

DE NOUVELLES ASSOCIATIONS AVEC LES ACTEURS DU TERRITOIRE IMPLIQUÉS DANS CES DÉMARCHES RÉCENTES

Après nous être attaché dans la partie précédente à montrer que les inter-SCoT et les MAA offrent une meilleure réponse, en termes d'adéquation aux périmètres fonctionnels des régions métropolitaines, nous étudierons dans cette seconde partie la place laissée aux différents acteurs du territoire dans ces démarches et les récentes réponses qu'ont apporté les gouvernements au fait métropolitain.

1. Des démarches adaptées à chaque territoire

11. Les acteurs concernés par les MAA (études des MAA de la première vague)

Le livre blanc de 2006 montre la volonté du gouvernement de réformer la gouvernance des grandes agglomérations anglaises (volonté partagée par de nombreux observateurs et élus – Bailoni, 2008) en appelant au renforcement des coopérations entre autorités locales voisines dans ces mêmes agglomérations.

L'une des raisons d'être des MAA est donc l'importance donnée aux LSP, qui en s'affranchissant des frontières institutionnelles peuvent le porter efficacement. Ainsi aux côtés des autorités locales (entre 4 et 11 par MAA, pour les 7 MAA de la première vague de juillet 2008) se retrouvent impliqués les RDA, de nombreux *quangos*³¹, le secteur privé, le secteur publique, etc.

Nombre d'autorités non locales (par structure) partenaires lors de la signature des MAA de juillet 2008

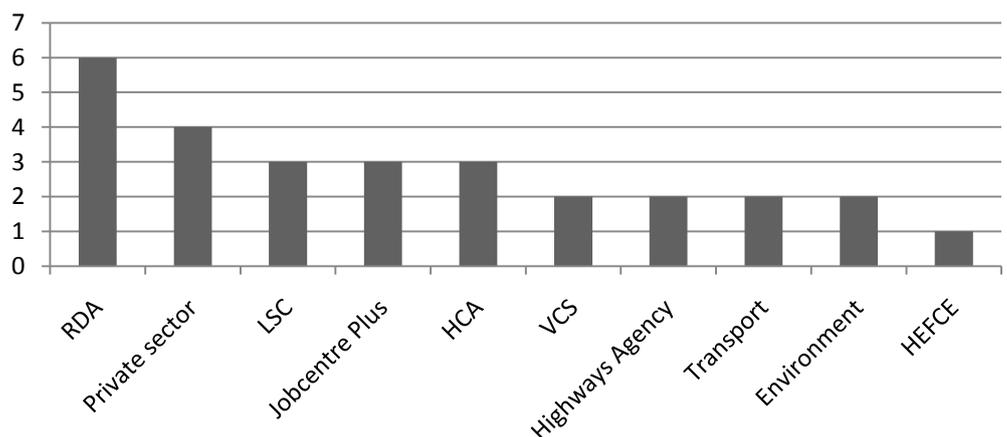


Figure 14 : Graphique du nombre d'autorités locales (par structure) partenaires lors de la signature des MAA de juillet 2008
Sources : DCLG, 2008

Le graphique ci-dessus indique le nombre d'autorités non locales participant à un LSP ayant mis en place l'un des 7 MAA de la première vague. On remarque que les RDA sont un partenaire clé présent dans chacun des MAA, excepté dans celui du *South Yorkshire* où le thème principal concerne le marché du logement et son renouvellement. On peut s'étonner de la relative faible importance du secteur privé (présent dans 4 des 7 MAA par l'intermédiaire d'organisation comme les Chambres de Commerce et les *Business Link*³²) alors que ces démarches ont été adaptées pour que de telles organisations s'impliquent dans les partenariats. Parmi les *quangos* ayant intégrés une

³¹ *Quasi non-gouvernemental organisations* ou *quasi autonomous non-gouvernemental organisations*, sont des agences de l'état agissant au niveau local, régional ou national, bénéficiant d'une certaine autonomie, mais ne dépendant politiquement que des ministères. Ces agences, sur lesquelles les électeurs n'ont aucun contrôle direct, exercent des compétences et dépensent de l'argent public dans des domaines très divers : service publics (santé, éducation), développement économique, aménagement du territoire, etc.

³² Les *Business Link* sont des services gratuits, de conseils et d'assistance pour les entreprises, qui dépendent du gouvernement anglais.

des démarches sont donc compris le LSC³³, le HCA³⁴, des organisations environnementales telles que les Agences de l'environnement³⁵ et *Natural England*³⁶ et le HEFCE³⁷ (dans respectivement 3, 3, 2, et 1 des 7 MAA de juillet 2008). Autre acteur important (concerné par 3 des 7 MAA), l'Agence pour l'emploi³⁸, car l'emploi est l'un des thèmes les plus souvent abordés dans les MAA. Ce qui est aussi le cas du transport, aussi retrouve-t-on dans les partenaires l'Agence des autoroutes et d'autres organismes liés aux des transports. Les associations et le secteur du bénévolat (VCS³⁹) sont, malgré la volonté de faire intervenir ce secteur dans les LSP en charge des MAA, finalement peu présent au sein des MAA (dans seulement 2 sur les 7 MAA de juillet 2008). Ceci nous montre la diversité des acteurs prenant part, aux côtés des autorités locales, à la mise en place des MAA.

MAA	Autorités locales impliquées	
	Nom	Nombre
Tees Valley	Darlington, Middlesbrough, Redcar and Cleveland, Hartlepool, Stockon-on-Tees	5
Greater Manchester	Bolton, Bury, Manchester , Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan	10
South Yorkshire	Sheffield , Doncaster, Rotherham, Barnsley	4
Leeds City Region	Barnsley, Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds , Wakefield, York, North Yorkshire, Selby, Craven, Harrogate	11
PUSH	Hampshire, Portsmouth, Southampton, East Hampshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, Test Valley and Winchester	11
Bournemouth, Dorset and Poole	Bournemouth, Poole, Dorset, Christchurch Council, East Dorset, North Dorset, Purbeck, West Dorset, Weymouth and Portland	9
Tyne and Wear	Gateshead, Newcastle , North Tyneside, South Tyneside, Sunderland, Durham, Northumberland	7

Figure 15 : Les autorités locales impliquées dans une de démarches de MAA de la première vague (signée en juillet 2008) – (Les MAA concernant une métropole sont surlignés en rouge)

³³ Le *Learning and Skills Council* est le plus important *quangos* britannique dépendant du ministère du travail, de l'éducation et de la formation ainsi que du ministère des enfants, de l'éducation et des familles.

³⁴ Le *Homes and Communities Agency* est l'organisme qui finance les logements sociaux en Angleterre, il a été créé par le *Housing and Regeneration Act* de 2008.

³⁵ L'Agence de l'environnement (*Environment Agency*) est, entre autre, un *quangos* sous la responsabilité du ministère de l'environnement, de la nourriture et des affaires rurales.

³⁶ *Natural England*, fondé en 2006, est un organisme chargé de protéger l'environnement naturel (la faune et la flore, les cours d'eau, la mer, la géologie et les sols) en Angleterre. Il est aussi chargé d'éduquer les gens et de leur permettre d'accéder à l'environnement.

³⁷ Le conseil de financement de l'enseignement supérieur anglais (*Higher Education Funding Council for England*), lui aussi *quangos* et ce depuis 1992, dépend du ministère du travail et du ministère de l'innovation, des universités et de la formation. Il est responsable de la distribution des financements aux universités, à l'enseignement supérieur et à la formation continue.

³⁸ L'Agence pour l'emploi (Jobcentre Plus) est une agence gouvernementale, agissant pour les personnes en âge de travailler, dépendant directement du secrétariat d'État pour l'emploi et la réforme de la sécurité sociale.

³⁹ Voluntary and Community Sector.

12. Les structures porteuses des démarches inter-SCoT

Les démarches inter-SCoT quant à elles regroupent essentiellement des acteurs publics. Il faut, pour assurer la pérennité de la démarche, savoir mobiliser les élus mais aussi pour des actions effectives, réunir et faire travailler ensemble les acteurs techniques. Cette mobilisation peut se faire, en général durant les prémices de la démarches, par des réunions annuelles des différents présidents des SCoT concernés. Elle peut aussi engager plus régulièrement les élus locaux au travers d'autres formes de rencontres tels que des ateliers pouvant associer des élus, des techniciens et des professionnels sur des thèmes particuliers.

Inter-SCoT	Modalités de mobilisation des acteurs
Aire métropolitaine lyonnaise	Rencontre des Présidents (1 à 2 par an) Ateliers thématiques Des avis communs Ateliers et forums élus / professionnels
Aire urbaine toulousaine	Rencontres dans le cadre du Groupement d'Intérêt Public et à chaque grande étape des SCoT lors des « ateliers territoriaux »
Alpes-Maritimes	Charte inter-SCoT signée en 2007
Bas-Rhin	Rencontres biannuelles Des avis communs signés
Haut-Rhin	Rencontre des Présidents 1 à 2 fois par an Forte implication du conseil général
Scarpe Artois	Rencontre des Présidents
Nantes-St Nazaire	Une rencontre organisée par le président du conseil général. Premiers contacts entre le vice-président du SCoT central et élus des autres SCoT
Région niortaise	Une rencontre des Présidents présidée par le Préfet
Vallée de l'Oise	Quelques rencontres des Présidents
Littoral de Languedoc-Roussillon	Quelques rencontres de Présidents Charte du réseau inter-SCoT signée Mobilisation sur la politique des régions de l'UE en préparation
Ille-et-Vilaine	« Carrefour des SCoT » entre 2005 et 2008
Maine-et-Loire	Rencontres régulières des Présidents
Gironde	Rencontres d'élus
Pays Vichy-Auvergne	En projet
Lorraine	En projet
Côte d'Opale	Rencontres dans le cadre du Syndicat Mixte Côte d'Opale

Figure 16 : Les modalités de mobilisation des différents acteurs dans les démarches inter-SCoT
(Les inter-SCoT concernant une métropole sont surlignés en rouge)

Les agences d'urbanisme se retrouvent souvent au centre de ce système de partenariat horizontal. Et, en cas d'absence d'institutions spécifiques pour porter l'inter-SCoT, elles apparaissent les plus légitimes pour initier, porter et conduire les dynamiques enclenchées. En tant qu'outils partenariaux, elles rendent possible l'implication du plus grand nombre d'acteurs de la région métropolitaine au sein de cette structure unique. En outre, les capacités d'expertise des agences sont un levier précieux de rapprochement entre les SCoT et permettent la médiation et la concertation par des apports techniques objectifs.

Dans l'aire urbaine toulousaine un comité technique regroupant étroitement l'agence d'urbanisme et l'État, ainsi que des représentants des administrations des collectivités, assure l'animation et la coordination des différentes missions de l'inter-SCoT.

Concernant l'aire métropolitaine lyonnaise, l'animation par l'agence d'urbanisme a été officialisée en 2004 grâce à un mandat des syndicats mixtes. Le Grand Lyon, principal financeur de l'agence, et l'État, soutiennent de la même façon fortement cette démarche. L'agence a animé différents ateliers thématiques (dynamiques résidentielles, développement économique, transports-mobilités, espaces naturels et agricoles), en présence des techniciens des quinze intercommunalités et des chefs de projet SCoT. L'ensemble de ces travaux a été restitué lors d'un forum en 2003, réunissant environ 200 élus des syndicats mixtes. Dès lors, les syndicats mixtes ont participé à l'élaboration du programme partenarial de l'agence et à son financement. Une maîtrise d'ouvrage collective est née, la démarche inter-SCoT est aujourd'hui animée par l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, en collaboration avec l'agence d'urbanisme EPURES (l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise).

Aussi la démarche inter-SCoT lyonnaise s'articule-t-elle autour de réunions semestrielles de comités techniques regroupant les chefs de projet SCoT, les techniciens de l'agence d'urbanisme et des représentants des structures associées telles que la DRE⁴⁰ et la RUL⁴¹ par exemple ; et de réunions semestrielles nommées « Rencontres des Présidents » ayant comme objectif l'ouverture de débats autour de problématiques communes pour les élus. Elles servent également à créer un lien de confiance et des habitudes de travail entre élus de territoires voisins. La démarche inter-SCoT est donc à la fois un espace de dialogue mais aussi une force d'expertises et d'études à l'échelle de la région métropolitaine lyonnaise. Un exercice prospectif est également mené, dont les premiers résultats ont été publiés mi-2006 dans le bulletin de veille métropolitaine « Vers quelle métropole allons-nous ? » et d'autres « Carnets » déclinant la vision prospective de l'aire métropolitaine lyonnaise à l'horizon 2030 et ce dans différents domaines.

Le rôle de l'État dans les démarches inter-SCoT varie selon qu'il soit ou non l'initiateur de la démarche et que soit présent ou non sur le territoire une DTA. Pour la démarche toulousaine, c'est le préfet qui est à l'initiative des réflexions inter-SCoT. Il menait les premières réunions avant l'arrêt des périmètres des SCoT, et maintenant que ceux-ci sont arrêtés a laissé la place aux différents syndicats mixtes (il reste cependant présent lors des réunions). Les DDE⁴² du Maine-et-Loire, de l'Ille-et-Vilaine (territoires où la cohérence des SCoT était à rechercher) organisent les réunions entre acteurs politiques et techniques. La DDEA⁴³ des Alpes-Maritimes participe à l'inter-SCoT pour

⁴⁰ Direction Régionale de l'Équipement (de Rhône-Alpes).

⁴¹ Région Urbaine de Lyon : Créée en 1989, cette association rassemble les grandes collectivités de l'aire métropolitaine lyonnaise : Grand Lyon, Région Rhône-Alpes, Saint-Etienne Métropole, les quatre départements et les agglomérations. Elles se sont réunies au sein de cette association afin de définir des stratégies concertées pour le développement de la région urbaine lyonnaise, et impulser des actions de coopération.

⁴² Direction Départementale de l'Équipement.

⁴³ Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture.

s'assurer de la prise en compte de la DTA sur ce territoire ; le cas est similaire pour la région métropolitaine lyonnaise. Pour les autres démarches la place de l'État n'est pas encore fixée, mais il peut-être totalement absent, c'est par exemple le cas pour le Bas-Rhin.

Les régions sont quant à elles relativement absentes de ces démarches. Aussi le rôle des conseils régionaux semblent assez peu reconnu par les acteurs locaux. Le département est souvent impliqué dans les inter-SCoT, il peut alors y avoir un rôle moteur (comme c'est le cas dans le Haut-Rhin). Mais il peut aussi bien être totalement absent (comme dans le Bas-Rhin ou dans l'aire métropolitaine lyonnaise). Les limites des départements sont quelquefois proches de celles des inter-SCoT ce qui peut rapprocher les problématiques de ces collectivités de celles soulevées par les démarches inter-SCoT.

L'implication des différents acteurs prouvent que les démarches inter-SCoT s'adaptent à chaque territoire et sont assez rapidement appropriées par les acteurs locaux. L'existence d'une agence d'urbanisme est également un atout important dans la mise en place et le portage de ces démarches.

2. Une reconnaissance des aires métropolitaines au niveau national différente

21. La création de nouvelles entités en Angleterre : les *city-regions* pilotes

Suite à une série de rapport intitulée « *A Framework for city-regions* » parue en 2006 qui reconnaissait dans les *city-regions* le rôle de moteur de la croissance économique, le Chancelier de l'Échiquier⁴⁴ a annoncé dans le rapport prébudgétaire de 2008 que le Gouvernement avait l'intention d'établir de nouveaux accords avec au moins deux *city-regions*. Par la suite, dans le budget final d'avril 2009, il a nommé le Grand Manchester et Leeds comme les deux *city-regions* pilotes.

Ce statut accorde aux deux *city-regions* plus de liberté et transmet de nouvelles compétences stratégiques pour qu'elles puissent produire une planification plus intégrée et être responsable en matière de logement, de transport, de renouvellement urbain, d'emploi et de formations. Ces accords ont donc été développés en lien étroit avec les élus présent sur ces territoires et les fonctionnaires de l'État afin qu'ils reflètent au mieux les besoins réels des deux *city-regions*. Ils ont été définitivement approuvés par Leeds en novembre 2009 et par le Grand Manchester en décembre 2009.

Ainsi la *city-region* pilote du Grand Manchester bénéficie-t-elle plus particulièrement de compétences concernant les formations des adultes, l'apprentissage et la formation des 16-19 ans ainsi que le transport. Quant à la *Leeds city-region*, ses compétences particulières concernent le logement et le financement du renouvellement et la formation des adultes ; des travaux sont également en cours avec le gouvernement pour des compétences liées au transport et le financement du développement d'ensembles immobiliers à basse émission de carbone.

Pour déterminer l'ensemble des *city-regions* pour l'Angleterre l'ODPM⁴⁵ a utilisé une définition qui, bien que floue, a abouti à la mise en place d'une carte, qui pourrait refléter le futur développement de cette politique.

« Les city-regions sont des territoires élargis dont les principaux centres urbains attirent les populations pour le travail et pour les services tels que les commerces, l'éducation, la santé, les loisirs et le divertissement. L'échelle de la city-region joue également un rôle important dans le domaine des entreprises (par l'organisation des chaînes d'approvisionnement et l'accès aux sous-traitants). La city-region est donc une entité fonctionnelle importante. »

La *city-region* est donc, pour l'ODPM, le mélange d'attributs économiques, sociaux, physiques/environnementaux et culturels, qui représentent plus le déterminant de la qualité de vie des populations que le périmètre artificiellement petit du district ou artificiellement grand de la région (Londres étant la seule exception en Angleterre où la région administrative est plus petite que la région fonctionnelle effective).

⁴⁴ Le ministre des Finances (*The Chancellor of the Exchequer*) est le titre du ministre siégeant au cabinet britannique responsable de toutes les questions économiques et financières.

⁴⁵ *Office of the Deputy Prime Minister*.

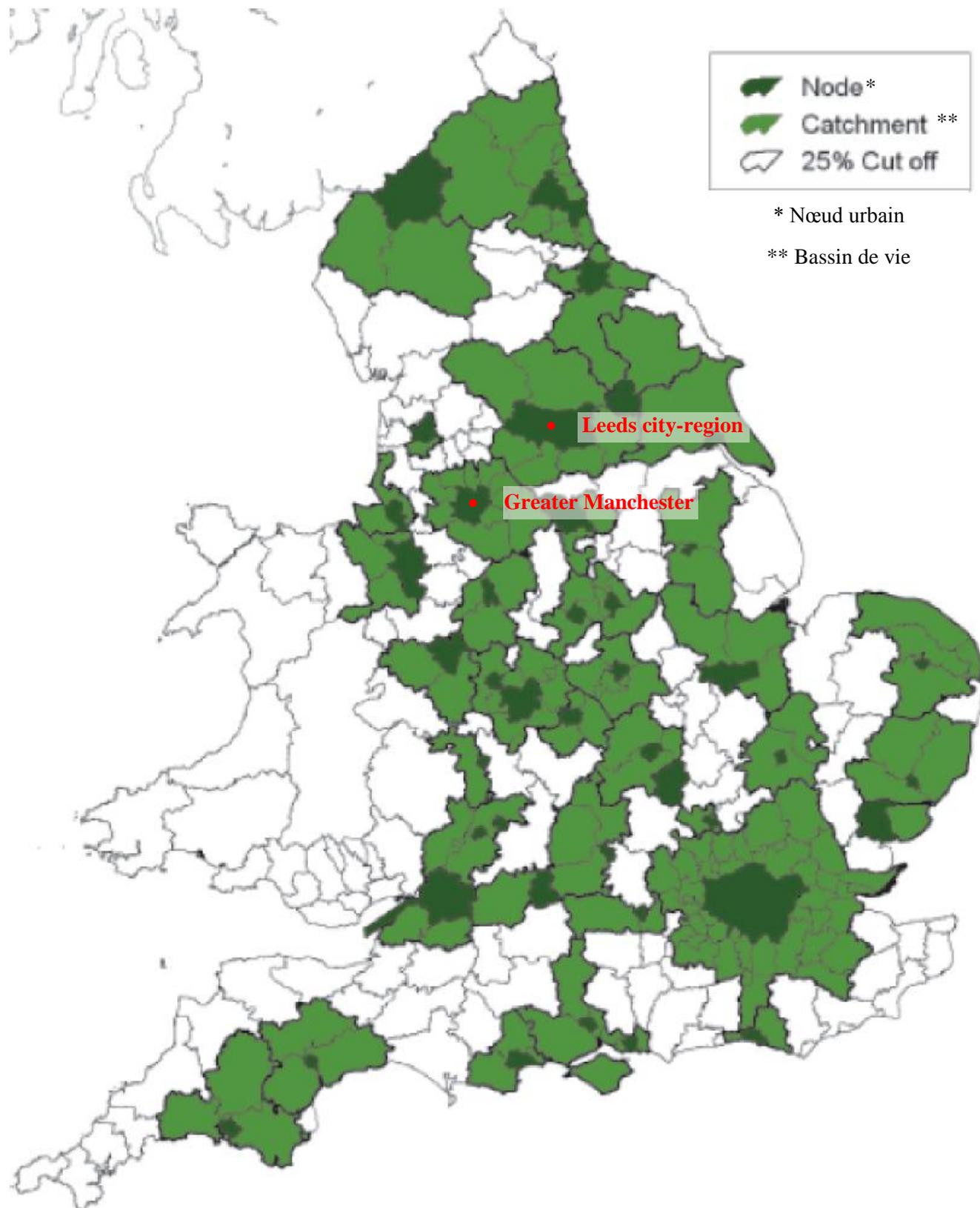


Figure 17 : Limites des *city-regions* selon la définition donnée par l'ODPM
Sources : ODPM, 2006

De ce point de vue les *city-regions* sont définies par leurs bases économiques et améliorent de fait les relations entre partenaires sans créer de nouvelles structures institutionnelles. Ainsi les élus, tout en gardant chacun leur autonomie, travaillent ensemble en partenariat avec les autres acteurs du territoire (tels que les associations, le secteur privé, les *quangos*, les services publics et l'État, etc.). La *city-region* étant un espace relativement flou, qui est aussi capable d'adapter ses périmètres d'intervention en fonction des objectifs et des partenariats.

Le choix de ces deux *city-regions* n'est pas non plus anodin. Toutes deux situées au nord du pays elles sont intégrées au programme de la *Northern Way* (la « Voie du Nord »). Ce programme sur vingt ans est censé permettre aux régions du Nord (au nombre de trois : *North West*, *North East*, *Yorkshire and the Humber*) de combler leur « retard endémique sur les régions du Sud » (Bailoni, 2008). Il affiche un objectif audacieux, afin de compenser l'important fossé entre le Nord et le Sud : la réduction des disparités territoriales ; alors que depuis des décennies l'ensemble des politiques publiques mises en place n'y sont pas parvenues. Cependant la question de la réussite d'une telle démarche (peu ambitieuse par rapport aux objectifs, autant d'un point de vue politique que financier) alors que beaucoup d'autres stratégies ont échoué (Bailoni, 2008).

Les deux *city-regions* pilotes avaient mis auparavant en place des partenariats via des MAA, ce nouveau statut ne vient pas en contradiction, mais apparaît plutôt comme une évolution en adoptant des objectifs complémentaires. Aussi les MAA de Leeds et de Manchester ont-ils toujours cours.

22. Les « propositions » de métropoles françaises

En France les propositions et les rapports prenant acte du fait métropolitain se sont succédés. Nous pouvons ainsi penser à l'appel à la coopération métropolitaine en 2004, au rapport « Perben » de 2008 ainsi qu'au très récent rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales de 2009.

L'appel à coopération métropolitaine, lancé par l'ancienne DIACT⁴⁶ (redevendue aujourd'hui DATAR), visait à faire coopérer des collectivités locales faisant partie de régions métropolitaines par le biais de projet de développement. Il avait aussi pour objectif d'inciter et d'accompagner les acteurs du territoire dans leurs réflexions prospectives à une échelle plus large. Cette démarche s'inscrivait dans un calendrier plus large débuté en décembre 2002 (avec la publication du rapport du comité stratégique DATAR) et devant aboutir dès 2007 à la signature de contrats métropolitains. Après réception des dossiers, 15 métropoles sont retenues (cf. carte ci-dessous), des journées techniques sont organisées fin 2005⁴⁷, cependant il est apparu clair que le gouvernement, malgré la forte volonté affichée au départ, ne donnerait finalement pas suite à cet appel (Lefèvre, 2009).

Coopération métropolitaine	Système urbain ou réseau de ville ?	Dimension transfrontalière ?
Agglomération Franco-Valdo-Genevois	Système urbain « classique »	Oui
Aire Métropolitaine de Lille	Système urbain « complexe »	Oui
Aire Métropolitaine Toulousaine	Système urbain « classique »	Oui
Aire Toulonnaise	Système urbain « classique »	Non
Conférence des Villes et Agglomérations de Rhône-Alpes	Système urbain « complexe »	Non
Côte d'Opale - Flandre Occidentale Belge	Réseau de villes	Oui
Espace Métropolitain Loire-Bretagne	Réseau de villes	Non

⁴⁶ Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

⁴⁷ À Marseille le 24 novembre 2005 et à Lille le 29 novembre 2005 (DIACT, 2005).

Eurodistrict Strasbourg - Ortenau	Système urbain « classique »	Oui
Marseille Provence Métropole Pays d'Aix	Système urbain « complexe »	Non
Métropole Côte d'Azur	Système urbain « classique »	Oui
Métropole Normande	Réseau de villes	Non
Réseau Clermont Auvergne Métropole	Réseau de villes	Non
Réseau Métropolitain Rhin-Rhône	Réseau de villes	Oui
Sarrebruck - Moselle Est	Système urbain « classique »	Oui
Sillon Lorrain	Réseau de villes	Non

Figure 18 : Caractéristiques des coopérations métropolitaines lauréates

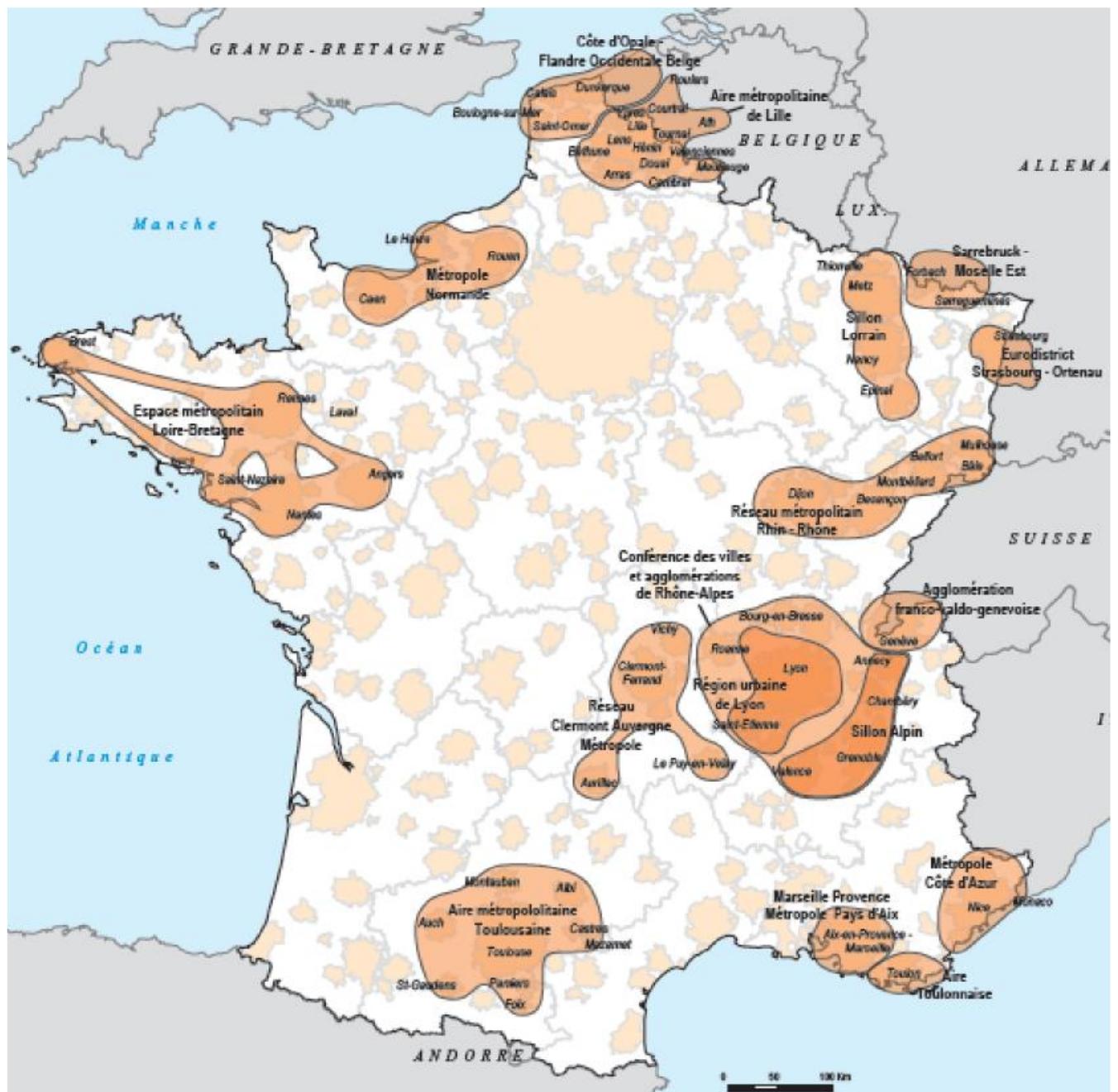


Figure 19 : Les coopérations métropolitaines lauréates
Sources :DATAR, 2005

La question métropolitaine est de nouveau traitée 3 ans plus tard avec la parution, par une commission de l'assemblée nationale dirigée par Dominique Perben (député de la 4^{ème} circonscription du Rhône), du rapport « Imaginer les métropoles d'avenir ». Il se contente cependant de définir les régions métropolitaines comme « *une métropole ou un ensemble de villes liées entre elles, et comprenant leur zone périurbaine, et comptant 500 000 habitants ou plus* ». Par ailleurs ces propositions peu novatrices n'ont eu pour l'instant aucune suite (Lefèvre, 2009), à l'image de la proposition 15 « renforcer la contractualisation État-métropoles » (semblant faire écho à l'appel à coopération métropolitaine).

Dernier rapport en date abordant le sujet métropolitain, le rapport du Comité pour la réforme des collectivités, « Il est temps de décider », remis officiellement au président de la République le 5 mars 2009. Dans sa proposition 8 (« créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut ») il préconise la création de « métropoles » sur une partie des agglomérations du territoire français (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes). Ces nouvelles collectivités locales auraient à la fois des compétences des communes et des départements. Il n'est pourtant pas fait mention de leur périmètre ni de l'ensemble des choix qui ont poussé au choix de ces agglomérations. Le risque est de rendre le millefeuille territorial encore plus épais alors que la volonté affichée était de l'amincir, comme l'explique M. Vanier :

« Le comité, ne peut [...] que produire les conditions d'une accentuation de la confusion territoriale [...] en proposant que, parmi les collectivités locales actuelles, seules les communes (et les plus petites d'entre elles) exercent une compétence générale, alors que tout le problème est dans le morcellement de ces collectivités de base. Le paradoxe étant que, lorsque des métropoles seront en place, les communes urbaines les plus puissantes et les plus efficaces passeront au rang de simples arrondissements et sortiront du statut de collectivités locales (proposition 8), tandis que la myriade des petites communes rurales qui ne feraient pas le choix des "communes nouvelles" continuera à exercer la comédie de la compétence générale ! De plus on sera passé de trois à quatre niveaux de collectivités locales, au nom de la simplification du mille-feuille... »⁴⁸

On peut être cependant étonné que, pas une seule fois, dans chacun des deux rapports précités il n'est fait référence aux démarches inter-SCoT qui semblent pourtant aujourd'hui les plus à même de mettre en place un projet d'aménagement stratégique à l'échelle des régions métropolitaine...

⁴⁸ VANIER M., « Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales : un "bling blang" territorial ? », 2009.