

Projet de Fin d'Etudes

COMPARAISON DES MODES DE GOUVERNANCE APPLIQUÉS AUX *CITY- REGIONS* ANGLAISES ET AUX RÉGIONS MÉTROPOLITAINES FRANÇAISES

**Inter-SCoT et MAA : une même vision de
la planification métropolitaine ?**



2009-2010

Rémy POKORNY

Directeur de recherche

M. Jean-Paul CARRIÈRE

**COMPARAISON DES MODES DE
GOUVERNANCE APPLIQUÉS AUX
CITY-REGIONS ANGLAISES ET AUX
RÉGIONS MÉTROPOLITAINES
FRANÇAISES**

**Inter-SCoT et MAA : une même
vision de la planification
métropolitaine ?**

2009-2010

Rémy POKORNY

Directeur de recherche

M. Jean-Paul CARRIÈRE

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ÉTUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

À cet effet, je remercie tout particulièrement M. Jean-Paul Carrière, enseignant chercheur à l'École Polytechnique de Tours - Département Aménagement et tuteur de ce mémoire, pour ses conseils constructifs.

Enfin, je remercie personnellement ma relectrice pour l'attention qu'elle a porté à mon travail.

SOMMAIRE

Avertissement.....	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études.....	6
Remerciements.....	7
Sommaire	8
Introduction	9
Partie 1 : Vers une meilleure adéquation du périmètre de l'outil au périmètre de l'aire fonctionnelle.....	15
1. L'inadéquation des outils préexistants aux périmètres des <i>city-regions</i> et des aires métropolitaines.....	16
2. Genèse et évolution des inter-SCoT et des MAA.....	19
3. Un cadre législatif peu contraint par rapport aux outils comparables d'échelle inférieure	26
4. Les relations entre, d'une part, les LAA et les MAA et, d'autre part, les SCoT et les inter-SCoT.....	30
Partie 2 : De nouvelles associations avec les acteurs du territoire impliqués dans ces démarches récentes.....	35
1. Des démarches adaptées à chaque territoire	36
2. Une reconnaissance des aires métropolitaines au niveau national différente.....	41
Conclusion.....	46
Bibliographie	47
Table des figures	49
Table des matières.....	50
Liste des sigles.....	52

INTRODUCTION

Le récent rapport du comité pour la réforme des collectivités locales (du 5 mars 2009), et notamment sa proposition 8¹, le prouve, la question métropolitaine est, en France, encore d'actualité et n'a toujours pas trouvée de réponse. Les actions suivront-elles ? C'est là une question que l'on peut se poser quant on voit que le précédent rapport sur ce thème (le rapport Perben, « Imaginer les métropoles d'avenir » de 2008), malgré de nombreuses propositions (certes peu novatrices) n'a abouti à ce jour à aucune action. En Angleterre, différents rapport gouvernementaux se succèdent depuis 2006 ayant pour thème les *city-regions*, notamment le rapport intitulé « *A framework for city-regions* » (ce rapport présente les résultats d'une étude pour le développement d'une base destinée à soutenir les changements des politiques futures nationales en faveur des *city-regions*). Cet enjeu politique fort a donné naissance au statut de *city-regions* pilotes accordé à Manchester et Leeds. Aussi le présent projet de recherche s'inscrit-il dans une actualité mouvante.

Ce PFE est inclus dans le cadre d'un programme de recherche franco-anglais : « *L'aménagement stratégique des espaces métropolitains face à l'émergence des city-regions : approche comparée franco-anglaise* ». Aussi les terrains et documents étudiés ici ne porteront que sur le territoire français ou celui de l'Angleterre, et n'intégreront pas les autres composantes du Royaume-Uni.

Bien que géographiquement proche, il existe, entre la France et l'Angleterre, une grande différence dans leurs systèmes de planification, que se soit au niveau des structures, des applications sur le terrain ou bien encore de la philosophie que les guide (Booth et al., 2007). On note que, malgré cela, les 2 pays se retrouvent confrontés au phénomène de métropolisation (et à ces multiples effets²), qui est la « *traduction urbaine de la globalisation*³ ». Ceci entraîne un dépassement de leurs échelons administratifs historiques (Bachelet et al., 2006 ; Lefèvre, 2009 ; entre autres).

En effet de nombreux enjeux dépassent les frontières des communes et des intercommunalités (en France) et celles des *parishes*, *districts* ou *counties* (en Angleterre). Ainsi la mobilité (à l'image des TER⁴ en France par exemple), les questions foncières et économiques, de valorisation des espaces agricoles périurbains, etc. ne trouvent pas leurs limites à l'intérieur de ces périmètres institutionnels.

¹ « Proposition n° 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. ».

² L'avis adopté le 4 avril 2003 par le Conseil économique et social commence en introduisant que « *La métropolisation est la "traduction urbaine de la globalisation". C'est un ensemble de processus dynamiques qui transforment les grandes villes en métropoles. Elle touche aujourd'hui tous les pays même si elle se manifeste sous des formes différentes qui tiennent aux caractéristiques économiques, sociales, culturelles, politiques et historiques de chacun d'entre eux. [...] Elle est le carrefour des logiques régionales, nationales et de la mondialisation avec ses effets positifs (création de richesses) et ses aspects négatifs (massification des exclusions)* ».

³ LACOUR C., PUISSANT S. – *La métropolisation - croissance, diversité et fractures* – Paris : Anthropos-Economica, 1999 – 190 p. – (Collection Villes).

⁴ Transports Express Régionaux.

Cette inadéquation entre les échelons administratifs a entraîné l'émergence d'aires fonctionnelles à un niveau subrégional. Le but de ce PFE n'est pas de définir précisément et de comparer les aires métropolitaines (à la française) et les *city-regions* (à l'anglaise), ceci sera fait dans le PFE de Marie Huygues, mais nous proposerons tout de même dans la suite de ce paragraphe une définition englobant ces deux termes. On parlera alors en France de régions métropolitaines et en Angleterre de *city-regions*. Ce dernier est utilisé depuis une cinquantaine d'années par les urbanistes et les économistes pour désigner à la fois la ville ou conurbation et son arrière pays (on peut retrouver les prémices de ce concept dans les écrits de Patrick Geddes – 1854-1932 – Buser, 2008). Ces concepts se sont ainsi à rapprocher des idées de Hall (1966) et Friedmann et Wolff (1982), du terme de ville mondiale (« *global city* ») de Sassen (1991) et de celui de métropole⁵ tel que défini par F. Asher (1995). **Ainsi la région métropolitaine est le territoire sur lequel s'exerce l'influence d'une ou plusieurs métropoles (possédant un important pouvoir économique) qui organisent la structure urbaine qui l'environne en se plaçant comme un nœud pour les différents réseaux (transports, communications, etc.) et rayonnent à l'échelle nationale et internationale.** Ces régions fonctionnelles, « fonctionnelles » dans le sens où elles ne constituent pas un

découpage administratif, géographique ou historique mais découlent de « l'organisation des relations sociales et économiques », trouvent en partie leur limite dans le concept de bassin d'emploi⁶ des métropoles (OCDE, 2002). Ces espaces d'activités et de vie sont présentés aujourd'hui comme étant appropriés pour les relations économiques et sociales (Lefèvre, 2009). Les principales régions métropolitaines françaises sont donc (en se basant, entre autres, sur le rapport ORATE 1.1.1 – Nordregio et al., 2005 – et sa critique – Carrière, 2005) : Paris, Lyon, Marseille, Nice,



Figure 1 : Localisation des principales métropoles françaises et anglaises

Toulouse, Lille, Rouen-Le Havre (cette métropole apparaît dans les 10 plus grandes

⁵ La métropole est « l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métropole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métropole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. Une métropole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants. Les métropoles se forment à partir de métropoles préexistantes très diverses, et intégrant dans un ensemble hétéroclites des espaces nouveaux composites, sont elles-mêmes nécessairement très variées » (ASHER F. – *Métapolis, ou l'avenir des villes* – Paris : Odile Jacob, 1995 – 346 p.).

⁶ En France comme en Angleterre les régions fonctionnelles ont pour critères les conditions de navettage, ce sont les zones d'emploi et les « *travel-to-work areas* » (aires de migrations pendulaires).

françaises du fait des ses fonctions industrialo-portuaires importantes), Bordeaux, Strasbourg et Nantes-St Nazaire. Quant aux principales *city-regions* anglaises, on peut citer : Londres, Manchester, Leeds, Newcastle, Bristol, Liverpool, Sheffield, Nottingham et Birmingham. À noter que Manchester et Leeds ont un statut de *city-regions* pilotes, comme nous le verrons plus loin, depuis le budget d'avril 2009⁷.

L'une des questions qui peut alors se poser est, alors que l'échelon géographique est dépassé, qu'en est-il de l'administration de ces aires métropolitaines ? En parcourant la littérature, un mot est omniprésent et concerne la « gouvernance ». Apparu dans les sciences sociales anglo-saxonnes à la fin des années 80, cette notion est relativement nouvelle en France. Polysémique et non stabilisée, pour le chercheur (Dubois et al., 2006), la gouvernance est servie à toutes les sauces, gouvernance métropolitaine, bonne gouvernance, gouvernance verticale ou horizontale, etc. Ainsi cette notion récente se retrouve, à l'image du développement durable au cœur de l'action publique.

Nous nous intéresserons ici plus particulièrement à la gouvernance territoriale et à son application sur les territoires métropolitains. Il convient donc d'en préciser le sens. La gouvernance territoriale traite des interactions et des coordinations qu'il existe entre le pouvoir institutionnel et des groupes sociaux pour la mise en place d'actions publiques. Ce pilotage multiple a donné l'occasion, par la mise en lumière d'incohérences⁸, de répondre à ce qui a pu être appelé des « échecs de gouvernement » (Mayntz, 1993) qui ont, en partie, délégitimé le secteur public. L'ouverture du système d'acteurs est alors apparu comme une solution (dès le début des années 80 en Angleterre) pour deux raisons principales : premièrement le secteur public ne sait pas tout faire et, deuxièmement, ce même secteur ne peut tout faire (notamment financièrement – Lefèvre, 2009). **La gouvernance territoriale est donc un processus de coordination d'acteurs de secteur différents (que ce soit le secteur public – administration centrale, autorités territoriales et agences publiques –, le secteur privé – « *business sector* » – et la société dite civile – au travers d'associations, de groupes de pression, etc. – « *third sector* » dans la littérature anglaise) dans le but de développer un capital territorial⁹ de manière cohérente et durable à tous les niveaux.** Il n'y a cependant ni bonne, ou mauvaise, gouvernance, ni de modèle unique (la structure se doit d'être adaptée à chaque situation). On pourra tout de même noter qu'un certain nombre de principes, déterminés de manière empirique, pourraient servir de base à la mise en place d'un système de gouvernance adapté, ce principes sont : la cohérence, la compétitivité, la coordination, l'équité, la probité budgétaire, la flexibilité,

⁷ Extrait du budget concernant la création des 2 *city-regions* pilotes en ligne sur le site du ministère de l'Économie et des Finances de l'administration britannique (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09_chapter4_145.pdf).

⁸ « *Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticales et horizontales de l'action publique [...]. On retrouve l'idée que le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au quotidien), mais qu'il est devenu plus stratège, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement* » (Le Galès, 1995).

⁹ Le capital territorial (notion liée au potentiel territorial) est (au sens du rapport ORATE 2.3.2) la somme de six autres formes de capital : le capital intellectuel (ressources socialement créées), le capital social (liens entre acteurs du territoire), le capital politique (relations de pouvoir et capacité à agir), le capital matériel (que se soit les infrastructures ou les moyens financiers), le capital culturel (l'héritage au sens large) et le capital géographique (contraintes et opportunités naturelles).

l'holisme, la particularité, la participation, une démarche sociale et non pas sectorielle, la subsidiarité et la durabilité (OCDE, 2000).

Le développement des régions métropolitaines et des *city-regions* est sous tendu par celui de nouvelles formes (ou de forme plus adaptées) de gouvernance. Mais trois facteurs principaux font obstacle à l'évolution du système de gouvernance : Le morcellement des territoires institutionnels (dont les limites, comme on l'a vu ne correspondent pas aux limites des territoires fonctionnels), les tensions qui existent, dans les régions métropolitaines, entre les compétences financières et budgétaires des autorités locales et le défaut de transparence dans les processus de prise de décision (OCDE, 2000). Les métropoles sont dans une situation paradoxale, les différents acteurs et les chercheurs ne cessent de les présenter comme les espaces les plus adaptés pour répondre aux problèmes d'ordre économique, social, environnemental ou politique causés par la mondialisation. Cependant elles sont politiquement quasi-absentes (à quelques exceptions près) ce qui les rend d'autant plus délicates à gouverner (Lefèvre, 2009).

Aujourd'hui le rôle principal dans l'économie est, du fait de la globalisation, assuré par les régions métropolitaines, dont l'objectif essentiel est d'assurer leur compétitivité à différents niveaux. Avec l'augmentation des échanges à l'échelle mondiale elles se sont montrées être les lieux majeurs des flux internationaux, si bien qu'aujourd'hui l'OCDE n'hésite pas à parler d'un « marché commun des économies métropolitaines ». Mondialisation et innovations sont capables d'accroître le bien-être (d'un point de vue matériel) mais sont aussi en mesure d'augmenter les divisions socio-économiques entre territoires et, ainsi, de renforcer l'exclusion. De cette situation découle un risque majeur pour les régions métropolitaines, celui de la perte ou de la diminution du capital social. Ainsi la qualité de vie et la compétitivité se doivent d'aller de pair. Une qualité de vie importante est permise lorsque le territoire soutient la concurrence et un cadre de vie agréable est un atout pour sa compétitivité. L'enjeu pour les régions métropolitaines est, dans un même temps, d'être attractive et de rayonner au niveau mondial, et de répondre aux missions plus locales et désirs des électeurs.

En France, la loi SRU¹⁰ de décembre 2000 a mis en place l'outil Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) pour mettre en œuvre la planification à l'échelle des aires urbaines. Un SCoT est confronté aux différents SCoT qui l'entourent par le biais d'une « simple » consultation officielle une fois ledit schéma élaboré. Se pose cependant la question des aires urbaines multipolarisées, de la multiplication des SCoT (notamment des SCoT dit « défensifs »). Les régions métropolitaines voient ainsi leurs périmètres découpés par de nombreux SCoT. Des réflexions ont alors eu lieu dans certaines aires métropolitaines pour la mise en place d'une démarche capable de coordonner les différents SCoT d'une même aire (dès 2001 pour ce qui concerne « l'aire métropolitaine lyonnaise » et « l'aire urbaine toulousaine »). C'est la naissance des démarches dites « inter-SCoT ».

La situation en Angleterre se révèle similaire. En 2004 sont mis en place les *Local Area Agreements* (LAA), des plans triennaux impliquant l'État, les autorités locales et leur partenaires (secteur privé, société civile, etc.) dans le but d'améliorer la qualité de vie de la population locale. Ils sont en fait la traduction à court-terme des *Sustainable Community Strategies* instaurées en 2000 (SCS – s'étalant quant à eux sur

¹⁰ Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains. En France, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains communément appelée « loi SRU », est un texte qui a modifié en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement. Elle a été publiée au Journal Officiel du 14 décembre 2000, la dernière version en vigueur est la version consolidée du 31 décembre 2006.

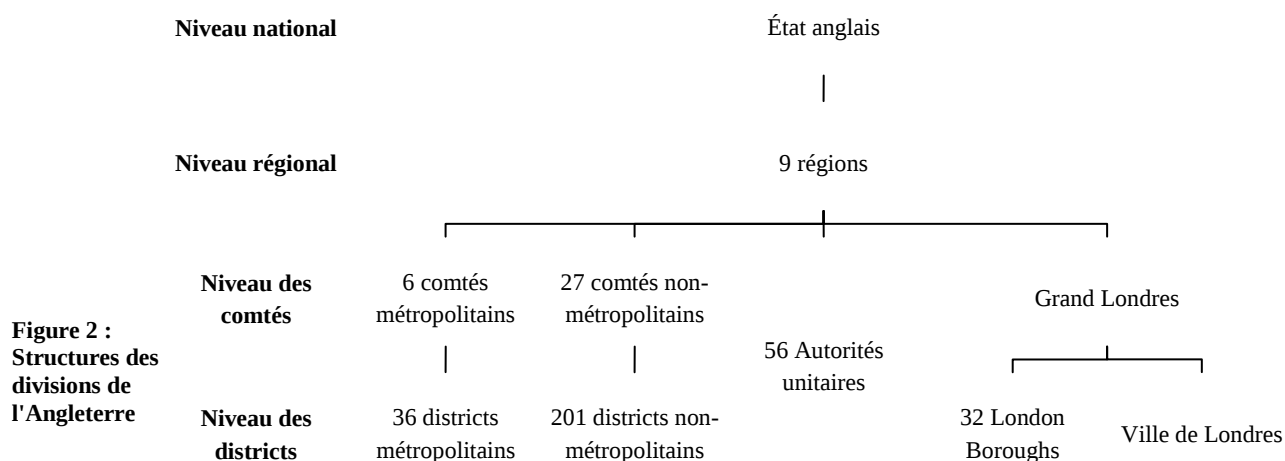
une période de 10 ans). Cependant ces outils ayant une échelle d'intervention très localisée (152 LAA couvrant l'ensemble des 152 autorités principales¹¹ d'Angleterre) le gouvernement mentionne dès 2006 la possibilité de mettre en place des outils proches, à l'échelle des *travel-to-work areas*. En 2008 sont ainsi signés les 7 premiers *Multi-Area Agreements* (MAA).

Inter-SCoT et MAA n'épuisent pas à eux seuls les outils disponibles à l'échelle des régions métropolitaines. En France, les inter-SCoT ne sont qu'un des éléments qui concourent à la structuration des aires métropolitaines, on peut par exemple penser à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR¹² en 2004 (bien que les contrats métropolitains n'aient toujours pas vu le jour), aux pays urbains (aux contours souvent limités à l'agglomération et qui ont parfois abouti à des contrats « public-public ») ou bien encore aux DTA¹³ (qui sont elles, élaborées à l'initiative de l'État – parfois du Conseil Régional – sur des territoires aux enjeux particulièrement importants, il y en a actuellement 7 en France métropolitaine). Mais étant, a priori, les plus adaptés à au périmètre des régions métropolitaines et acceptés (ces procédures étant volontaires et « venant du bas »), ce sont ces instruments que j'ai décidé de comparer dans le cadre de cette recherche.

Les espaces métropolitains ont été (re)mis sur le devant de la scène par de récents rapports français et anglais. Et c'est donc sur ces espaces que porte ce projet en s'inscrivant dans une opération de recherche intitulée : « **city-regions, governance and spatial planing in England and France - a scoping study** ».

Les deux pays sont confrontés, en raison du phénomène de métropolisation, à la formation d'aire métropolitaines, aires qu'il faut aménager et planifier, aussi peut-on être amené à voir apparaître des formes originales de gouvernances intervenant, non plus sur des périmètres institutionnels mais sur des périmètres plus fonctionnels. Aussi le problème général est : **comment se manifeste, et comment est pris en compte dans l'aménagement stratégique, le processus de métropolisation dans ces deux pays ?**

¹¹ 27 comtés non-métropolitains, 32 districts londoniens, 36 districts métropolitains, 55 autorités unitaires et 2 autorités *sui generis* (respectivement en Anglais *non metropolitan counties* ou *two tier shire counties*, *London boroughs*, *metropolitan district*, *unitary authorities* et *sui generis*).



¹² Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

¹³ Directive Territoriale d'Aménagement.

Et peut-on parler de l'émergence de nouvelles gouvernances et de nouveaux périmètres d'intervention ?

En France et en Angleterre sont mis en place de nouveaux outils de gouvernance territoriale qu'il serait intéressant de comparer, à la fois dans leur périmètre d'intervention, dans les sujets qu'ils traitent et les projets qu'ils mettent en place, ainsi que dans les acteurs qui y sont impliqués. Le questionnement général porte donc sur la **comparaison des modes de gouvernance appliqués aux *city-regions* anglaises et aux régions métropolitaines française. Quelle gouvernance pour des politiques cohérentes ?**

Plus spécifiquement, deux outils semblent participer à la mise en place de relations nouvelles entre acteurs d'un territoire sur des périmètres proches des aires fonctionnelles des métropoles. Aussi la problématique qui guidera la réflexion développée dans cette recherche est la suivante : **Dans quelle mesure les inter-SCoT (en France) et les MAA (en Angleterre) sont-ils comparables et procèdent-ils de la même vision de la planification métropolitaine ?**

Le choix de ces deux outils est basé sur l'hypothèse (à vérifier donc) que **les SCoT et les LAA sont mal adaptés, aux enjeux auxquels font face les régions métropolitaines et *city-regions*, et au périmètre de ces dernières.**

Après nous être attaché, dans une première partie, à la meilleure adéquation entre périmètre de l'outil et périmètre fonctionnel, qu'offrent les inter-SCoT et les MAA, nous verrons les évolutions que cela a impliquées dans les relations entre acteurs et les incidences au niveau étatique.

PARTIE 1

VERS UNE MEILLEURE ADÉQUATION DU PÉRIMÈTRE DE L'OUTIL AU PÉRIMÈTRE DE L'AIRE FONCTIONNELLE

Cette première partie vise à analyser les raisons de la mise en place des démarches inter-SCoT et des MAA, leurs évolutions ainsi que les cadres législatifs (ou l'absence de ces cadres) qui les contraignent. Et pour finir, d'étudier les relations qu'ils entretiennent avec leurs « équivalents » plus locaux, à savoir les SCoT (pour les inter-SCoT) et les LAA (pour les MAA) afin de savoir s'ils sont effectivement plus adaptés aux aires fonctionnelles.

1. L'inadéquation des outils préexistants aux périmètres des *city-regions* et des aires métropolitaines

11. De nombreux enjeux dépassent les frontières administratives...

Les différentes activités humaines et les interactions qui existent entre elles (comme par exemple les déplacements domicile-travail – et notamment leur allongement, selon l'INSEE ¹⁴ –, les loisirs, les parcours résidentiels, les aires de chalandise, etc.), dépassent aujourd'hui largement des frontières institutionnelles les plus petites.

Il y a également eu un changement, durant les années 90, dans le domaine économique qui participe de cette recomposition des territoires. La différence de niveau d'emplois entre la capitale et le reste de la France diminue et les activités se concentrent dans les régions métropolitaines (dans les grandes villes ainsi que dans leurs périphéries). Le modèle taylorien (prônant la séparation des différentes fonctions que sont la conception et la production) est abandonné, la manière dont la production s'organise est modifiée. Les activités économiques ne sont alors plus « ponctuelles » mais s'organisent en réseaux, les relations horizontales deviennent plus déterminantes que les relations verticales, les comportements de tous les acteurs économiques s'inscrivent dans les modalités de la concurrence internationale (Veltz, 2000). Dans ce contexte, l'ensemble des flux économiques et les imbrications qu'ils supposent concerne à la fois les aires métropolitaines – qui dépassent le cadre territorial *stricto sensu* des villes – et le reste du monde. L'espace des firmes et les espaces institutionnels publics sont désormais largement dissociés, ce qui pose la question de la place de l'intervention publique et de son niveau pertinent (Veltz, 2000).

En un siècle la France a connu un profond changement, aussi les territoires institutionnels ne correspondent plus aux territoires vécus. Cette évolution se traduit, selon Pierre Veltz, par :

- Le resserrement de la croissance sur les grandes aires métropolitaines, avec les secteurs les plus créateurs d'emplois ;
- La remontée des inégalités territoriales inter et intra-agglomérations ;
- Moins de macro-différences entre les territoires, mais davantage de micro-différences, « *un territoire plus homogène et plus fracturé* » ;
- Un affaiblissement des relations entre les pôles et leur arrière pays (relations verticales) ;
- De plus en plus de relations horizontales de pôle à pôle, constituant d'un territoire de réseaux ;
- La progression des exclusions.

La France a hérité d'un monde institutionnel âgé de plus de 100 ans alors qu'elle vit dans un monde urbain qui essaye d'y trouver sa place et ses repères. À cet effet, Marcel Belliot¹⁵ explique :

¹⁴ Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

¹⁵ Marcel Belliot est délégué général de la FNAU.

« Autrefois, vous aviez la ville-centre, la ville éponyme qui donnait son nom à l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, cette ville éponyme représente au maximum 20 à 30 % de la population de l'aire urbaine ; et même si nombreux sont ceux qui continuent à affirmer qu'ils habitent "telle ville", en réalité leur domicile se situe à 10 ou 20 kilomètres.

Autrefois également, on trouvait la ville et ses faubourgs – les banlieues qui se sont développées en continuité avec la ville. Aujourd'hui, cet ensemble urbain qui constitue l'agglomération – et qui essaye de se structurer en intercommunalité – ne représente que 50 à 70 % de la masse urbaine réelle du territoire. Une partie de la "matière urbaine" est à l'extérieur de la ville éponyme, mais aussi "hors les murs" de la commune d'agglomération ».

Le territoire unique de vie et d'appartenance est donc partagé entre de multiples institutions communales et intercommunales qui peuvent entrer en conflit. Dans le même temps, d'autres institutions ont obtenu des compétences qui les autorisent encore à agir sur le territoire métropolitain. C'est le cas des conseils généraux, notamment en ce qui concerne les routes, qui ont rendu accessibles des territoires reculés et les ont ainsi « rapprochés » de l'agglomération, ce qui a eu un impact notable sur le développement des régions métropolitaines. C'est aussi le cas des conseils régionaux par l'intermédiaire de leurs politiques de développement économique, d'équipements, de transport, etc.

Les espaces urbains sont donc aujourd'hui caractérisés à la fois par leur dilatation et par le fait qu'ils sont gérés par des autorités nombreuses et diverses, ce qui pose la question de la gestion des aires métropolitaines et de leur intégration dans l'espace régional qui les entourent.

La métropolisation a des effets similaires en Angleterre, dans ce pays aussi les régions métropolitaines, que l'on qualifiera de *city-regions*, se sont développées. Et les échelons d'autorités de premier et de second niveau que sont les districts et les comtés, se retrouvent dépassés par les problématiques résidentielles, de déplacement, de développement économique ou bien encore de protection des espaces naturels.

12. ... Et les outils actuels semblent dépassés

De nombreux outils de planification du territoire ne paraissent pas convenir aux régions métropolitaines. Les SCoT sont adaptés à l'échelle des aires urbaines, mais les aires métropolitaines se composent de plusieurs agglomérations.

Lorsque l'État estime qu'une partie du territoire national présente des enjeux importants (en termes de développement, de protection ou de localisation des grands équipements, des infrastructures ou des transports par exemple), il met en place une DTA (actuellement au nombre de 7, dont 6 approuvées et 1 en cours d'élaboration) cependant toutes les métropoles françaises ne sont pas couvertes et pour celles qui le sont, le territoire ne correspond pas forcément à celui de la région métropolitaine (c'est le cas par exemple pour l'aire métropolitaine lyonnaise). Les pays urbains (constitués d'une agglomération – comme définie par la « loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » dite loi Chevènement – et de communes ou d'intercommunalités rurales organisées en Pays) constituent au mieux une partie d'une région métropolitaine plus globale. D'autres documents existent, à d'autres échelons, comme par exemple les SRADT¹⁶ (qui fixent les orientations de développement à moyen terme en veillant à la cohérence des projets d'équipement avec la politique de l'État et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional), mais d'une part ils sont élaborés à l'échelle régionale (les régions métropolitaines ne respectant pas ses limites et pouvant couvrir une partie des territoires de plusieurs régions) et toutes les régions n'ont pas encore adoptées ce type de documents non-prescriptifs.

Les territoires couverts par les SCoT semblent aujourd'hui (comme ceux couverts par l'intercommunalité à fiscalité propre) dépeindre une géographie en déphasage complet avec la carte des territoires vécus (Vanier, 2008).

En Angleterre plusieurs outils de planifications existent. On peut par exemple citer les LAA (qui seront détaillés dans les parties suivantes), dont la surface d'action est cependant limitée aux frontières administratives des autorités locales. En 2004, le *Planning and Compensation Act* introduit la région comme niveau de planification stratégique. Les stratégies spatiales régionales (RSS¹⁷) ont pour objectifs de coordonner les politiques dans les différents secteurs que sont le développement économique, le transport, le logement, les déchets, les services médicaux, l'éducation et la criminalité (Farthing, 2009¹⁸). Cependant l'un comme l'autre, ne prennent pas (ou peu) en compte l'échelle subrégionale que représente les *city-regions*.

¹⁶ Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire.

¹⁷ *Regional Spatial Strategies*.

¹⁸ Dans le cadre d'une intervention au département aménagement de Polytech'Tours.

2. Genèse et évolution des inter-SCoT et des MAA

Les lieux où ont cours les interdépendances entre les activités d'une société dépassent donc des périmètres habituels des agglomérations. Aussi le fonctionnement d'une métropole est rendu d'autant plus difficile que les territoires institutionnels sont multiples. En plus des habituels périmètres des communes et des départements se sont ajoutés les périmètres intercommunaux, ceux dits de « contractualisation » (contrats avec la région par exemple) et les « déclinaison thématiques » tels que les PDU¹⁹ et les PLH²⁰ par exemple. Ce « millefeuille » ne facilitant pas l'instauration d'une politique globale propre à l'ensemble d'une région métropolitaine des démarches de coordination de SCoT ont alors vu le jour. L'aire urbaine ou « l'aire d'influence » (lorsque l'on prend en compte des éléments supplémentaires aux déplacements domicile-travail) du pôle métropolitain central sont les critères les plus souvent cités. Les inter-SCoT sont donc créés à cause de la présence de plusieurs SCoT sur ces mêmes aires ; territoires sur lesquels ces existences multiples ne permettent pas d'appréhender toutes les problématiques précitées.

En France, les premières réflexions sur la mise en place de démarches inter-SCoT débutent en 2001 (cf. tableau ci-dessous). En 2010 on en comptabilise seize, dont sept sont nées dans les trois dernières années et deux sont en cours depuis plus de 8 ans et sont relativement avancées.

Région concernée	Inter-SCoT	Réflexions engagées depuis...	Avancement
Rhône-Alpes	Aire métropolitaine lyonnaise	2001	« Chapitre commun » aux SCoT approuvé S'oriente vers l'application des « orientations » de l'inter-SCoT et de leur suivi
Midi-Pyrénées Languedoc-Roussillon	Aire urbaine toulousaine	2001	Charte inter-SCoT approuvée PADD de l'inter-SCoT en cours de validation
Nord-Pas de Calais	Scarpe Artois	2002 / 2003	Études communes en cours
Alsace	Bas-Rhin	2005	Études communes en cours
Languedoc-Roussillon PACA ²¹ Midi-Pyrénées	Littoral de Languedoc-Roussillon	2005	Études communes en cours
Bretagne Pays de la Loire	Ille-et-Vilaine	2005	Projet interrompu
Alsace	Haut-Rhin	2006	Démarche naissante

¹⁹ Plans de Déplacements Urbains.

²⁰ Plans Locaux de l'Habitat.

²¹ Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Poitou-Charentes	Région niortaise	2006	Projet
Aquitaine	Gironde	2007 / 2008	Études communes en cours (mais la démarche n'est pas littéralement appelée « inter-SCoT »)
PACA	Alpes-Maritimes	2007	Études communes en cours
Picardie	Vallée de l'Oise	2007	Études communes en cours
Pays de la Loire	Maine-et-Loire	2007	Études communes en cours
Pays de la Loire Bretagne	Nantes-St Nazaire	2008	Démarche naissante
Auvergne	Pays Vichy-Auvergne	2009	Projet
Lorraine	Lorraine	2009	Projet
Nord-Pas de Calais	Côte d'Opale (et Flandre Occidentale Belge)	2010	Projet (« démarche de coopération métropolitaine » dont un des volets comprend un travaux de mise en commun des SCoT)

Figure 3 : Tableau récapitulatif des 16 démarches inter-SCoT françaises et de leur état d'avancement
(Les inter-SCoT concernant une métropole sont surlignés en rouge)
Sources : IAU îdF, Les démarches inter-SCoT en France, 2010 et site internet des différents inter-SCoT

Entre 2001 et 2005, la FNAU²² a recensée 9 démarches inter-SCoT (FNAU, 2005). Parmi celles-ci, certaines, à peine commencées, n'ont finalement pas été suivies dans le temps (à l'image de « l'estuaire de la Seine » qui comprenait la partie havraise de la métropole Rouen-Le Havre, ou de Marseille qui faisait partie de l'inter-SCoT du littoral Languedoc-Roussillon). En cause certaines réactions de scepticisme notamment dues au fait que l'inter-SCoT n'est pas inscrit dans un cadre juridique et que sa légitimité s'en retrouve contestée. Un autre argument qui revient souvent est le risque d'ajout d'une nouvelle épaisseur au « millefeuille territorial » (IAU îdF, 2010).

Il faut du temps entre le déclenchement d'une démarche et ses premiers résultats approuvés. La mise en place d'un inter-SCoT ne suit pas un processus linéaire et n'est pas la même d'un territoire à un autre. Entre les étapes importantes (telles que les réunions techniques, les réunions des présidents de SCoT, l'élaboration des documents) se suivent des phases de mûrissement et/ou d'immobilisme de longueur variable.

²² Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (association qui regroupe les agences d'urbanisme travaillant en étroite relation avec les acteurs du développement local (communes, et groupements de communes, État, régions, départements, etc.).

Les démarches Inter-Scot en cours et en projet recensées en France en 2009

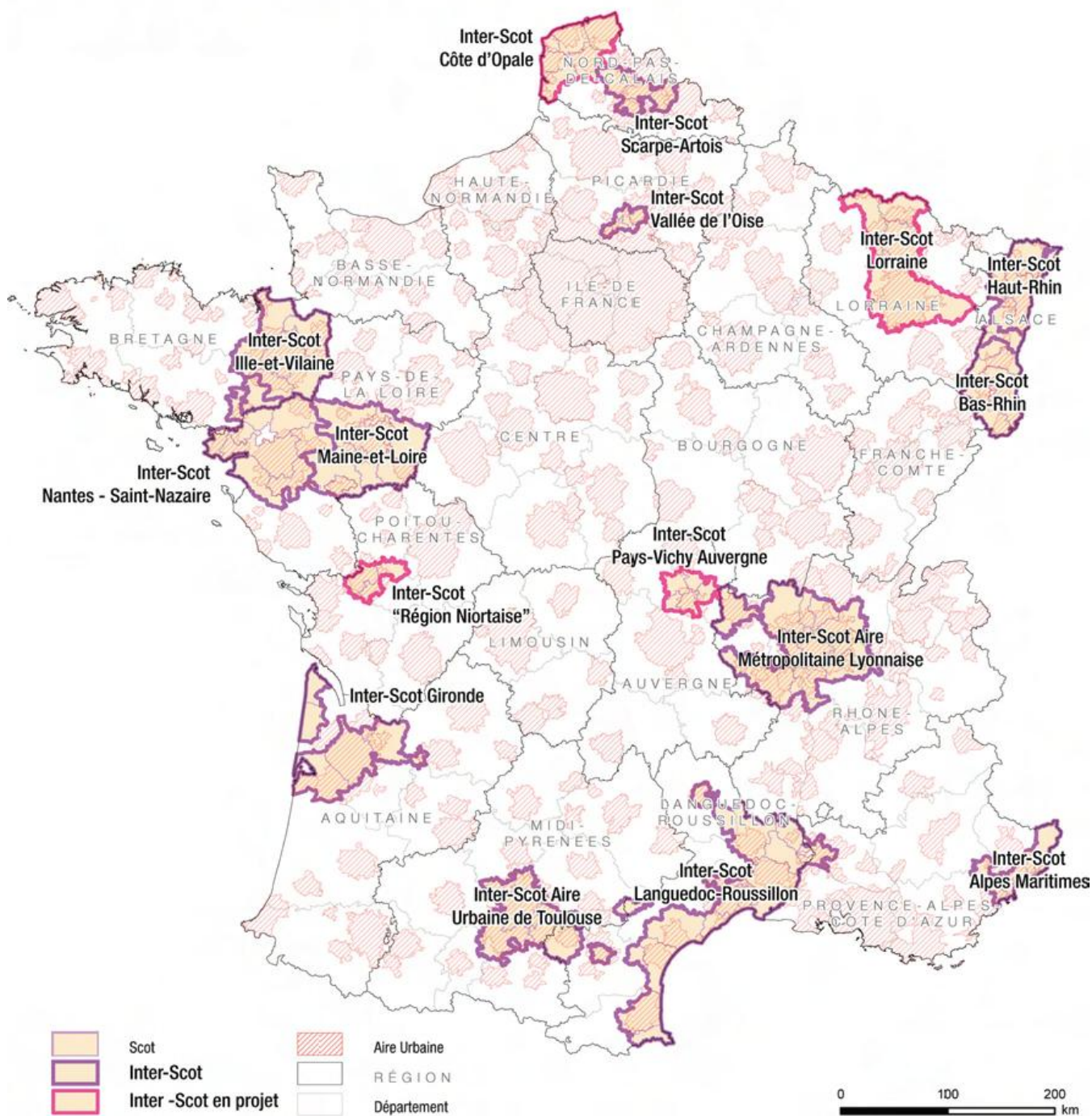


Figure 4 : Localisation des démarches inter-SCoT, en France, en 2009
Source : IAU îdF, Les démarches inter-SCoT en France, 2009

En Angleterre les MAA découlent d'une stratégie de régionalisation de certaines compétences entamée avec la création des Agences de développement régional (RDA²³) en 1997 et actualisée en 2009 avec le *Local Democracy, Economic Development and Construction Act*. On parle de ces outils pour la première fois dans le livre blanc du gouvernement²⁴ de 2006 traitant du développement d'agglomérations puissantes dans des régions stratégiques. Ainsi, dans un nombre réduit de *city-regions*, les autorités locales travaillent ensemble grâce à la mise en place des MAA à l'échelle subrégionale (celle des *city-regions*) en partenariat avec le gouvernement central. Les MAA ont alors une approche « urbaine », ils regroupent des aires urbaines fonctionnelles, couvrant ainsi la surface des *sub-regions*, plutôt que de regrouper des aires administratives.

Région concernée	MAA	Autorités locales impliquées	Date de mise en application
North East	Tees Valley	Darlington, Middlesbrough, Redcar and Cleveland, Hartlepool, Stockon-on-Tees	Première vague signée en juillet 2008
North West	Greater Manchester	Bolton, Bury, Manchester , Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan	
Yorkshire and the Humber	South Yorkshire	Sheffield , Doncaster, Rotherham, Barnsley	
Yorkshire and the Humber	Leeds City Region	Barnsley, Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds , Wakefield, York, North Yorkshire, Selby, Craven, Harrogate	
South East	PUSH (Partnership for Urban South Hampshire)	Hampshire, Portsmouth, Southampton, East Hampshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, Test Valley and Winchester	
South West	Bournemouth, Dorset and Poole	Bournemouth, Poole, Dorset, Christchurch Council, East Dorset, North Dorset, Purbeck, West Dorset, Weymouth and Portland	
North East	Tyne and Wear	Gateshead, Newcastle , North Tyneside, South Tyneside, Sunderland, Durham, Northumberland	Seconde vague signée en janvier 2009
North West	Liverpool City Region	Liverpool , Sefton, Knowsley, St Helens, Wirral, Halton	
East Midlands	Leicester and Leicestershire	Leicester, Leicestershire, Blaby, Charnwood, Harborough, Hinckley and Bosworth, Melton, North West Leicestershire, Oadby and Wigston	

²³ Nées du *White Paper Building Partnerships for Prosperity* de 1997 et du *Regional Development Agencies Act* de 1998 les Agences de développement régional (RDA – *Regional Development Agencies*) ont pour but de promouvoir le développement et le renouvellement économique, la compétitivité des entreprises et l'emploi, d'améliorer les compétences en lien avec l'emploi et de contribuer à un développement soutenable (*Regional Development Agencies Act* – 1998).

²⁴ *Local Government White Paper « Strong and Prosperous Communities »*, 2006.

North West	Pennine Lancashire	Blackburn with Darwen, Burnley, Hyndburn, Pendle, Ribble Valley, Rossendale, Lancashire	Troisième vague achevée en septembre 2009
West Midlands	Birmingham City Council, Coventry and the Black Country	Birmingham , Coventry, Dudley, Sandwell, Solihull, Telford and Wrekin, Walsall, and Wolverhampton	
South West	West of England	Bristol , South Gloucestershire, Bath and NE Somerset, North Somerset	
North West	Fylde Coast	Blackpool, Wyre, Fylde and Lancashire County Council	
London	Olympic Boroughs	London Boroughs of Greenwich, Hackney, Newham, Tower Hamlets and Waltham Forest	
South East	North Kent	Gravesham, Swale, Dartford, Medway, Kent County Council	

Figure 5 : Tableau récapitulatif des 15 MAA anglais et de leur date de mise en application

(Les MAA concernant une métropole sont surlignés en rouge)

Sources : DCLG, 2010

On comptabilise à ce jour 15 MAA sur l'ensemble de l'Angleterre dont les plus récents ont été signés en septembre 2009. Il est également intéressant de constater que certaines associations préexistantes travaillent maintenant par l'intermédiaire de MAA (c'est le cas par exemple du *Fylde Coast MAA*, qui remplace la société de renouvellement urbain de Blackpool – *ReBlackpool urban regeneration company*) et que d'autres sont créés pour des projets précis et circonscrits dans le temps (on peut citer le *Olympic Boroughs MAA*, agissant sur une partie de la région londonienne pour mettre en place les aménagements nécessaires aux Jeux Olympiques de 2012).

Multi-Area Agreements

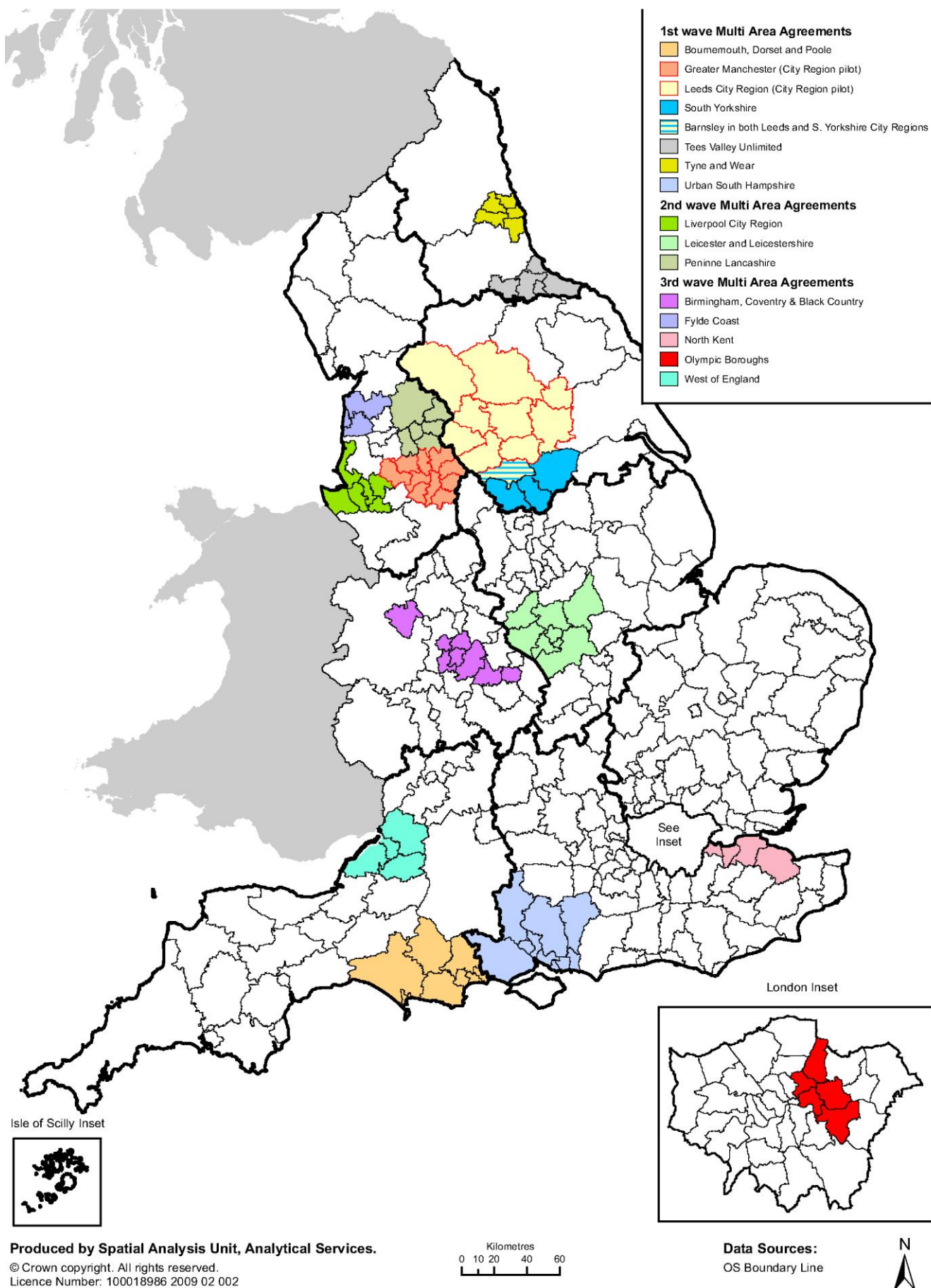


Figure 6 : Localisation des démarches MAA en Angleterre, en 2010
Sources : DCLG, 2010

MAA	Population	Population	Inter-SCoT
Fylde Coast	329 800	120 000	Pays Vichy-Auvergne
Pennine Lancashire	526 000	144 000	Région niortaise
North Kent	571 000	219 000	Vallée de l'Oise
Tees Valley	660 000	767 000	Maine-et-Loire
Bournemouth, Dorset and Poole	708 000	780 000	Côte d'Opale
Leicester and Leicestershire	930 000	789 000	Haut-Rhin
West of England	1 056 000	959 000	Aire urbaine toulousaine
Tyne and Wear	1 089 000	970 000	Bas-Rhin
Olympic Boroughs	1 120 000	995 000	Ille-et-Vilaine
South Yorkshire	1 299 000	1 002 000	Scarpe Artois
PUSH	1 366 000	1 051 000	Alpes-Maritimes
Liverpool City Region	1 470 000	1 174 000	Nantes-St Nazaire
Greater Manchester	2 562 000	1 180 000	Gironde
Birmingham City Council, Coventry and the Black Country	2 766 000	1 323 000	Lorraine
Leeds City Region	2 895 000	2 432 000	Littoral de Languedoc-Roussillon
		2 890 000	Aire métropolitaine lyonnaise
Population totale	19 347 800	16 800 000	Population totale
Taux de population (par rapport à la population d'Angleterre)	38 %	26 %	Taux de population (par rapport à la population française)

Figure 7 : Population couverte par un MAA (à gauche) ou un inter-SCoT (à droite)
 (Les MAA et les inter-SCoT concernant une métropole sont surlignés en rouge)
 Sources : DCLG, 2010 ; IAU îdF, 2010

Le volume de population couvert par un MAA est 12 % plus important que celui couvert par un inter-SCoT. Si la population maximale couverte par l'une de ses démarches est sensiblement la même (un peu moins de 2 900 000 habitants), 3 « petites » démarches inter-SCoT couvrent beaucoup moins de population que la moins peuplée des démarches anglaises (plus de 100 000 habitants de différence). On remarque que, bien que le nombre de MAA soit inférieur au nombre d'inter-SCoT (de 1 unité), une plus grande partie de la population du pays se retrouve impactée par les démarches de MAA. Ajouté à cela le fait que les démarches anglaises soient en moyenne plus récentes que les inter-SCoT et l'on peut-être amené à penser que l'encadrement politique plus fort aidant, les collectivités locales anglaises sont moins réticentes à travailler ensemble.

3. Un cadre législatif peu contraint par rapport aux outils comparables d'échelle inférieure

31. LAA et MAA

Les LAA sont des plans d'actions triennaux développés par les autorités locales et leurs partenaires (Entreprises et commerces, partenaires publics locaux – tels que les services de santé, les services de police, etc. –, le troisième secteur – organisation volontaires et communautaires –, et la société civile) par l'intermédiaire de Partenariats locaux stratégiques (*Local Strategic Partnerships* – LSP).

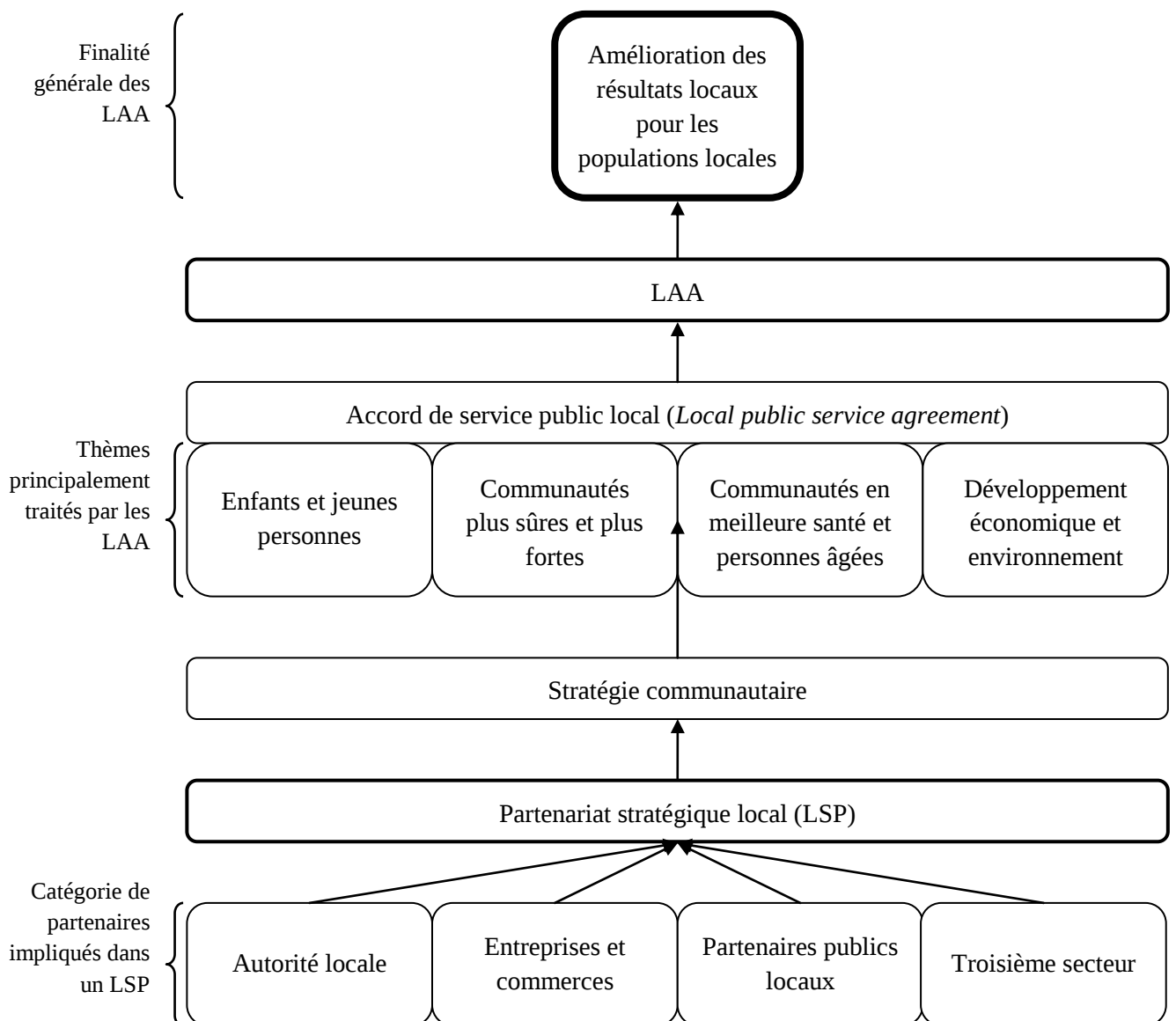


Figure 8 : Structure schématique des LAA
Réalisation : R. POKORNY ; Sources : NAVCA, 2008

Ils traitent principalement les thèmes suivant : enfants et jeunes personnes, des communautés plus sûres et plus fortes, des communautés en meilleure santé et les personnes âgées, développement économique et environnement (NAVCA, 2008). Et ont comme objectifs secondaires l'amélioration des relations entre les autorités locales et le gouvernement, l'amélioration de l'efficacité, le renforcement des travaux partenariaux et l'offre d'une structure dans laquelle les autorités locales peuvent améliorer leur rôle de leadership communautaire.

Les plans couvrant la période actuelle (LAA 2008-2011), signés en accord avec le gouvernement Anglais couvrent l'ensemble des 152 collectivités locales d'Angleterre de premiers niveaux. Ils sont l'un des outils utilisés dans la Stratégie communautaire durable (SCS) mis en place depuis l'année 2000.

Cette politique a été mise en place pour promouvoir ou améliorer le bien-être économique, social et environnemental des autorités locales et ainsi contribuer à l'accomplissement du développement durable au Royaume-Uni (tel que définie par l'*Office of the Deputy Prime Minister*). De plus elle encadre toutes les stratégies agissant sur le territoire local.

Une étude du réseau britannique NLGN²⁵ d'octobre 2008 indiquait que les indicateurs nationaux des LAA étaient mal définis et trop imposés par le gouvernement. Par l'intermédiaire de ce rapport le réseau suggérait au gouvernement de laisser un plus grand contrôle aux autorités locales et d'être plus flexible dans ses propositions d'indicateurs vis-à-vis des enjeux locaux. Cependant il ressortait également des entretiens menés dans le cadre de cette étude une grande satisfaction quant au travail avec les partenaires locaux via les LSP.

Les MAA, bien qu'étant la déclinaison (plus adaptée au territoire fonctionnel) des LAA bénéficient d'une très grande liberté dans leur mise en œuvre. Ces initiatives purement volontaires sont le résultat d'un nouveau type d'échanges entre les gouvernements locaux et centraux (ainsi certaines compétences et responsabilités sont transférées de l'État vers les structures portant les MAA).

Aussi parmi les 9 principales *city-regions* identifiées (cf. introduction et figure 1, p. 10), 8 ont intégré une démarche de MAA (Newcastle, Manchester, Leeds et Sheffield dès la première vague, Liverpool lors de la deuxième et Birmingham, Bristol et une partie de Londres durant la dernière à ce jour).

MAA	Nombre de LAA
Tees Valley	5
Greater Manchester	10
South Yorkshire	4
Leeds City Region	11
PUSH (Partnership for Urban South Hampshire)	11
Bournemouth, Dorset and Poole	9
Tyne and Wear	7
Liverpool City Region	6
Leicester and Leicestershire	9
Pennine Lancashire	7
Birmingham City Council, Coventry and the Black Country	8
West of England	4
Fylde Coast	4
Olympic Boroughs	5
North Kent	5

Figure 9 : Nombre de LAA couvert au moins en partie par un MAA
(Les MAA concernant une métropole sont surlignés en rouge)

²⁵ *New Local Government Network* : le NLGN est un *think-tank*, indépendant à but non lucratif, fondé en 1996. Il cherche, par la publication de rapport, à transformer les services publics, revitaliser le leadership politique locale et à responsabiliser les communautés locales.

32. SCoT et inter-SCoT

Les SCoT ont été instaurés par la loi SRU du 13 décembre 2000, ils fixent les objectifs des politiques publiques en termes de développement économique, d'habitat, de déplacements, etc. Cette loi vise donc à faire du SCoT un outil de réunion, à l'échelle d'un bassin de vie, de l'ensemble des politiques publiques. Elle prenait également acte de l'obsolescence des anciens schémas directeurs (institués par la LOF²⁶ de 1967), trop orientés vers une planification très spatiale et peu à même de répondre aux nouvelles logiques de marché. Le code de l'urbanisme fixe leur régime aux articles L.122-1 et suivants. Par ailleurs un article du projet de loi Grenelle II enrichie les objectifs des SCoT qui doivent désormais participer à la réduction de la consommation d'espace (en luttant contre la périurbanisation et l'étalement urbain), à l'équilibre de la répartition territoriale des commerces et services, à l'amélioration des performances énergétiques, à la diminution (et non plus seulement à la maîtrise) des obligations de déplacement, et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'inter-SCoT quant à lui n'est pas une démarche formalisée. On peut la rapprocher d'une volonté d'élus de territoires voisins de mettre en commun et en cohérence leurs politiques. Ces démarches sont fondées empiriquement et présentent des formes et des contenus variés, allant de l'animation des SCoT à la mise en place d'un projet métropolitain, comme nous le verrons dans la partie suivante.

L'inter-SCoT n'est pas un cadre institutionnel supplémentaire et n'a pas pour but de créer une nouvelle administration de coordination. C'est, au contraire, un procédé encourageant la participation et la mise en réseau des différents territoires de planification, par la création d'un « forum » (d'échanges d'expériences et de problématiques) ou d'une conférence des différents présidents de SCoT concernés (pouvant s'apparenter à un « groupe de pression », comme à Lyon par exemple où l'inter-SCoT a fait valoir ses orientations vis-à-vis de la DTA).

Les résultats sont fonction des différents objectifs propres à chaque inter-SCoT et des modes de coopérations. Ils peuvent ainsi entraîner l'élaboration d'une charte commune qui sert de référence aux SCoT (comme à Toulouse par exemple avec la « Charte inter-SCoT pour une cohérence territoriale de l'Aire Urbaine toulousaine ») ou à la définition d'un projet métropolitain (comme à Lyon avec l'édition des différents « Livrets métropolitains » de l'aire métropolitaine lyonnaise et la rédaction du « chapitre commun des SCoT » coédité par les 11 SCoT et qui « *fondent le principe d'une coresponsabilité du développement et de l'aménagement durable de l'aire métropolitaine lyonnaise* » – Chapitre commun inter-SCoT, 2006).

Parmi les 16 inter-SCoT, 5 possèdent dans leur périmètre l'une des principales métropoles française (à savoir Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes-St Nazaire et Nice). Dans ce type d'inter-SCoT, la problématique du rayonnement métropolitain au niveau national (voire européen) est régulièrement présente. Leur but est souvent la cohérence des différents SCoT afin de servir le développement et le rayonnement de la région métropolitaine. Aussi, parmi les axes de travail majeurs trouve-t-on l'élaboration d'un discours métropolitain commun aux SCoT.

Mais la mise en place d'un inter-SCoT n'est pas réservée aux seules métropoles françaises, ce type de démarche couvre aujourd'hui 464 intercommunalités (pour un total de 108 SCoT concernés), et 7 inter-SCoT ne sont structurés que par des Communautés d'Agglomération (cf. tableau ci-dessous).

²⁶ Loi d'Orientation Foncière N° 67-1253 du 30 décembre 1967.

Inter-SCoT	Nombre d'intercommunalités (et type : CU, CA ou CC ²⁷)				Nombre de SCoT concernés
	Total	CU	CA	CC	
Aire métropolitaine lyonnaise	61	1	6	54	11
Aire urbaine toulousaine	26	1	2	23	4
Alpes-Maritimes	8	1	3	4	5
Bas-Rhin	42	1		41	7
Haut-Rhin	34		2	32	8
Scarpe Artois	13	1	4	8	4
Nantes-St Nazaire	26	1	2	23	8
Région niortaise	5		1	4	3
Vallée de l'Oise	6		2	4	4
Littoral de Languedoc-Roussillon	77		10	67	19
Ille-et-Vilaine	30		3	27	7
Maine-et-Loire	30		3	27	7
Gironde	26	1	1	24	6
Pays Vichy-Auvergne	5		1	4	5
Lorraine	57	1	3	53	4
Côte d'Opale (et Flandre Occidentale Belge)	18	1	3	14	6
Total	464	9	46	409	108

Figure 10 : Tableau récapitulatif des intercommunalités concernées par un inter-SCoT et des SCoT couverts par un inter-SCoT

(Les inter-SCoT concernant une métropole sont surlignés en rouge)

Sources : IAU îdF, Les démarches inter-SCoT en France, 2010

²⁷ CU : Communauté Urbaine, CA : Communauté d'Agglomération, CC : Communauté de Communes.

4. Les relations entre, d'une part, les LAA et les MAA et, d'autre part, les SCoT et les inter-SCoT

41. Les MAA comme « cross-boundary » LAA

Les MAA ont été conçus comme étant des LAA traversant les frontières et ne prenant plus en compte les périmètres institutionnels. Aussi rassemblent-ils des acteurs clés de façon flexibles afin d'aborder les questions les plus pertinentes dans le cadre de partenariat à des niveaux subrégionaux.

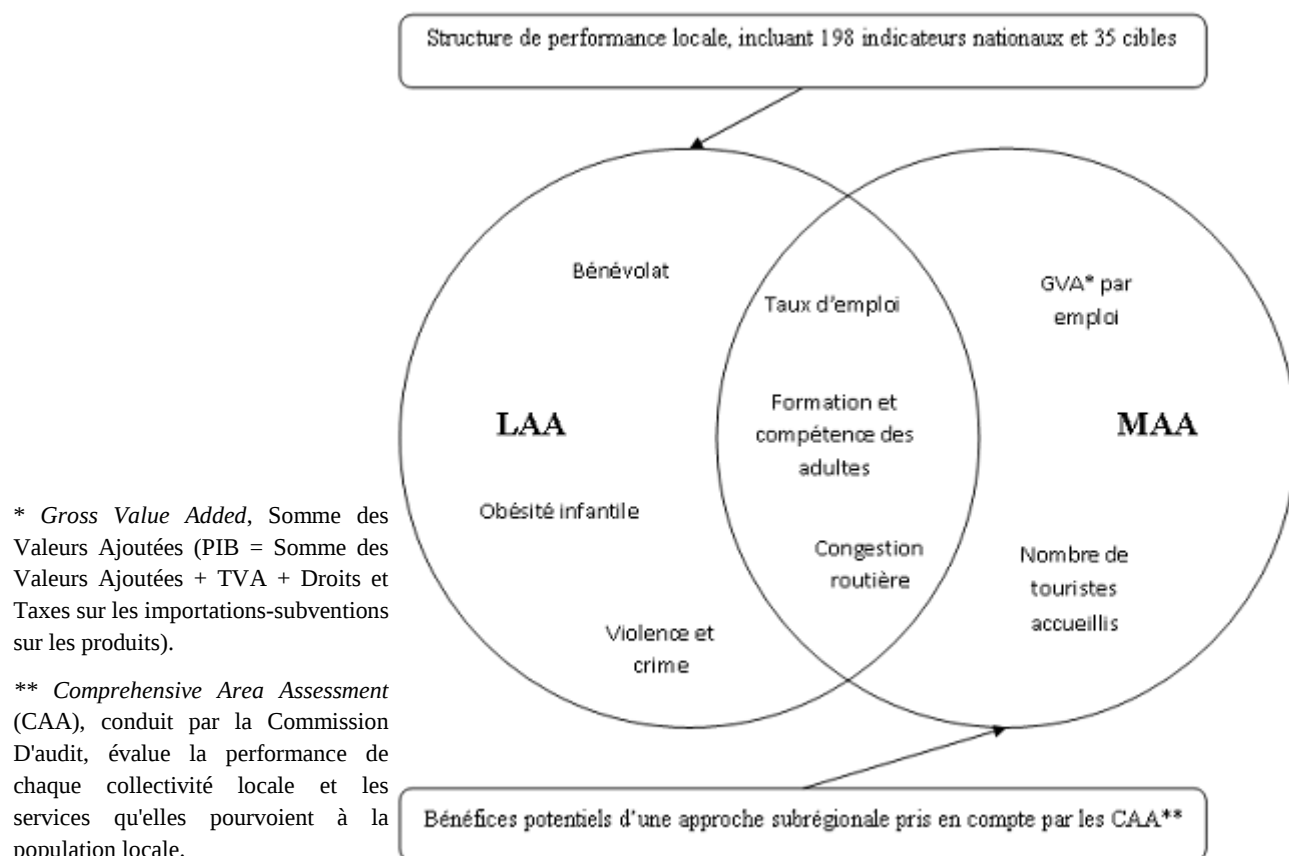


Figure 11 : Schéma des interactions possible entre la politique locale des LAA et la politique à l'échelle plus globale des MAA

Réalisation : R. POKORNY ; Sources : DCLG, 2008

Durant les négociations pour la mise en place de la deuxième génération de LAA (2008-2011), un certain nombre d'autorités locales ont exprimé le fait que les résultats et les cibles pourraient être atteints plus efficacement si les outils pouvaient être utilisés conjointement par plusieurs autorités locales à travers leurs frontières (NAVCA, 2008). Ainsi l'idée des MAA a germé que deux autorités de niveau supérieur ou plus et leurs partenaires puissent négocier avec le gouvernement afin de mettre en place des cibles et d'obtenir des résultats adaptés à ce niveau subrégional, en échange d'une flexibilité de financement accrue. Une des collectivités est alors reconnue comme l'organisme ayant la responsabilité financière, mais l'ensemble des partenaires partage la responsabilité quant à la réalisation des objectifs.

MAA	Thèmes clés
Tees Valley	Régénération physique, transport, croissance et renouvellement des logements
Greater Manchester	Emploi, formations et augmentation des salaires
South Yorkshire	Augmentation et renouvellement du marché du logement
Leeds City Region	Transport, formations, particulièrement la manière dont les gens ont accès à l'apprentissage et aux opportunités d'emploi
PUSH (Partnership for Urban South Hampshire)	Emploi, formations, logement et transport
Bournemouth, Dorset and Poole	Formations, transport et développement durable
Tyne and Wear	Emploi, formations et transport
Liverpool City Region	Emploi, formations, logement, transport
Leicester and Leicestershire	Logement, congestion routière, performance des entreprises, emploi et formations
Pennine Lancashire	Développement économique et physique, aménagement du transport, formations et non-emploi, aménagement du territoire et logement
Birmingham City Council, Coventry and the Black Country	Emploi et formations, investissement dans les infrastructures
West of England	Logement, transport, emploi et formations
Fylde Coast	Transport, formations, logement et infrastructures
Olympic Boroughs	Emploi et formations, logement et domaine public
North Kent	Transport, logement, emploi et formations, investissement

Figure 12 : Les thèmes clés développés dans les MAA
(Les MAA concernant une métropole sont surlignés en rouge)

La figure 12 (ci-dessus) montre les thèmes principaux traités par les MAA et la figure 13 (ci-dessous) leur répartition. La plupart des MAA se concentrent sur 3 ou 4 thèmes. C'est sans réelle surprise que la formation et les transports sont les objectifs qui apparaissent le plus souvent car la plupart des territoires ont besoin d'augmenter le niveau général de formation et de développer une force de travail en accord avec les

besoins du marché. L'amélioration des infrastructures de transport joue également un rôle important pour la croissance de l'économie.

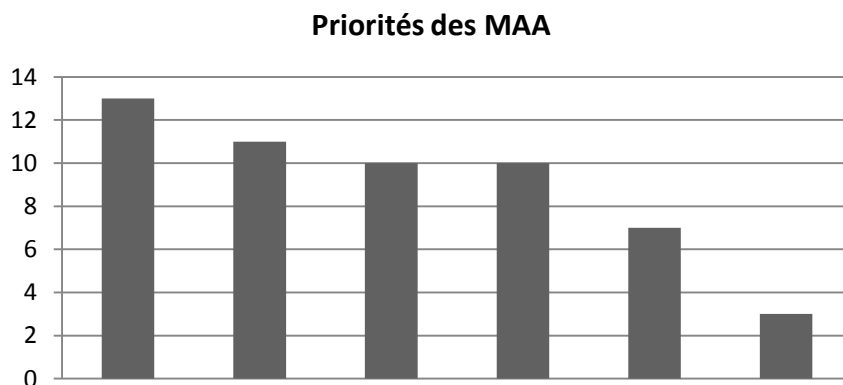


Figure 13 : Répartition des différentes priorités des MAA

42. Les inter-SCoT, des démarches « par défaut »

« Par défauts » car elles sont nées de l'écart qu'il existe entre les limites des SCoT et les logiques des grandes aires urbaines. Cependant il n'est pas encore question pour les inter-SCoT d'étendre les périmètres des SCoT ou de créer un SCoT à la taille idéale mais bien de mettre en place une politique commune. Ceci est d'autant plus important lorsque l'on remarque le nombre de SCoT dits « défensifs » (car ayant vu le jour en opposition à un SCoT voisin, c'est le cas par exemple dans des territoires ruraux proches de grandes agglomérations²⁸) et la multiplication des syndicats mixtes alors que l'on voulait rationaliser la carte de l'intercommunalité (Vanier, 2008).

À la différence des SCoT qui se créent une pertinence, une légitimité et une définition strict de leur périmètre sur une idée d'identité du territoire, les inter-SCoT se fondent sur la notion de collectif et l'existence (ou tout du moins la prise de conscience) d'une destinée commune. Aussi les démarches inter-SCoT font-elles apparaître un certain nombre de complémentarités afin de parer toute concurrence entre SCoT. Elles tentent, également, de réduire les disparités présentes sur leur territoire en encourageant la recherche de solidarités.

Les inter-SCoT traitent des sujets qui dépassent les limites des périmètres des SCoT, il n'y a cependant, pas de thèmes caractéristiques à ces démarches. On peut tout de même citer :

- La mobilité et les transports (transport en commun, réseaux de TER, grands équipements autoroutiers, ferroviaires ou aéroportuaires pour les voyageurs ou le fret – sujet quasi-récurrent à l'image des MAA en Angleterre) ;
- L'habitat (étalement urbain, foncier et adéquation offre/demande) ;
- Le développement économique et les zones d'activités (en tenant compte de la valorisation de l'agriculture périurbaine) ;
- L'urbanisme commercial ;
- L'environnement (préservation des paysages et des sites remarquables) ;
- Mise en place d'indicateurs.

La mise en place de ce type de démarches est aussi l'occasion de mettre en place des objectifs plus généraux, qui encadreront les travaux sur les différents thèmes précités. Ainsi de l'étude des différents inter-SCoT ressortent comme objectifs :

- Conduire des études mutualisées sur différents thèmes : l'urbanisme commercial, les déplacements, l'articulation urbanisme/transports, etc. ;
- Prendre des positions communes sur des grands projets structurants et/ou sur des documents stratégiques du Département ou de l'État ;
- Réaliser des études prospectives ;
- Construire collectivement des cartes ;
- Afficher des orientations partagées à l'échelle métropolitaine, élaborer une charte de l'inter-SCoT ;

²⁸ À l'image, par exemple, de la CC du canton de Champtoceaux – que l'on peut encore qualifier de rurale – en Maine-et-Loire qui, de peur de subir les logiques nantaises, et d'être perdue face à des communes beaucoup plus peuplées, fait partie du périmètre du SCoT du pays des Mauges alors qu'elle appartient clairement au bassin de vie de Nantes. Cet exemple est issu de mon expérience personnelle et des entretiens que j'ai pu mener durant le stage de groupe 4^{ème} année effectué pour le compte de la CC du canton de Champtoceaux.

- « *Partager et harmoniser les projets de territoires* » (phrase citée de l'inter-SCoT du Bas-Rhin, mais ressortant également des autres inter-SCoT) ;
- Suivre et appuyer la mise en œuvre des SCoT par la construction d'indicateurs de suivi, des rencontres entre élus et professionnels, des documents à portée pédagogique ;

Un unique enjeu, global et fédérateur, résumant la vision de l'inter-SCoT peut également ressortir à l'image de la construction d'un « *territoire plus compétitif* » ou d'un « *territoire plus durable* », qu'il faudra ensuite traduire en objectifs plus techniques (réalisation d'études prospectives, élaboration d'une charte, etc.).

Comme nous l'avons vu plus haut, l'établissement d'outils capables de suivre l'évolution du territoire (sur les sujets concernant tous les SCoT d'un même inter-SCoT) est un des objectifs de certaines démarches. Tout comme l'avancement des différents inter-SCoT, la mise en place d'indicateurs de suivi, est à un stade inégal d'une démarche à l'autre. Cependant l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise et celui du Bas-Rhin ont d'ores et déjà mis en place un certain nombre d'indicateurs, et des travaux sur ce point sont en cours en Scarpe-Artois. Les thèmes habituellement suivis par des indicateurs sont : l'occupation du sol (en lien avec l'objectif de gestion économe de l'espace), l'environnement, l'habitat, les zones d'activités et les transports.

On peut par ailleurs distinguer 2 tendances quant aux objectifs des indicateurs. Dans un cas les indicateurs communs suivent les différents SCoT (comme pour l'inter-SCoT du Bas-Rhin, où il s'agit alors de mutualisation des moyens, sans comparaison entre les SCoT), dans un autre, les indicateurs mis en place suivent l'inter-SCoT, ils sont alors déclinés par SCoT, puis comparés aux objectifs communs (c'est le cas pour l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise²⁹).

Nous pouvons également distinguer deux cadres suivant le contexte de mise en place des démarches d'inter-SCoT. Soit il apparaît comme articulant les différents SCoT déjà mis en place sur le territoire (comme pour l'aire métropolitaine lyonnaise ou Nantes-St Nazaire par exemple), on parlera alors de création d'un « cadre compensateur ». Soit, à l'image de ce qui a eu lieu pour l'aire urbaine toulousaine, l'inter-SCoT intervient en amont afin de se prémunir de l'émiettement du territoire on parlera alors de « cadre anticipateur ».

L'un des axes de travail important qui participe de la démarche inter-SCoT dans les plus grandes agglomérations françaises est l'élaboration d'un discours métropolitain. Bien que l'aire métropolitaine lyonnaise et l'aire urbaine toulousaine ne se soient pas mise en place suivant le même cadre (cf. paragraphe précédent), elles se sont construites autour du projet d'élaborer et de porter collectivement un discours métropolitain. Ce dernier se retrouve dans leurs publications qui contiennent textes et cartes représentant les éléments constituant la métropole, ses valeurs, ses objectifs et les défis qu'ils auront à relever.

²⁹ Il est précisé par l'agence d'urbanisme de Lyon que « *Les indicateurs inter-Scot sont des indicateurs d'état communs à tous les Scot. Ils sont complémentaires des indicateurs d'objectifs qui mesurent le degré d'avancement des orientations d'un Scot et sont, par nature, du ressort de chaque syndicat mixte* ».

La démarche inter-SCoT a été engagée, pour Lyon et pour Toulouse, au début de l'année 2001. Ils sont tous deux formés par une agglomération centrale importante, des espaces périurbains ainsi que des territoires ruraux périphériques. Le défi majeur a alors été (et est toujours³⁰), pour ces territoires périphériques, de passer outre un sentiment de méfiance vis-à-vis du centre urbain, en permettant aux différents acteurs de se connaître et d'appréhender les problématiques des autres territoires afin, doucement, de construire ensemble le sentiment d'un destin commun. C'est pourquoi, les documents édités au nom de l'inter-SCoT ont une grande portée pédagogique.

En France comme en Angleterre les périmètres des démarches précitées (inter-SCoT et MAA) tendent à s'adapter au mieux au périmètre fonctionnel des aires métropolitaines et ainsi à dépasser les frontières institutionnelles qui servent encore trop souvent de limites à l'action des outils de planification stratégique. Toutes deux sont nées de l'inadéquation des outils traditionnels à traiter d'enjeux qui, invariablement, dépassent de plus en plus leurs limites et, de la volonté d'acteurs du territoire de travailler ensemble et de se reconnaître dans un destin commun de la région métropolitaine qu'ils pratiquent. Il convient ensuite de s'intéresser aux acteurs qui portent et participent à ses démarches, et notamment à l'implication d'acteurs non institutionnels, ainsi qu'aux conséquences que peuvent avoir ses outils sur les récentes réponses qu'on donne les États au fait métropolitain de chacun des deux pays.

³⁰ Ce « défi » est toujours d'actualité puisque, lors de la 10^{ème} rencontre des présidents de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise (le 6 mai 2010) les élus ont confirmé, comme l'une des 3 priorités de travail (axées sur la mise en œuvre des SCoT) pour l'« Acte 2 » de l'inter-SCoT (2010-2014), l'objectif de « *diffuser plus largement l'idée métropolitaine à l'intérieur des territoires, notamment auprès des intercommunalités et des communes* ».

PARTIE 2

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

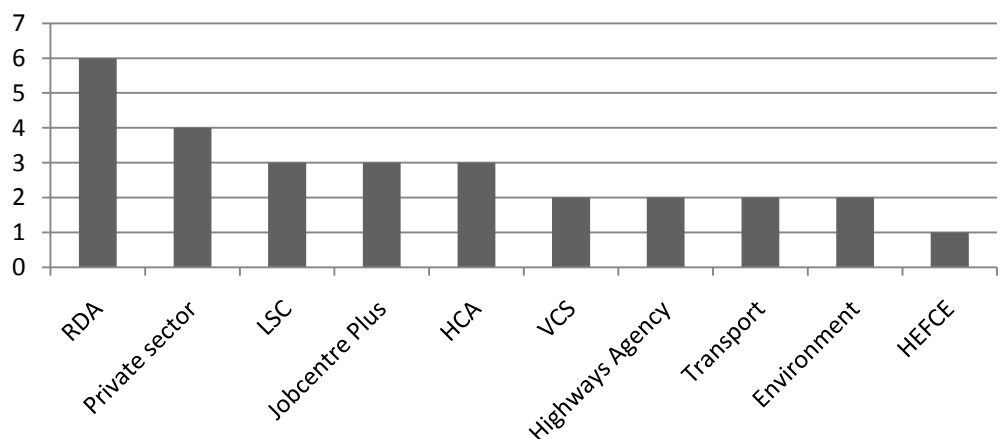


Figure 14 : Graphique du nombre d'autorités locales (par structure) partenaires lors de la signature des MAA de juillet 2008
Sources : DCLG, 2008

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-governmental organisations* ou *quasi autonomous non-governmental 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*.

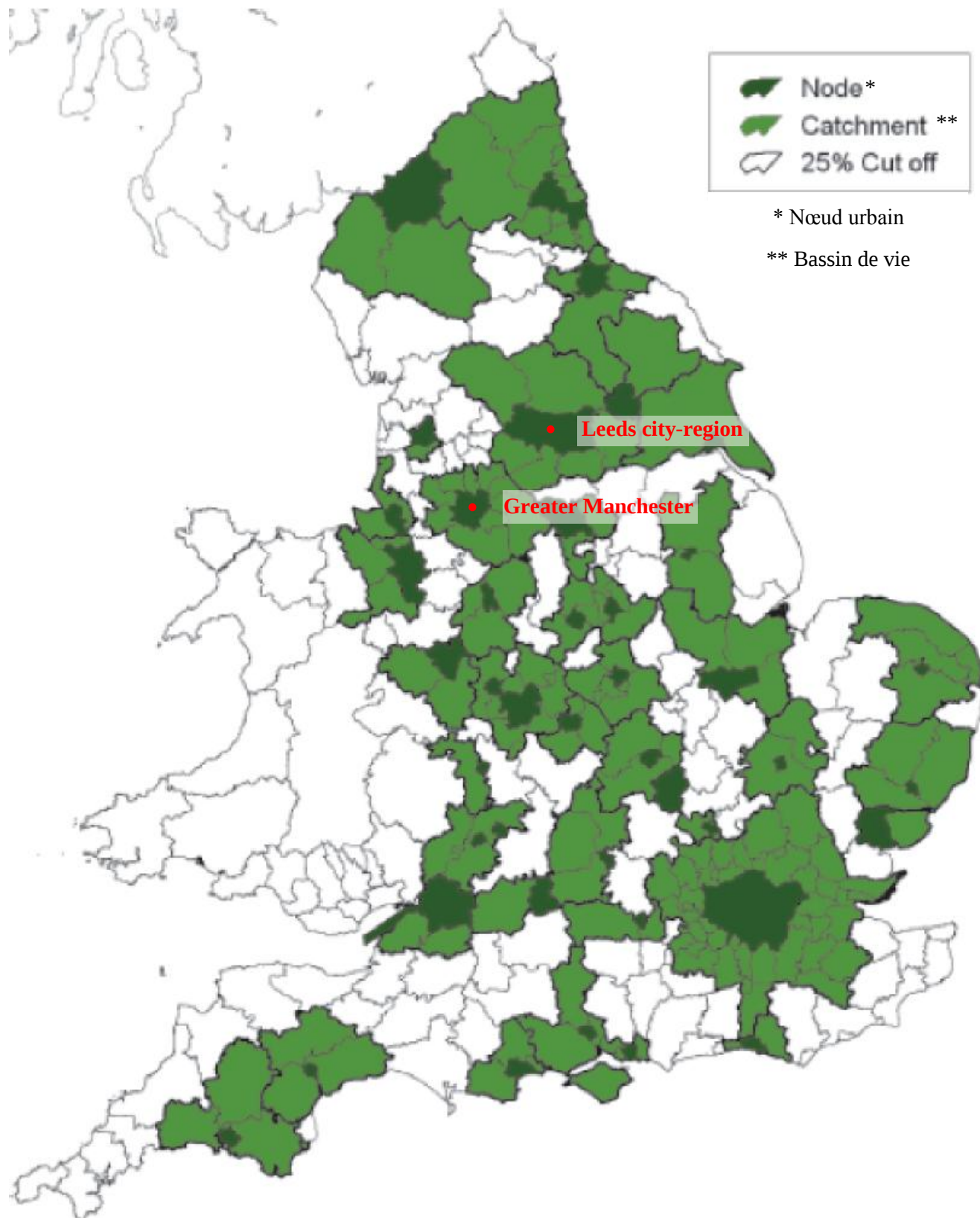


Figure 17 : Limites des *city-regions* selon la définition donnée par l'ODPM
Sources : ODPM, 2006

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 territoires (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 (redevue 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

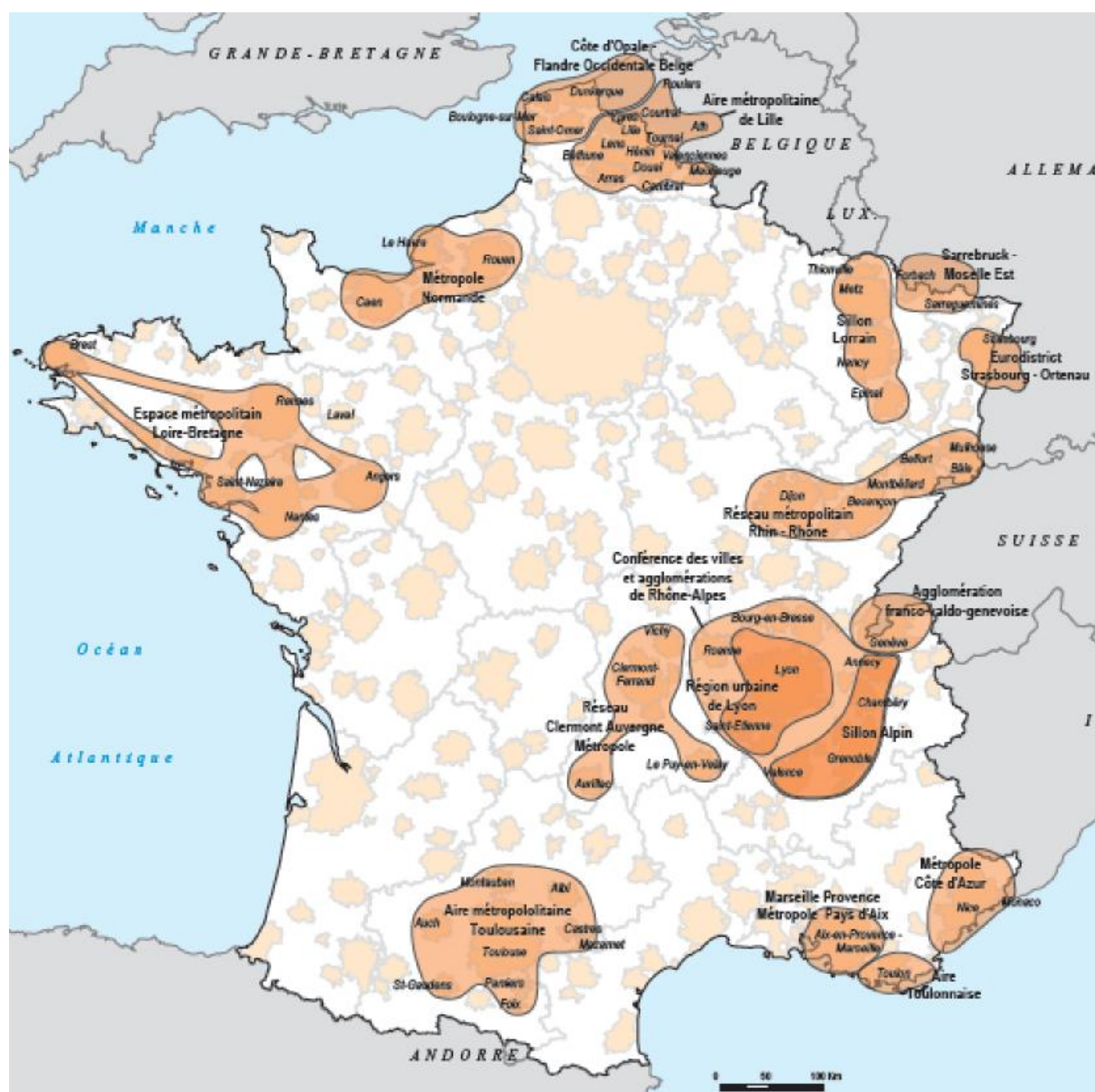


Figure 19 : Les coopérations métropolitaines lauréates
Sources :DATAR, 2005

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.

CONCLUSION

S'il est apparu assez rapidement que les SCoT et les LAA sont dépassés par les enjeux liés à la mondialisation et donc à la mise en place en France, en Angleterre et dans d'autres pays d'aires fonctionnelles (que l'on a appelées régions métropolitaines – en France – et *city-regions* – en Angleterre) ; la mise en place en place d'outils plus adaptés n'a pas suivi dans les deux pays le même processus.

Ainsi en France, les inter-SCoT apparaissent comme des démarches « hors cadre » répondant aux insuffisances juridiques (puisque les lois récentes prennent très peu en compte les régions métropolitaines). En Angleterre, les MAA, bien qu'étant aussi des démarches purement volontaires, tirent une partie de leur force de leur fondement juridique. De plus le gouvernement semble plus en mesure de s'emparer de la question des aires fonctionnelles et des nouveaux périmètres d'intervention qu'elles représentent, en témoigne la création en 2009 du statut de *city-regions* pilotes attribué au Grand Manchester et à la *city-region* de Leeds. Les différentes « propositions » françaises n'ayant pour l'instant toujours eu aucun écho notable...

Les deux outils précités tentent de répondre à l'inadéquation des outils existants à porter un projet de territoire, à fédérer les différents acteurs du territoire autour d'une vision de développement commune. On notera à cet effet que la démarche anglaise est plus apte à mobiliser des acteurs d'autres secteurs que le secteur public et les élus, notamment le secteur privé ; ceci étant du à l'histoire de la Grande-Bretagne, État où les PPP⁴⁹ sont élevés au rang de paradigme des politiques urbaines (Lefèvre, 2009).

Inter-SCoT et MAA, sont deux outils proche qui affichent les mêmes ambitions et essayent (et tendent à réussir par ailleurs) de dépasser le morcellement institutionnel des territoires en faisant apparaître des formes nouvelles de partenariats, de lieux d'échanges et discussion, mais aussi de nouveaux périmètres d'action.

L'inter-SCoT est théoriquement limité à l'objet des SCoT. Mais de même que les réflexions sur les SCoT conduisent aux réflexions sur l'intercommunalité, celles sur l'inter-SCoT questionnent rapidement le mode de gouvernance sur le territoire métropolitain. Aussi l'on peut se poser la question de la pertinence pour un élu voulant construire une gouvernance métropolitaine d'investir politiquement la scène de l'inter-SCoT, la réponse relève du cas par cas, car parfois sur ces territoires existent aussi d'autres outils interterritoriaux qu'il conviendra alors d'articuler entre eux.

La politique mise en place en Angleterre ayant abouti à l'adoption des MAA, puis quelques années plus tard à la création des *city-regions* pilotes, est à suivre de près alors que le *New Labour* et Gordon Brown (fervent défenseur et instaurateur de cette politique) viennent d'être battus à la tête du pays.

⁴⁹ Partenariats Public-Privé

BIBLIOGRAPHIE

- ASHER F. – *Métapolis, ou l'avenir des villes* – Paris : Odile Jacob, 1995 – 346 p.
- BACHELET F., MENERAULT P., PARIS D. (sous la direction de) – *Action publique et projet métropolitain* – Paris : L'Harmattan, 2006 – 378 p.
- BAILONI M. – « *La Northern Way et les city-regions : vers une nouvelle approche politique du territoire régional en Angleterre ?* » – *Géocarrefour*, Vol. 83/2, 2008 – [En ligne], mis en ligne le 01 juillet 2009. URL : <http://geocarrefour.revues.org/index6002.html>. Consulté le 16 mai 2010.
- BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D. (sous la direction de) – *Spatial planning systems of Britain and France : a comparative analysis* – Oxford : Routledge, 2007 – 229 p.
- BURY JC. – *Métropoles et structuration du territoire*, Avis du conseil économique et social – 2003
- CARRIÈRE JP. – *Synthèse critique du rapport ESPON 111* : « Potentials for polycentric development in Europe » à partir d'un point de vue français – 2005
- Comité pour la réforme des collectivités – « *Il est temps de décider* » Rapport au Président de la République – 2009
- DCLG – *Long term evaluation of LAAs and LSPs*, research into multi area agreements : interim report – 2008 – 47 p.
- DGUHC, FNAU – *Les prémices de l'inter-SCoT*, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les « grands territoires » – FNAU, 2005 – 24 p.
- DIACT – *Compte rendu des journées techniques de coopération métropolitaine* – Paris : DIACT, 2005 – 24 p.
- DUBOIS J., DOUAY N., DA SILVA J. – *Gouvernance métropolitaine*, réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation – Marseille : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2006 – 100 p. – (Cahier #12)
- IAU îdF – *Les démarches inter-SCoT en France*, état des lieux en 2009 et perspectives – Paris : IAU îdF, 2010 – 121 p.
- LACOUR C., PUISSANT S. – *La métropolisation - croissance, diversité et fractures* – Paris : Anthropos-Economica, 1999 – 190 p. – (Collection Villes)
- LE GALÈS P. – « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* » in *Revue française de sciences politique*, n° 1 – Paris : 1995 – p. 57-95
- LEFEVRE C. – *Gouverner les métropoles* – Paris : LGDJ Lextenso, 2009 – 115 p. – (Collection Politiques locales)
- MARVIN S., HARDING A., ROBSON B. – *A framework for city-regions* – Londres : ODPM, 2006 – 62 p.
- MAYNTZ R. – « *Governing failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm* » in KOOIMAN J., *Modern governance, new government-society interactions* – Londres : Sage, 1993 – p. 9-20

- NAVCA – *What are local area agreements?* Local people addressing local priorities – Sheffield : NAVCA, 2008 – 8 p.
- NORDREGIO et al. – *Espon 1.1.1.Potentials for polycentric development in Europe* – Esch-sur-Alzette: ESPON, 2005 – 3 t.
- OCDE – *La recomposition des territoires, les régions fonctionnelles* – Éditions OCDE, 2002 – 136 p.
- OCDE – *Réforme de la gouvernance métropolitaine* – Éditions OCDE, 2000 – 8 p. – (Synthèses)
- ODPM – *A framework for city-regions* – Londres : Office of the Deputy Prime Minister, 2006 – 62 p.
- PASQUIER R. – *Rapport d'évaluation du rapport ESPON 232 : «Gouvernance territoriale et urbaine»* – 2005
- PERBEN D. – *Imaginer les métropoles d'avenir* (Rapport du député du Rhône) – 2008, Assemblée nationale
- Pôle Grands Territoires – *Le chapitre commun inter-SCoT* – Lyon : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2006 – 24 p.
- VANIER M. – « *Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales : un "bling blang" territorial ?* » – Géoconfluences, 1^{er} mars 2009 – [En ligne], mis en ligne le 02 avril 2009. URL : <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutViv2.htm>. Consulté le 12 janvier 2010.
- VANIER M. – *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité* – Paris : Anthropos-Economica, 2008 – 162 p.
- VELTZ P. – *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel* – Paris : PUF, 2005 – 288 p. – (Collection Quadrige)

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Localisation des principales métropoles françaises et anglaises.....	10
Figure 2 : Structures des divisions de l'Angleterre	13
Figure 3 : Tableau récapitulatif des 16 démarches inter-SCoT françaises et de leur état d'avancement	20
Figure 4 : Localisation des démarches inter-SCoT, en France, en 2009.....	21
Figure 5 : Tableau récapitulatif des 15 MAA anglais et de leur date de mise en application	23
Figure 6 : Localisation des démarches MAA en Angleterre, en 2010	24
Figure 7 : Population couverte par un MAA (à gauche) ou un inter-SCoT (à droite).....	25
Figure 8 : Structure schématique des LAA	26
Figure 9 : Nombre de LAA couvert au moins en partie par un MAA.....	27
Figure 10 : Tableau récapitulatif des intercommunalités concernées par un inter-SCoT et des SCoT couverts par un inter-SCoT.....	29
Figure 11 : Schéma des interactions possible entre la politique locale des LAA et la politique à l'échelle plus globale des MAA.....	30
Figure 12 : Les thèmes clés développés dans les MAA	31
Figure 13 : Répartition des différentes priorités des MAA	31
Figure 14 : Graphique du nombre d'autorités locales (par structure) partenaires lors de la signature des MAA de juillet 2008.....	36
Figure 15 : Les autorités locales impliquées dans une de démarches de MAA de la première vague (signée en juillet 2008)	37
Figure 16 : Les modalités de mobilisation des différents acteurs dans les démarches inter-SCoT	38
Figure 17 : Limites des <i>city-regions</i> selon la définition donnée par l'ODPM	42
Figure 18 : Caractéristiques des coopérations métropolitaines lauréates	44
Figure 19 : Les coopérations métropolitaines lauréates Sources :DATAR, 2005.....	44

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement.....	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études.....	6
Remerciements.....	7
Sommaire	8
Introduction	9
Partie 1	
Vers une meilleure adéquation du périmètre de l'outil au périmètre de l'aire fonctionnelle.....	15
1. L'inadéquation des outils préexistants aux périmètres des <i>city-regions</i> et des aires métropolitaines.....	16
11. De nombreux enjeux dépassent les frontières administratives... ..	16
12. ... Et les outils actuels semblent dépassés.....	18
2. Genèse et évolution des inter-SCoT et des MAA.....	19
3. Un cadre législatif peu contraint par rapport aux outils comparables d'échelle inférieure	26
31. LAA et MAA.....	26
32. SCoT et inter-SCoT.....	28
4. Les relations entre, d'une part, les LAA et les MAA et, d'autre part, les SCoT et les inter-SCoT.....	30
41. Les MAA comme « cross-boundary » LAA	30
42. Les inter-SCoT, des démarches « par défaut ».....	32
Partie 2	
De nouvelles associations avec les acteurs du territoire impliqués dans ces démarches récentes.....	35
1. Des démarches adaptées à chaque territoire	36
11. Les acteurs concernés par les MAA (études des MAA de la première vague)	36
12. Les structures porteuses des démarches inter-SCoT	38
2. Une reconnaissance des aires métropolitaines au niveau national différente.....	41
21. La création de nouvelles entités en Angleterre : les <i>city-regions</i> pilotes.....	41
22. Les « propositions » de métropoles françaises	43

Conclusion.....	46
Bibliographie	47
Table des figures	49
Table des matières.....	50
Liste des sigles.....	52

LISTE DES SIGLES

CA	Communauté d'Agglomération
CAA	<i>Comprehensive Area Assessment</i>
CC	Communauté de Communes
CU	Communauté Urbaine
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DCLG	<i>Department of Communities and Local Government</i>
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDEA	Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GVA	<i>Gross Value Added</i>
HCA	<i>Homes and Communities Agency</i>
HEFCE	<i>Higher Education Funding Council for England</i>
IAU îdF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'île de France
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LAA	<i>Local Area Agreement</i>
LOF	Loi d'Orientation Foncière
LSC	<i>Learning and Skills Council</i>
LSP	<i>Local Strategic Partnership</i>
MAA	<i>Multi Area Agreement</i>
NLGN	<i>New Local Government Network</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODPM	<i>Office of Deputy Prime Minister</i>
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PFE	Projet de Fin d'Études
PIB	Produit Intérieur Brut
PLH	Programme Local de l'Habitat
PPP	Partenariat Public-Privé
PUSH	<i>Partnership for Urban South Hampshire</i>
RDA	<i>Regional Development Agency</i>
RUL	Région Urbaine de Lyon
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SCS	<i>Sustainable Community Strategy</i>
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
TER	Train Express Régional
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VCS	<i>Voluntary and Community Sector</i>

