nécessaire de se positionner par rapport à cette question du leadership, fut-ce en disant fédération, alliance....*

Jean-Marc Mesquida : *La question du leadership effectivement est importante mais je pense fondamentalement que sur Toulouse, elle n'est pas liée au territoire de Toulouse mais plutôt à l'homme. Dès 2003, alors qu'il n'avait pas encore de responsabilités exécutives au niveau de la communauté urbaine, Claude Raynal était la personne qui ressortait comme capable de toutes les intermédiations. Aujourd'hui lorsqu'il préside une réunion du GIP interscot, il ne prend jamais la parole en tant que représentant du Scot central. Il est donc toujours dans une posture de médiation entre les Scot.*

Martin Vanier : *Affaire à suivre que la construction politique de l'interscot. Un leadership qui progresse à condition de ne pas assumer les deux postures, celles de l'interscot et celle du Scot dont est issu le leader... c'est un leadership prudent, et par conséquent c'est peut-être autre chose qu'un leadership. C'est peut-être ça l'invention politique de l'interscot : faire émerger des territoires qui construisent le sens politique autrement qu'on ne l'a fait au sein des communautés.*

Cédric Le Jeune, délégué technique général de la Fédération nationale des Scot, directeur du Scot des Rives du Rhône : *L'histoire des interscot me rappelle un peu l'histoire de la constitution des Scot. A la création des 1ers Scot, pour la désignation des délégués aux syndicats mixtes c'était en gros « Qui veut y aller ? ». Le président de l'intercommunalité ? : « Non non, pas moi, j'ai trop de travail ». Et arrivaient à la tête des Scot des élus... pas forcément représentatifs au niveau local. Un mandat passe, et on s'aperçoit que tout compte fait, un Scot, c'est porteur d'enjeux. Et bizarrement, sur les seconds mandats de Scot, on se retrouve avec des présidents d'intercommunalités, avec des jeux politiques, avec des négociations. Le Scot est devenu une structure intercommunale à enjeu politique.*

On dit que l'interscot est un espace de liberté, de discussions, qu'on y fait connaissance, qu'on y dépasse des craintes à l'égard de la ville-centre, etc. dont acte. Mais à partir de quel moment passe-t-on d'un lieu de discussion politique à un lieu d'enjeu politique ? Autrement dit, les élus présents, « quand ils se rasent le matin devant un miroir », est-ce qu'ils se voient président d'un interscot ? Est-ce qu'un interscot est un enjeu politique ? Sinon pourquoi alors redouter, empêcher, l'émergence d'une présidence de l'interscot ?

Serge Morin : *La question est essentielle. Si l'on parle d'interscot avec en arrière-plan un enjeu de métropolisation, il est évident que l'enjeu territorial et l'enjeu politique sont très forts. Jusqu'à quand pourra-t-on rester dans cet espace de liberté et de négociation ? Je n'en sais rien.*

Jean-Pierre Flaconnèche : *En ce qui concerne le leadership, il y a là un enjeu tout à fait important. Je suis convaincu que cet enjeu va croître. La question qui se posera sera de savoir comment on donne la légitimité à cette personne. En régime démocratique il n'y pas tant de solution, il faut que ça passe par les élections. Donc je crois qu'à un moment donné, il faudra revoir la situation institutionnelle, y compris au regard des modes de désignation.*

2. Interscot et projets métropolitains

Martin Vanier : *Passons à la dimension plus matérielle, géographique, urbaine et donc métropolitaine des choses. J'aimerais savoir ce que vous sentez être la contribution de l'interscot, dans les termes les plus concrets, à la métropole. Est-ce que l'interscot apporte une réponse à la nécessité de fabriquer un système de transport en commun à l'échelle métropolitaine, à la nécessité de gérer collectivement un parc de logements aidés pour faire en sorte que les formes de solidarité dans l'accès au logement trouve des réponses à la bonne échelle, etc. ? Est-ce qu'on commence à avoir des endroits où on n'est pas très loin de faire atterrir l'interscot via une politique publique qui devienne métropolitaine ? Ou est-ce que c'est dans cinq, dix, quinze ans ?*

Jean-Pierre Flaconnèche : *Concernant le financement des grands équipements, on a besoin d'une clarification dans les compétences des collectivités. Je crois que l'interscot pourrait jouer un rôle le moment venu, pour permettre une plus juste solidarité entre les différents territoires.*

Patrick Gagnaire : *C'est déjà très clair, il y a des concrétisations. L'interscot a fait réaliser une étude sur l'urbanisation autour des gares. Le groupement de coopération métropolitaine Saint-Etienne Lyon Vienne Bourgoin, le G4, les communautés d'agglomération ou la communauté urbaine ont déjà repris à leur compte ces études et vont les mettre en pratique. On en est encore au début, mais je suis assez confiant sur le passage de la réflexion à la mise en pratique.*

Lionel Courdavault : *N'oublions pas que les syndicats mixtes porteurs des Scot n'ont comme compétence que le Scot. Le syndicat mixte n'a pas le pouvoir d'une intercommunalité par exemple pour mettre en œuvre une politique de logements à travers un Programme Local de l'Habitat. Le Scot va intervenir dans les orientations d'une communauté sur ses choix, mais ne va pas assumer à la place d'une communauté, la politique d'une communauté. Donc aujourd'hui, notre travail à l'interscot, c'est d'harmoniser nos visions.*

On parlait de métropole, tout à l'heure, de charte, de négociation, d'accords. La crainte aujourd'hui, c'est d'avoir une périurbanisation folle, une population qui chaque matin va partir sur Lille et puis nous, le soir, on la récupèrera et on la fera vivre. Mais est-ce que la richesse économique sera partagée? On n'en a aucune garantie, aucune certitude. Lille nous a sollicités pour rejoindre l'interscot. Pourquoi pas? Mais dès lors qu'il y a un vrai partage de l'avenir, des inconvénients et des richesses. On est à un stade où on se dit que c'est peut-être intéressant, mais il y a un certain nombre de choses qu'il faut lever. En tous cas, il ne me semble pas qu'au niveau de l'interscot aujourd'hui on ait des pouvoirs de décider à la place des intercommunalités.

Clarisse Schreiner, directrice d'études à l'Agence d'urbanisme de Toulouse : *Les élus de la couronne périurbaine disaient à ceux de l'agglomération centrale : « Nous avons tous les problèmes, vous avez tous les moyens ». Le dialogue est difficile, il est frontal. En fait, tout le travail que nous avons fait depuis la loi SRU, c'est de revenir sur toutes les questions, de lier le social, l'économique et l'environnement, de repartir de toutes les politiques publiques et de se dire qu'on était dans le même bateau. [...] Le problème de la répartition de la richesse a aussi été posé. Est-ce qu'on ne serait pas capable, avec l'interscot, de pousser les projets économiques d'ampleur portés par le conseil général, par la région? Le Scot peut poser ces problème-là, mais l'interscot est le moyen de revenir sur la question des politiques publiques et de les canaliser vers une sorte de dialogue.*

Martin Vanier : *Voir émerger ainsi un dispositif d'orientation des maîtrises d'ouvrage, est-ce un schéma qui convient bien au pragmatisme de l'État ? L'interscot n'a pas vocation à être maître d'ouvrage –c'est ce qui vient d'être expliqué- mais à impulser des visions qui débordent les périmètres de chacune des maîtrise d'ouvrage EPCI, départements, etc. Cette vision des choses qui initierait un découplage entre des fonctions straté-*

giques, d'élaboration de projet à long terme, celles de l'interscot, et des fonctions de mise en œuvre, vous convient-elle? Découplage parce que dans les communautés urbaines ces deux fonctions-là sont étroitement liées l'une à l'autre.

Pierre Miquel : *Peu importe l'échelle de la réflexion. L'aménagement du territoire doit être en mesure de répondre aux problèmes de la société. Aujourd'hui, les sujets qui montent en puissance sont ceux de la précarité énergétique, de l'adaptation au changement climatique -les débats du Grenelle l'ont bien montré. Concernant les corridors biologiques, les trames vertes et bleues, il ne faudrait pas qu'entre deux Scot on ait des coupures complètement fantaisistes. Sur ces sujets sociétaux, l'interscot a un rôle à jouer pour améliorer la cohérence, après peu important les échelles.*

Martin Vanier : *Je relance la question, pensez-vous que dans les dix prochaines années votre interscot va commencer à s'étoffer de fonctions financières et opérationnelles en étant en position d'organiser un peu mieux la transaction que vous appelez tous de vos vœux ?*

Jean-Marc Mesquida : *Sur cette question, on part de très loin. Pour mettre autour d'une table un territoire aussi vaste, ça ne s'invente pas, ça se construit pas à pas. Le Président du GIP, lorsqu'il intervient sur ces questions, dit deux choses. D'abord, sur le projet interscot, un des enjeux, c'est peut-être demain le remembrement des territoires d'EPCI en véritables intercommunalités de projet. Par exemple sur le territoire de l'Interscot, il y a deux communautés d'agglomération, une communauté urbaine et plus d'une vingtaine de communautés de communes. C'est une spécificité. La question est : peut-on aller très loin avec un tel dispositif ?*

Dès lors qu'à chaque communauté de communes peut correspondre des zones d'activités, voire des micros zones d'activités, quand on fait le compte de ces zones potentielles, cela représente environ un siècle de capacité de développement économique ! Si rien ne change, il est très clair qu'énormément de territoires seront laissés pour compte. Cela appelle nécessairement des actes politiques forts en termes de construction d'intercommunalités de projet, autour de pôles économiques limités, autour de polarités urbaines limitées. L'enjeu est ainsi de tendre vers des intercommunalités efficaces en termes économique, social, environnemental.

Et au-delà du périmètre interscot, si on élargit le cercle aux territoires d'agglomération villes moyennes : Montauban, Albi, Castres, Mazamet, qui aujourd'hui s'inscrivent dans la dynamique toulousaine, la question est la même. Si bien qu'il a été décidé, en début d'année, la mise en place d'une commission métropolitaine. Cette commission va associer les grands territoires de Scot périphériques à l'interscot sur trois sujets majeurs : 1° l'enjeu d'un développement économique équilibré. 2° rendre ce territoire accessible à l'ensemble des populations métropolitaines -on est bien là sur un enjeu -interAutorité Organisatrice de Transport-, 3° la maîtrise du développement et l'enjeu environnemental. L'enjeu affiché ici est de créer de la valeur ajoutée sur chaque Scot en renforçant les démarches partagées.

Martin Vanier : *La recomposition territoriale par les territoires eux-mêmes, c'est peut-être un des grands rendez-vous de l'interscot. Lorsque les Pays ont été lancés à la fin des années 90, ça a été un formidable moteur pour accélérer l'intégration communautaire des communes qui avaient un peu traîné les pieds pour passer en communauté de communes, et qui pour accéder à la trame Pays devaient forcément monter d'un cran leur niveau de régulation. De sorte que, à travers l'étape communautaire, les EPCI deviennent des acteurs de la construction des Pays. Donc, à quoi ont servi les Pays dans pas mal de territoire ? A construire les intercommunalités, c'est-à-dire l'étage en dessous. Et peut-être que l'interscot va fondamentalement servir à faire que les EPCI deviennent des acteurs majeurs des Scot, c'est-à-dire à construire l'étage en dessous... Ce qui n'est jamais désespérant parce qu'effectivement pour s'élever, il faut commencer par l'étage en dessous.*

Patrick Gagnaire : *Aujourd'hui il faut quand même recadrer les choses. Ça rejoint la question : l'interscot, concrètement, qu'est-ce qu'il peut faire ? Déjà il faut rappeler qui sont les élus de l'interscot. On est des élus communaux, désignés par nos communes dans une intercommunalité -pas de suffrage universel dans les intercommunalités-. Ensuite, on se désigne au sein de ces intercommunalités dans les Scot. Et les Scot entre eux désignent encore à l'interscot. Donc vous voyez, démocratiquement, à un moment donné, il y a quand même un problème. Je crois que dans l'interscot aujourd'hui on est arrivé à un seuil de tolérance en terme démocratique...*

Martin Vanier : *... Vous questionnez la traçabilité démocratique de l'interscot...*

Patrick Gagnaire : *Tout a fait ! [...] La mise en place de la gouvernance métropolitaine, le G4, c'est à un moment, une manière pour les intercommunalités de dire aux Scot : l'interscot vous l'avez impulsé, c'est fondamental. **Maintenant, les intercommunalités souhaitent garder les compétences.** Parce que les compétences... et les moyens financiers, sont dans les intercommunalités. L'interscot lyonnais c'est un budget de 200 000 €, avec ça on ne va pas loin. On n'a pas de vocation opérationnelle.*

3. Quelles limites pour l'interscot ?

Martin Vanier : *Les interscot -Lyon, Toulouse, Terres du Nord- sont en train de grossir : quel est le modèle de croissance ? Car au nom de l'interterritorialité, il n'y a pas de limite, et vous avez tous dits le bénéfice de ne pas en avoir. Une limite spatiale ou organisationnelle permet de dire la bonne configuration de l'interscot. Attendriez-vous, pour trouver cette réponse, l'aide de l'État, qui pourrait être une forme d'organisateur des interscot ? Ou de la région ?*

Patrick Gagnaire : *Quand les effets générés par l'agglomération centrale diminuent au point que les élus de la périphérie n'éprouvent plus de points communs avec ceux de l'agglomération centrale, très naturellement, on ne se tourne pas vers cette agglomération centrale. C'est sans doute à géométrie variable. Les élus connaissent très bien leurs territoires, ils sentent naturellement les limites. **Il ne faut pas trop se mettre de règles a priori et laisser faire la réflexion, les choses se font assez naturellement entre élus.***

Lionel Courdavault : *Il faut garder la notion d'adhésion librement consentie à un projet. [...] Ça ne doit pas se gérer par l'État, ni qui que ce soit.*

Serge Morin : *A propos des limites... Il faudrait que l'interscot reste un lieu de négociation, peut-être de préconisation, mais évolutif. **Ça aussi, c'est nouveau dans la pensée de la planification, qu'on ait pas quelque-chose de rigide mais quelque-chose qui précède, encadre des territoires qui se font « avec les pieds ».** Nous ne savons pas ce que sera l'avenir de l'interscot. Par exemple, avec la Ligne Grande Vitesse, nous ne savons pas comment vont évoluer certains territoires. Il faut donc que nous soyons adaptables à ces transformations, que nous pouvons peut-être anticiper, mais que nous ne pouvons pas prévoir globalement. **Les limites on ne peut pas les définir. Il faut que nous ayons une veille sur ces limites, qu'on réponde aux sollicitations de nos voisins. Soyons pragmatiques.***

Synthèse de la table-ronde, Martin Vanier

Dans un interscot il y a un mot très joli, c'est inter. Et l'inter, à mon avis, ça change quatre choses dans le sujet général de la construction des territoires, de la construction métropolitaine et de l'aménagement. Ça change, mais peut-être que provisoirement, les règles, les us et coutumes de la construction politique. C'est quand même génial une construction politique dont la règle n°1 est : pas de leadership, en tous cas pas qui soit affiché, et s'il y a un leader qu'il se fasse discret SVP. C'est quelque-chose de fondamentalement nouveau. Jusqu'à présent, il y avait équivalence entre la construction politique et la construction du leadership. Mais peut-être qu'avec l'inter, effectivement, on passe par un autre chemin. Est-ce provisoirement ou est-ce définitivement ? C'est en tous cas une révolution politique profonde qui serait ainsi dessinée.

Ça change ensuite le champs des objets de la planification, ça a été dit, parce que de toute évidence avec l'interscot on rentre dans un champs de transaction entre ceux qui ont l'eau, ceux qui ont le foncier, ceux qui ont la résidentialité, etc. Et la planification, comme économie de la transaction, de la compensation, c'est quelque chose d'assez enthousiasmant, qui d'une certaine façon redéfinit le concept de solidarité.

Ça change aussi le couplage jusqu'alors obligatoire entre les différentes fonctions : la pensée / la collecte financière / la mise en œuvre. Avant, tout territoire se construisait en intégrant toutes ces fonctions dans une même autorité, avec un élu, un périmètre, des citoyens. Là, nous nous rendons compte que les conditions de l'efficacité sont de découpler ces fonctions, avec des endroits plus grands où on pense, des endroits plus petits où on fait, d'autres endroits à géométrie variable où on partage. Ce découplage des fonctions n'est pas une petite affaire parce que de toute évidence ça risque de continuer à alimenter la complexité territoriale qui est par ailleurs l'objet de tous les efforts législatifs de réduction... ce qui ne manque pas de sel.

Et enfin, ça change tout simplement la conception territoriale même. Comme vous le savez, un territoire est une construction limitée, finie et nous avons bien dit les uns et les autres en quoi l'inter- était un nouvel espace plus qu'un nouveau territoire. Par conséquent, nous avons avec l'interscot un objet finalement... merveilleux.

