

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE

**SCoT** 2030

DE LA RÉGION URBAINE DE GRENOBLE

## SEMINAIRE SCOT ET METROPOLISATION

*SCoT et développement des coopérations*



Hervé Nadal, Président Directeur Général MENSIA Conseil  
Vincent Cuffini Valero, Consultant Senior MENSIA Conseil

**10 février 2017**

## SCoT et métropolisation à l'heure du développement des coopérations territoriales

- ▶ **Des débats publics sur l'interaction SCoT / métropolisation souvent parasités par le fait que ces notions interpellent différents registres :**

### Différentes acceptions créatrices de confusion

#### SCoT

- Un document de planification territoriale réglementaire
- Un projet de développement pour un territoire
- Un SM interterritorial qui porte des actions communes qui contribuent à sa mise en œuvre au-delà de la mission de gestion du document réglementaire
- Un espace de coordination et de régulation plus ou moins intenses

#### Métropolisation ?

- De nouvelles dynamiques territoriales, aux différentes échelles, et sous différentes formes, sous l'effet de la concentration de la production de richesse dans les grands centres urbains connecté à l'économie des échanges.
- Une nouvelle forme de l'urbanisation du monde dans une économie de plus en plus globalisée
- La traduction institutionnelle de l'évolution des relations de réciprocité entre territoires métropolitains et « métropolisés » ou l'accession au statut de Métropole par l'agglomération centrale

***Des registres divers à intégrer pour permettre de questionner la capacité :***

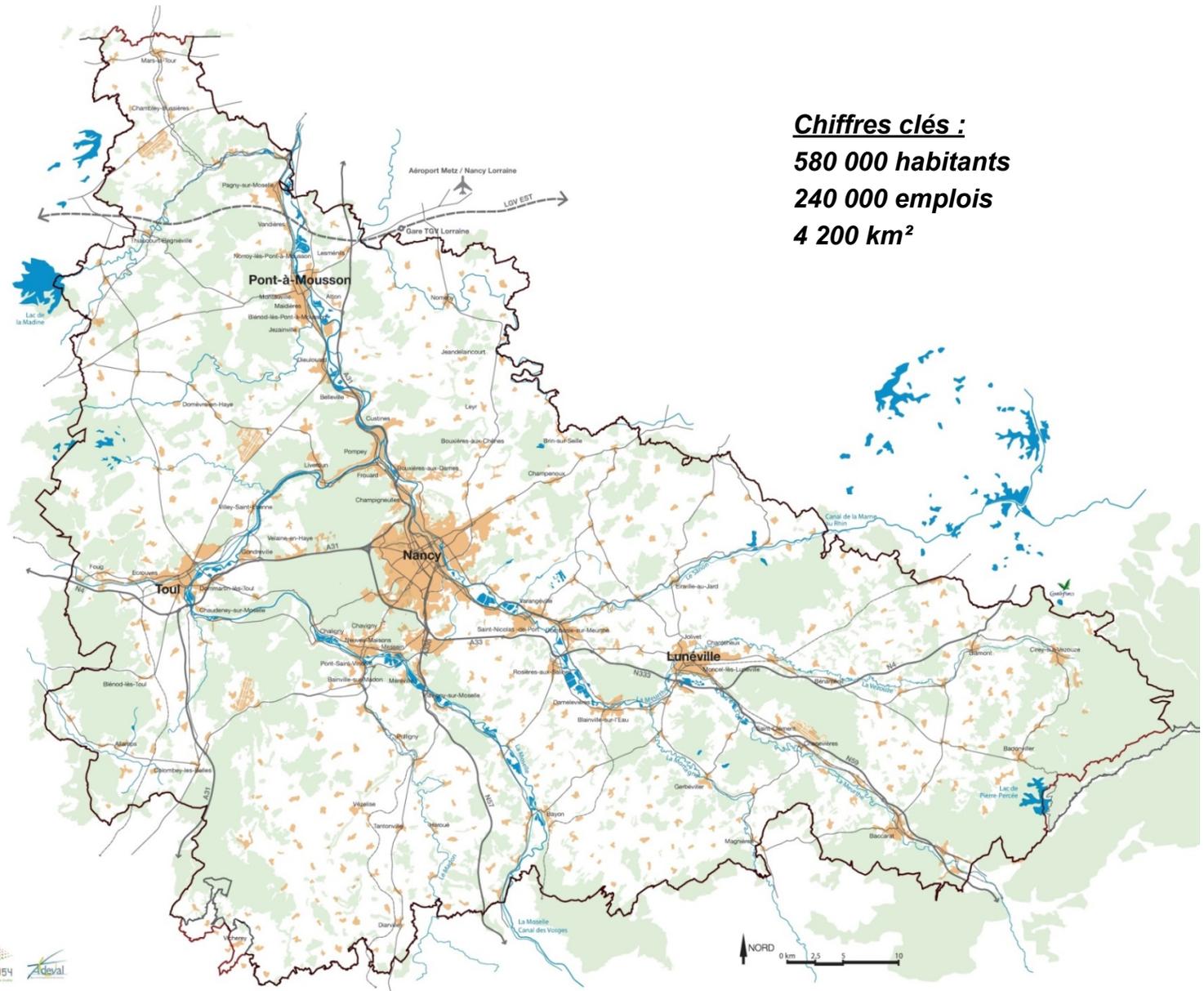
***✓ des collectivités à répondre aux dynamiques territoriales rencontrées***

***✓ d'un SCoT qui serait déconnecté des conditions de sa mise en œuvre***

- 1** Retour sur les déterminants du développement des coopérations : le cas du Sud54
- 2** Des démarches génératrices de craintes qui sont autant de questionnements féconds
- 3** De nombreuses solutions concrètes et pragmatiques adoptées par les territoires pour faire face aux défis rencontrés

## L'espace concerné : le Sud54, un espace historique et politique

- ▶ Un espace plus « historique » que cohérent spatialement ou sociologiquement
- ▶ Un espace politique fruit d'un accord politique entre CU et Département pour concrétiser l'alliance égalitaire « des urbains et des ruraux »



## L'émergence du SCoT : une opportunité pour une première forme de coopération

- ▶ Une perception de défis communs qui crée une communauté de destin, principe actif du développement des coopérations à l'origine du SCoT

### La peur du décrochage

Des dynamiques économiques et démographiques régionales difficiles

Un souvenir vif de la crise de la sidérurgie des années 1980

### Un émiettement institutionnel qui constitue un frein à l'action

30 EPCI à la création du SCoT très peu structurés pour la plupart

Une CU puissante et très intégrée mais petite

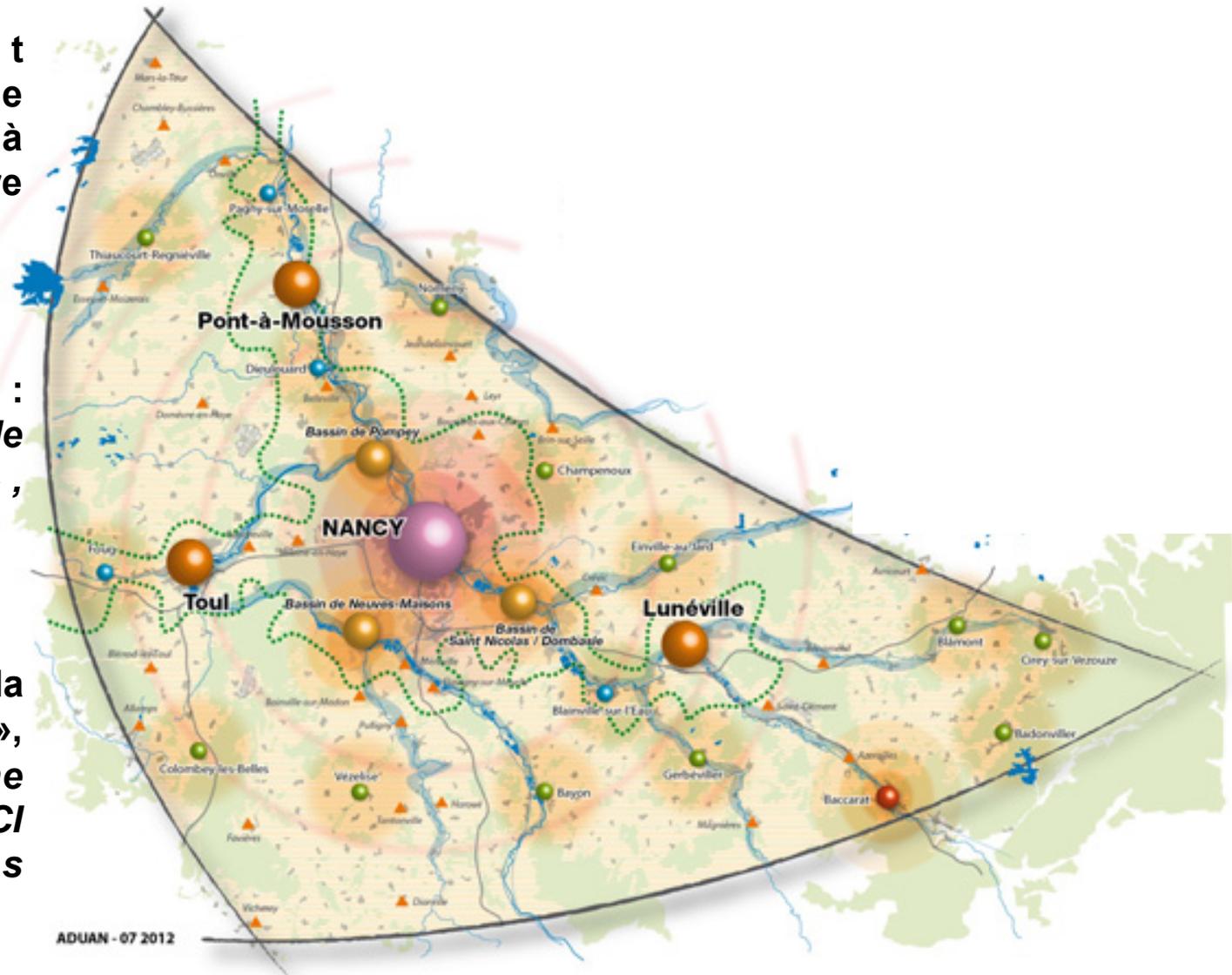
*Le SCoT constitue donc l'opportunité d'une première forme de coopération*

## L'élaboration du SCoT: une démarche qui crée du commun

- ▶ Une démarche qui a permis de renouveler le regard sur le territoire et d'en mettre en évidence les interdépendances
- ▶ Une démarche qui consacre des thématiques partagées : mobilité, développement économique, armature urbaine et de services, environnement
- ▶ Une démarche qui a permis de renforcer l'interconnaissance des EPCI
- ▶ Une démarche qui a créé une scène politique commune : la « coopérative des 20 »

## Dès l'adoption du SCoT: des convictions partagées qui fondent une nouvelle ambition

- ▶ Les élus sont convaincus que le SCoT ne se suffit pas à lui-même et doit être connecté aux projets
- ▶ Un projet politique : « *inventer la multipôle sud lorraine* », décembre 2013
- ▶ Un pas de plus « la déclaration commune », janvier 2015 : « *une coopérative de 20 EPCI au service d'actions communes* »



## **Le dépassement du SCoT par le développement des coopérations: Une intense démarche de concertation en pleine réforme territoriale**

- ▶ **Une démarche d'AMO d'identification des sources d'optimisation et de mutualisation dans l'exercice des politiques publiques avec chaque EPCI**
- ▶ **Identification politique publique par politique publique des échelles et modes d'intervention les plus adaptés**
- ▶ **Mise en évidence des différents types d'EPCI existants sur le territoire**
- ▶ **Développement de l'interconnaissance et de la confiance entre élus : partage des données financières par EPCI**

# Le dépassement du SCoT par le développement des coopérations une démarche confrontée à la tension : intégration / coopération

## Intégration

- ▶ **Constituer des intercommunalités plus fortes pour porter des projets de développement aux différentes échelles**
- ▶ **Rappel des différentes formes de structuration possible du territoire ... dont dépend le développement de coopération**
- ▶ **Opportunité : disposer d'une gouvernance unifiée et d'une plus grande capacité à faire**
- ▶ **Enjeux et risques :**
  - Inventer des principes de gouvernance adaptés à ces nouvelles réalités territoriales
  - Des enjeux d'harmonisation complexes
  - Un risque d'éloignement des habitants

## Coopération

- ▶ **Développer des complémentarités entre EPCI et le cas échéant avec des collectivités supra-territoriales**
- ▶ **Via :**
  - des coopérations souples entre EPCI
  - des formes institutionnelles existantes
- ▶ **Opportunité : disposer d'échelles d'intervention adaptées aux enjeux et qui permettent une allocation efficiente des ressources**
- ▶ **Enjeux et risques :**
  - S'appuyer sur les nombreuses pratiques existantes en matière de coopération
  - Adapter les coopérations en fonction des différentes thématiques

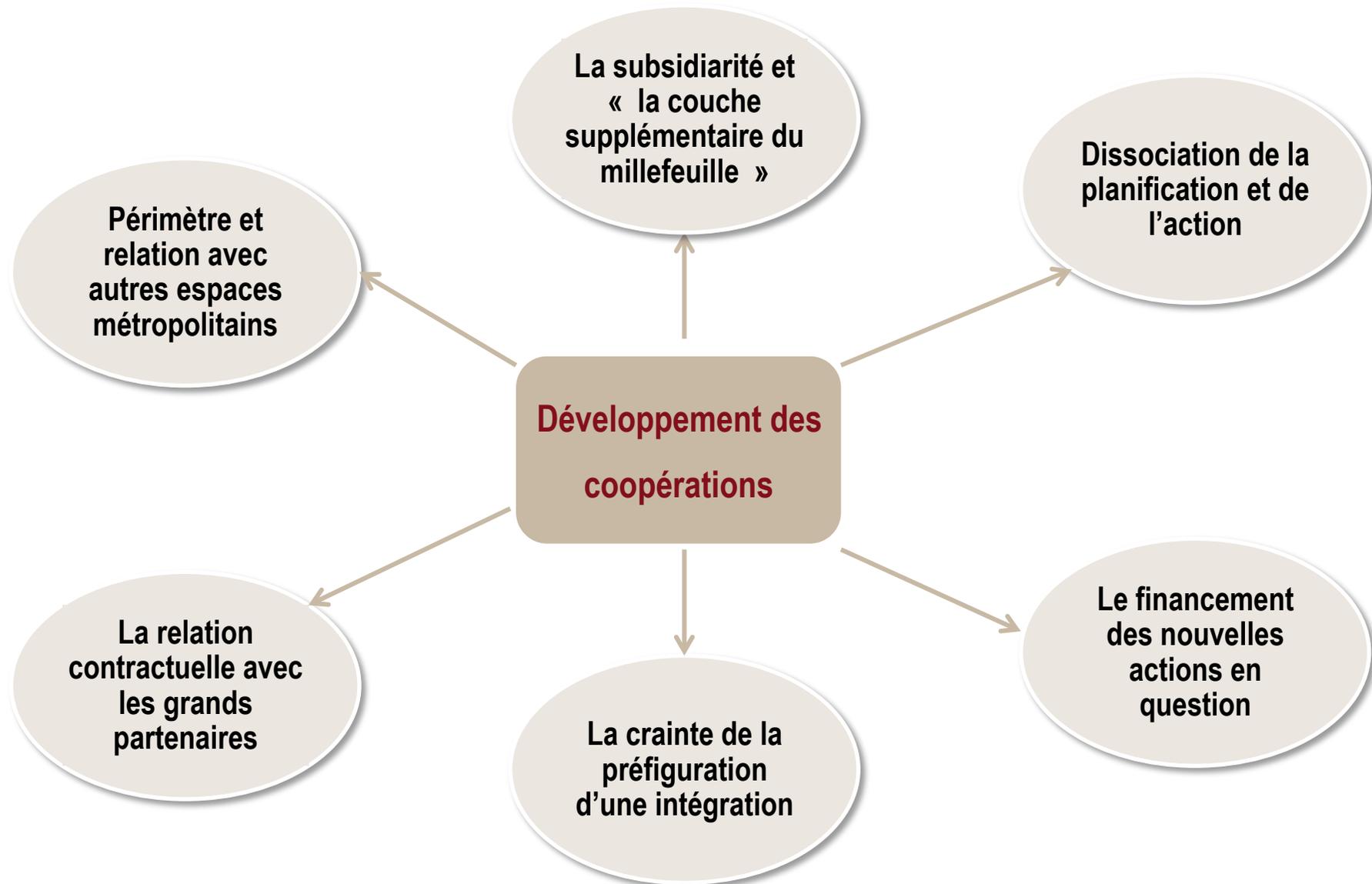
***Un choix fort des élus le 9/1/2016 : engager la transformation du SM SCoT en pôle métropolitain ouvert, pluri thématique et opérationnel***

## Elaboration et préfiguration du Pôle métropolitain: du pragmatisme pour aboutir et de nouvelles opportunités

- ▶ **Une année de préfiguration et de concertation**
  
- ▶ **Des ajustements pour aboutir :**
  - Prise de deux compétences : SCoT et SRU
  - Des actions et missions, sans délégation de compétence, à définir dans un programme d'action
  - Définition de la gouvernance en cours
  
- ▶ **Une démarche qui a permis de consacrer un espace de contractualisation**
  - Pacte Métropolitain Etat / Métropole : 5,8M€ pour le territoire
  - Une enveloppe fléchée sur la coopération opérationnelle en matière de transport : 800K€

- 1 Retour sur les déterminants du développement des coopérations : le cas du Sud54
- 2 Des démarches génératrices de craintes qui sont autant de questionnements féconds**
- 3 De nombreuses solutions concrètes et pragmatiques adoptées par les territoires pour faire face aux défis rencontrés

## Des démarches génératrices de craintes et d'interrogations légitimes



## Des démarches génératrices de craintes: la subsidiarité et « la couche supplémentaire du millefeuille »

- ▶ Une critique courante, mais au contraire un tel projet doit permettre d'économiser un certain nombre de « couches » et d'apporter une valeur ajoutée
  
- ▶ Des réponses claires et concrètes à apporter :
  - Un périmètre d'action limité sur un programme défini
  - Plus de coopérations entre EPCI permet d'approfondir l'intégration au sein de chaque EPCI
  
- ▶ Une valeur ajoutée moins évidente à mettre en œuvre lorsque le fait communautaire est peu affermi et lorsque l'intégration communautaire est faible

## **Des démarches génératrices de craintes: la dissociation de la planification et de l'action**

- ▶ **Le SCoT et le travail de planification, seuls, sont souvent perçus par les élus comme coercitifs ...**
- ▶ **... alors que les coopérations métropolitaines volontaires bénéficient d'un meilleur a priori si elles reposent sur un bon équilibre**
- ▶ **Les objectifs légitimes de la planification et de l'aménagement durable du territoire se heurtent à des paradoxes ... seule une adaptation des politiques publiques permet de dépasser certaines de ces contradictions**

## Des démarches génératrices de craintes: le financement des actions nouvelles en question

- ▶ **Les territoires sont libres de définir les principes de financement qu'ils souhaitent pour mettre en œuvre ces actions nouvelles**
  
- ▶ **On observe des pratiques diverses au sein des Pôles métropolitains :**
  - Une **contribution des EPCI** entièrement fonction du nombre d'habitant ou dont une partie est fonction du potentiel fiscal
  - Une **contractualisation** avec les grands partenaires
  - Une **dotation budgétaire** de partenaires pour l'exercice délégué d'une compétence
  - La **sollicitation** de dispositifs ou guichets spécifiques
  - Des **co-financements avec les EPCI** directement concernés pour les projets d'infrastructures notamment
  - En fonction des thématiques des recettes de fiscalités dédiées :
    - Un versement transport additionnel pour financer la coordination transport
    - Une partie de la taxe d'aménagement pour mener à bien des projets « métropolitains »
    - Dédier une partie de la fiscalité économique pour assurer le financement des actions et projets « métropolitains »

## Des démarches génératrices de craintes: la crainte de la préfiguration d'une intégration et la gouvernance

- ▶ Une peur souvent présente sur les territoires d'une préfiguration par de telles démarches de l'extension de l'EPCI central ... surtout en période de SDCI ... une question de confiance et de dialogue entre les différents acteurs
  
- ▶ Sur chaque thématique, la crainte de « la caisse commune » est réaffirmée :
  - **Mobilités** : les acteurs sont toujours d'accord pour mieux coopérer à l'échelle des bassins de mobilité pour répondre aux besoins des usagers ... mais le passage à l'action est complexe
  
  - **Développement économique** : tous les acteurs sont toujours d'accords pour valoriser ensemble le territoire ... mais allez plus loin se heurte à la question du niveau d'intégration
  
- ▶ Pas de coopération métropolitaine sans gouvernance :
  - Une coopération métropolitaine c'est une scène commune ou chaque EPCI accepte la règle d'un droit de regard des autres membres de la coopérative sur ses actions propres

## **Des démarches génératrices de craintes: le périmètre et la relation avec d'autres espaces métropolitains**

- ▶ **Un périmètre d'une structure de coopération territoriale constitue le croisement d'un espace uni par des dynamiques partagées, d'un périmètre d'action et d'une ambition politique partagée**
  
- ▶ **Par conséquent, de telles démarches réinterrogent donc la raison d'être d'un espace et d'un périmètre d'action avec de réels risques « d'effrangement »**
  
- ▶ **« L'effrangement » peut être conduit par la proximité avec d'autres territoires métropolitains ... or ces relation entre grandes plaques métropolitaines doivent être à l'agenda de la structure de coopération interterritoriale :**
  - Des logiques à articuler entre coopérations de « bassins de vie » et « coopérations de réseaux » qui ne sont pas contradictoires
  - Une nécessaire coordination sur les grands projets d'aménagements ou d'infrastructure dans le dialogue avec la Région

## Des démarches génératrices de craintes: la relation contractuelle et partenariale avec les grands partenaires

### Pays de Brest PÔLE MÉTROPOLITAIN



**Un projet commun qui assure la mise en cohérence des différents dispositifs existants**

- ▶ **Elaboration de la stratégie de développement du Pays de Brest (juin 2015)**
- ▶ **Sur cette base élaboration d'un contrat de partenariat unique Europe / Région / Territoire qui chapeaute différents fonds et conventions :**
  - Convention pour le soutien régional aux priorités d'investissements
  - Convention portant sur la mobilisation du FEADER (programme Leader)
  - Convention portant sur la mobilisation du FEDER
  - Convention portant le cas échéant sur la mobilisation du FEAMP territorialisé
- ▶ **Total de 14,5 M€ au titre de ces contractualisations à 80% Région**

### PÔLE MÉTROPOLITAIN CAEN NORMANDIE MÉTROPOLE

**Une contractualisation unique CU / territoire métropolisé :**

- ▶ **Contrat cadre d'action territoriale avec la Région (septembre 2015) :**
  - Le développement territorial équilibré ;
  - La transition écologique et énergétique et le développement durable des territoires ;
  - L'attractivité territoriale par les services à la population
- ▶ **Total 2015-2020 12,2 M€ au titre de ces contractualisations :**
  - Région : 8,9M€ dont 5,8M€ pour la CA de Caen
  - Etat, FNADT : 3,2M€ dont 1,9M€ pour la CA de Caen

- 1** Retour sur les déterminants du développement des coopérations : le cas du Sud54
- 2** Des démarches génératrices de craintes qui sont autant de questionnements féconds
- 3** De nombreuses solutions concrètes et pragmatiques adoptées par les territoires pour faire face aux défis rencontrés

## De nombreuses solutions pragmatiques : des constats partagés au cœur de l'ensemble des démarches

### L'inadéquation des périmètres institutionnels existants

Des périmètres de production  
des politiques publiques  
inadaptés aux enjeux ...

Des échelles institutionnelles  
ignorées des habitants au  
quotidien

### Des moyens sous tensions

Pression sur les ressources  
financières et d'ingénierie

Beaucoup de pragmatisme  
dans la gouvernance et la mise  
en œuvre des actions

### Une gouvernance territoriale reconfigurée

Des évolutions  
institutionnelles majeures qui  
impliquent d'être positionnées  
et reconnus

Avènement du couple Région /  
territoires métropolisés

### De la volonté de mise en œuvre des SCoT

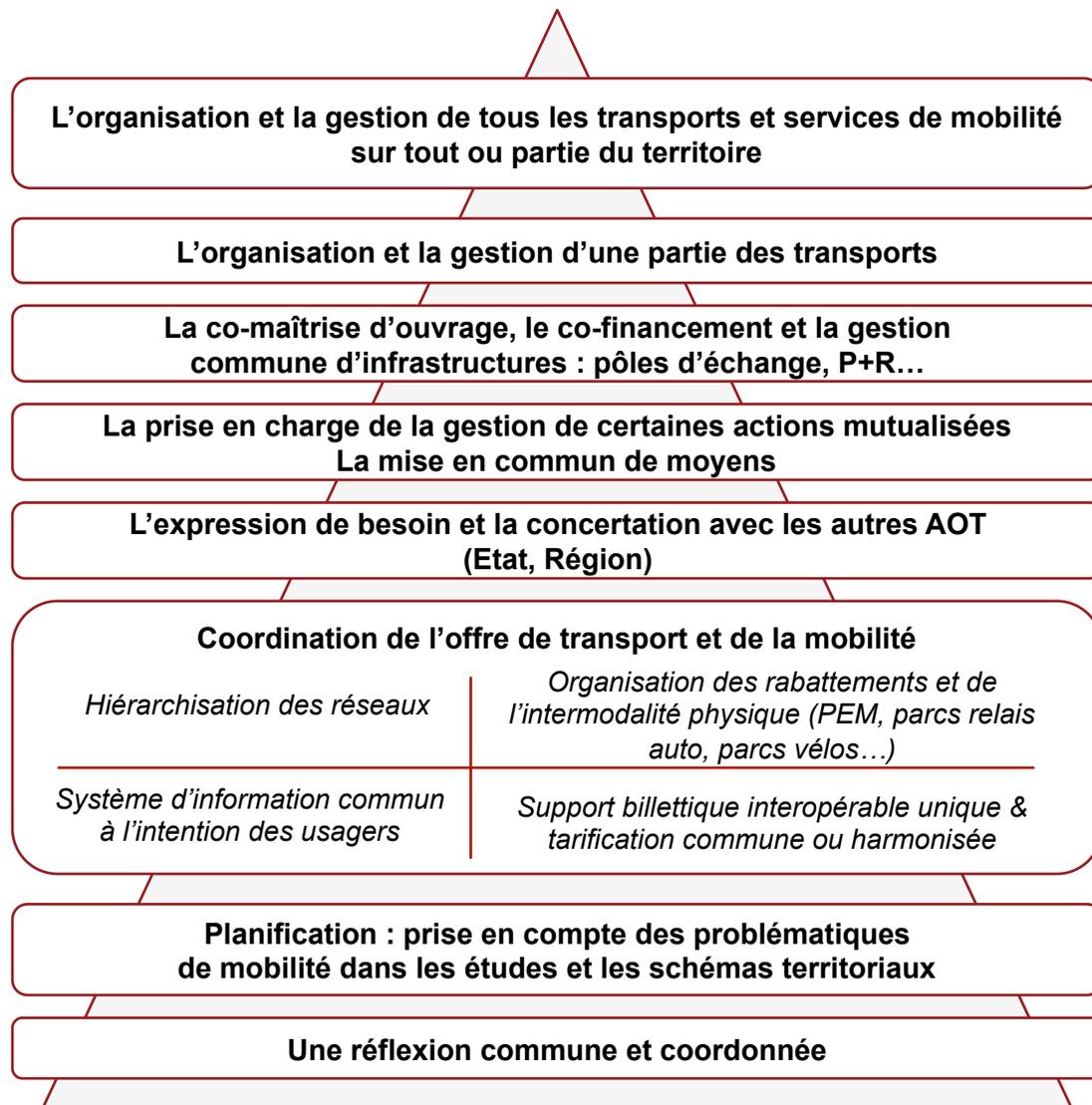
Plusieurs territoires ayant  
élaborés des SCoT souhaitent  
s'assurer de sa mise en œuvre  
par le développement de  
coopérations ambitieuses :  
Nantes, Brest, Caen, Nancy

### Des thématiques phares sur lesquels les territoires avancent

- ✓ Aménagement du territoire, planification, régulation foncière
- ✓ Coordination des transports et déplacements
- ✓ Développement économique / schéma des espaces économiques / aménagement économique / marketing territorial
- ✓ Transition énergétique
- ✓ Gestion de l'environnement
- ✓ Schéma de service à la population
- ✓ ...

# De nombreuses solutions pragmatiques : la mobilité, des solutions pragmatiques et adaptées à construire

## Un niveau d'ambition partagé



## Les outils institutionnels adaptés

*AOM sur tout le territoire ou bien AOM inter-EPCI sur une partie seulement du territoire + SM SRU avec les autres AOM restées autonomes*

### Option 4

*Syndicat mixte SRU d'AOM et/ou d'AOT (Région)  
Compétences facultatives*

### Option 3

*Syndicat mixte SRU d'AOM et/ou d'AOT (Région)  
Compétences obligatoires*

### Option 2

*Renforcement du SM de SCoT ou de coopération actuel*

### Option 1

## De nombreuses solutions pragmatiques : la mobilité, le cas du Genevois Français



Assemblée régionale de coopération  
du Genevois français

### ► Des enjeux uniques :

- La plus forte croissance démographique d'Europe : + 10 000 habitants / an, chaque jour 15 nouvelles voitures en circulation
- Une prégnance du phénomène transfrontalier : 42% des actifs travaillent en Suisse

### ► Une feuille de route qui fixe un cap politique à moyen terme, constitutive du pôle métropolitain :

- Aller vers un Autorité Organisatrice de la Mobilité unique à l'échelle de l'ARC
- Devenir l'interlocuteur unique du Canton de Genève sur le développement et le financement des transports urbains (3 tramways et 2 BHNS en projet)
- Porter pour le compte des membres de nouveaux services à la mobilité : autopartage, covoiturage ...

### ► En attendant, des rôles clairement définis :

- **EPCI membres AOM** : organisation, gestion et exploitation des transports publics sur leurs ressorts territoriaux respectifs
- **EPCI membres non AOM** : études
- **Pôle métropolitain** : coordination des actions, études d'intérêt métropolitain, préfiguration d'une AOM

## De nombreuses solutions pragmatiques : le développement économique, des solutions à construire

Type de valeur ajouté attendu	Développement économique
<p><b>Coordination</b>                      faire mieux avec ce que l'on a, faire mieux ce que l'on fait déjà en le faisant ensemble</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure coordination de l'offre économique (foncier) : régulation du foncier économique existant</li> <li>• Coordination des actions en matière d'implantation d'entreprises : éviter la cannibalisation entre ZAE et faciliter l'orientation des porteurs de projet au sein du territoire</li> <li>• Coordination de certaines actions de promotion ou de marketing territorial</li> </ul>
<p><b>Union</b>                      faire plus, avec plus de moyens, parce qu'ils seront unis à la bonne échelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une agence de développement économique : fonction d'attractivité et fonction de compétitivité</li> <li>• Démarche intégrée et commune de la stratégie d'accueil économique : gestion commune des 4-5 ZAE d'intérêt métropolitain et financement par une fiscalité de zone</li> </ul>
<p><b>Innovation</b>                      faire autrement, avec de nouveaux modèles, en partageant et diffusant l'innovation dans différents domaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement coordonné de filières économiques</li> </ul>

## Le développement économique, des solutions innovantes à construire

GRAND LYON LA MÉTROPOLE

SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE

### Pôle métropolitain

VIENNAGGLO

CAPI PORTE DE L'ISÈRE

- ▶ **Un outil au service de ses membres pour soutenir la performance économique de l'ensemble du territoire métropolitain à partir de 3 axes de travail :**
- ▶ **Promotion du territoire**
  - Le Pôle métropolitain assure la promotion économique du territoire en lien avec les Agences
- ▶ **Diffusion des outils de compétitivité**
  - Trois sujets prioritaires : la robotique et les objets connectés, l'innovation constructive et le design
  - Deux types d'actions pour l'instant : le soutien aux concours étudiants, l'accompagnement des entreprises dans leurs projets d'innovation
- ▶ **Permettre le développement des territoires à enjeux**
  - Identification et mise en œuvre d'une stratégie coordonnée sur deux territoires d'intérêt métropolitain : la plaine de St Exupéry et la Vallée du Gier

**Le Pôle peut également s'appuyer sur l'ADERLY qui joue désormais le rôle d'agence de développement et d'attractivité économique de l'ensemble du territoire métropolitain**



Support cartographique :

# Les phénomènes de métropolisation connaissent des inscriptions territoriales variées



## Un exemple de métropolisation «gagnant-gagnant»

- ▶ **La métropole nantaise rayonne et nourrit les territoires environnants ...**
  - Nantes Métropole, un moteur économique : +8% / an masse salariale (2009 à 2012)
  - Une richesse diffusée : 7G€ créés sur Nantes Métropole en 2012 dont 1,7 G€ sont diffusés sur le reste du département
- ▶ **... sans empêcher leur croissance économique**
  - Autres EPCI de Loire-Atlantique : +5,4% / an de masse salariale (2009 à 2012)
- ▶ **... tout en appuyant une partie de son attractivité sur la qualité de vie des territoires environnants**

Un jeu d'interdépendance se dessine.

Les territoires environnants profitent du dynamisme nantais, accueillent des habitants, développent des services de proximité qui limitent l'évasion des revenus

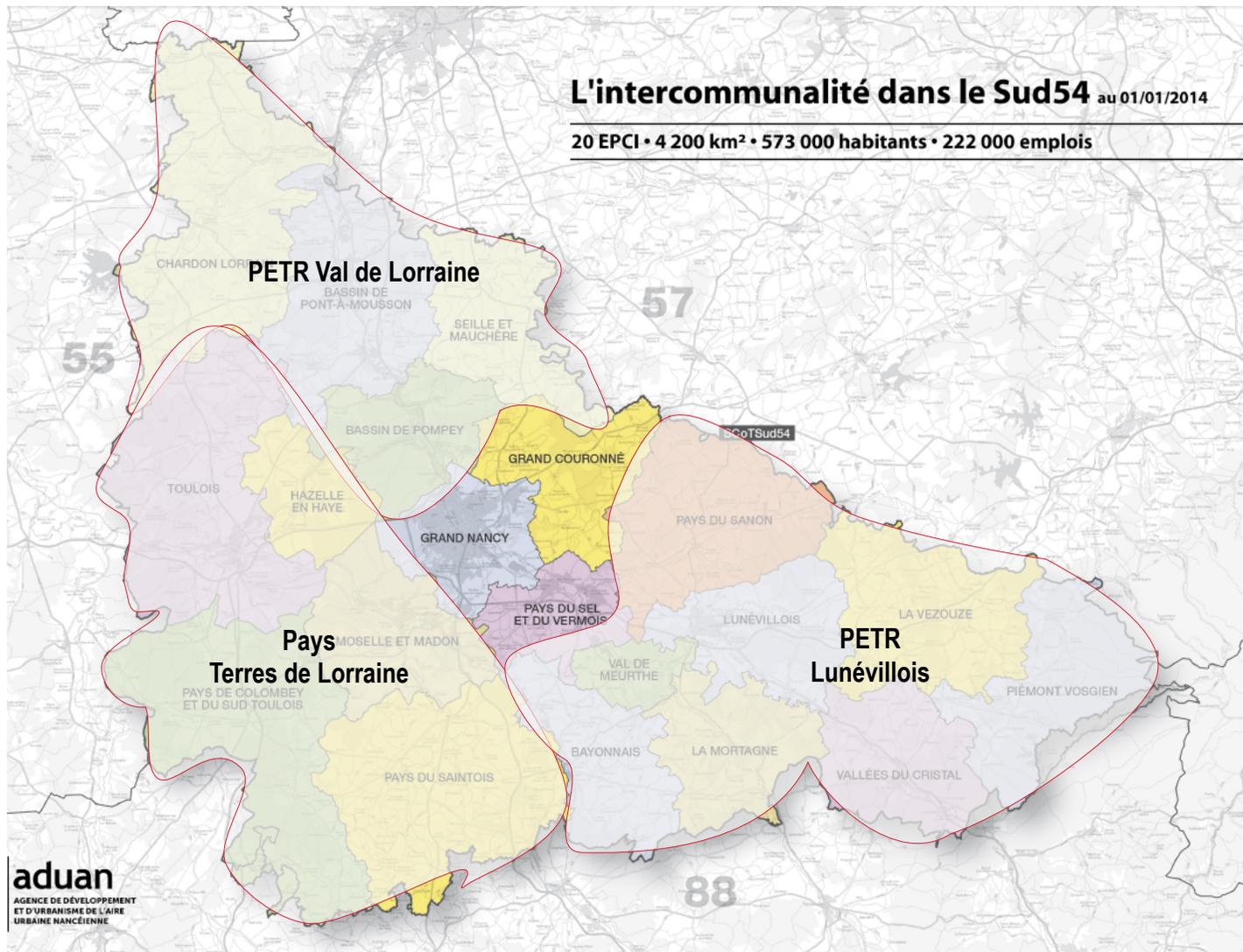


## Un exemple de métropolisation puissante qui profite aux habitants mais peu aux territoires

- ▶ **La métropole toulousaine, connectée à l'économie-monde est en très forte croissance et nourrit les territoires voisins ... :**
  - Toulouse Métropole, un moteur économique puissant : + 9% / an masse salariale (2009 à 2012)
  - Une richesse largement diffusée : 80% de la masse salariale versée en Haute Garonne est produite sur Toulouse Métropole
- ▶ **... qui voient leurs dynamiques s'affaiblir**
  - Territoires de Haute Garonne hors Toulouse : - 0,9% / an

Une disjonction s'opère entre un cœur urbain dynamique et des territoires périphériques d'accueil résidentiel qui bénéficient de faibles retombées du fait de la faiblesse de leur tissu économique local

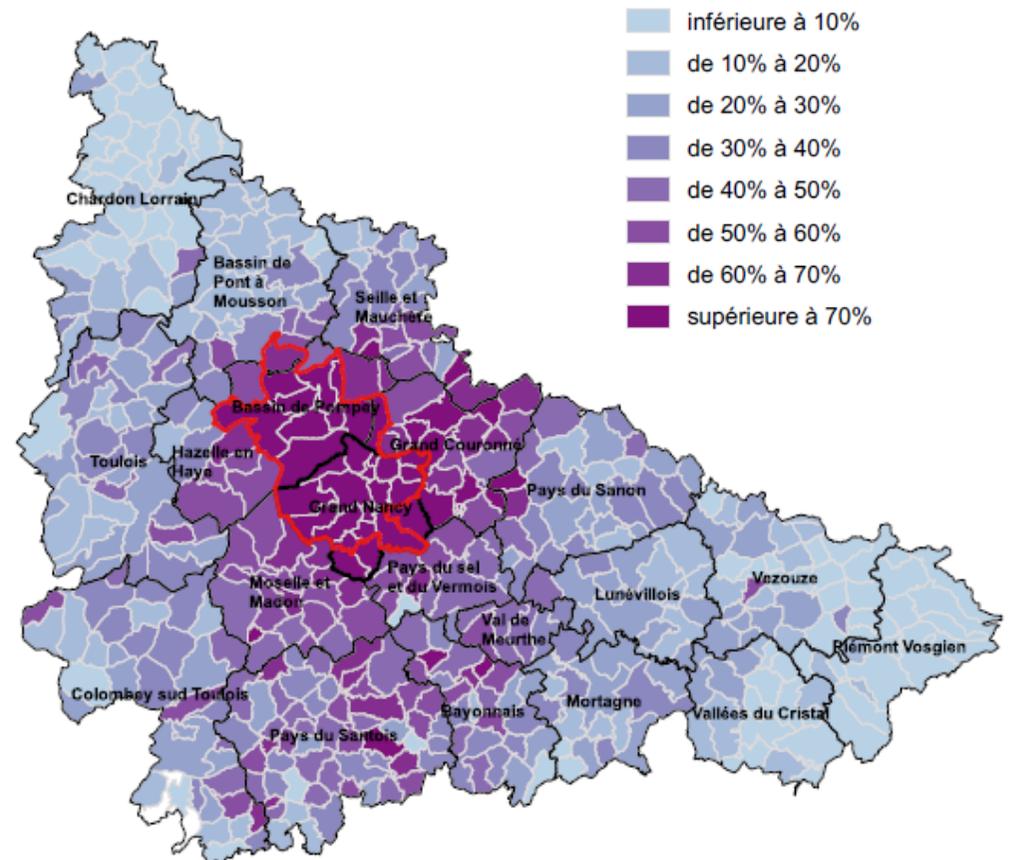
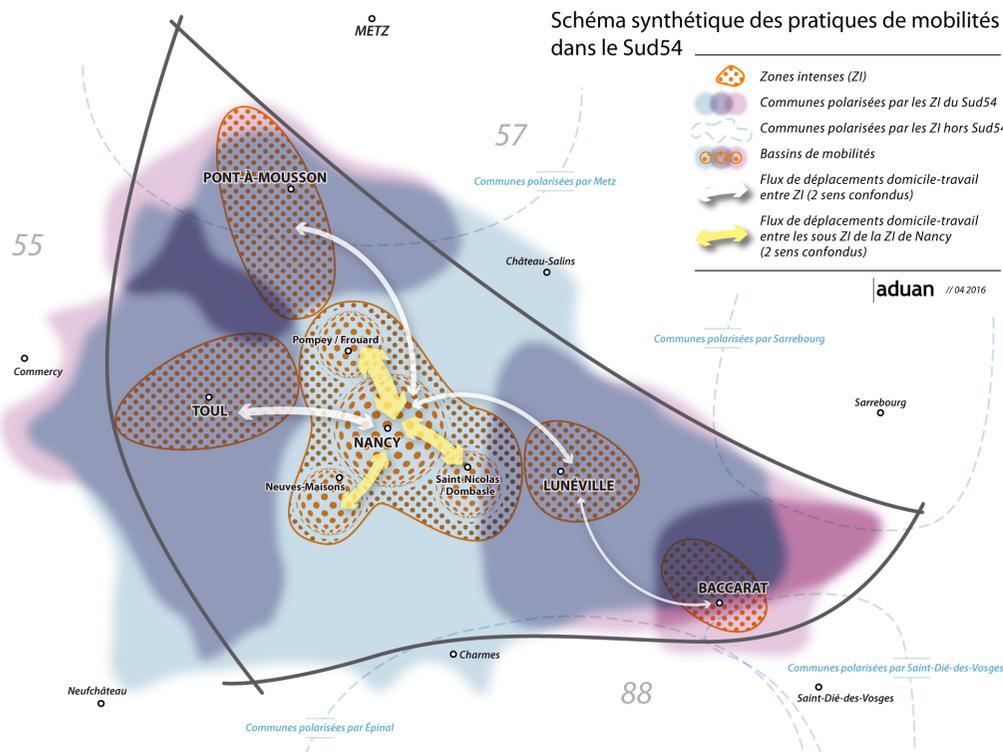
## L'émiettement institutionnel du territoire



# Représentation des interdépendances entre territoires (1/2)

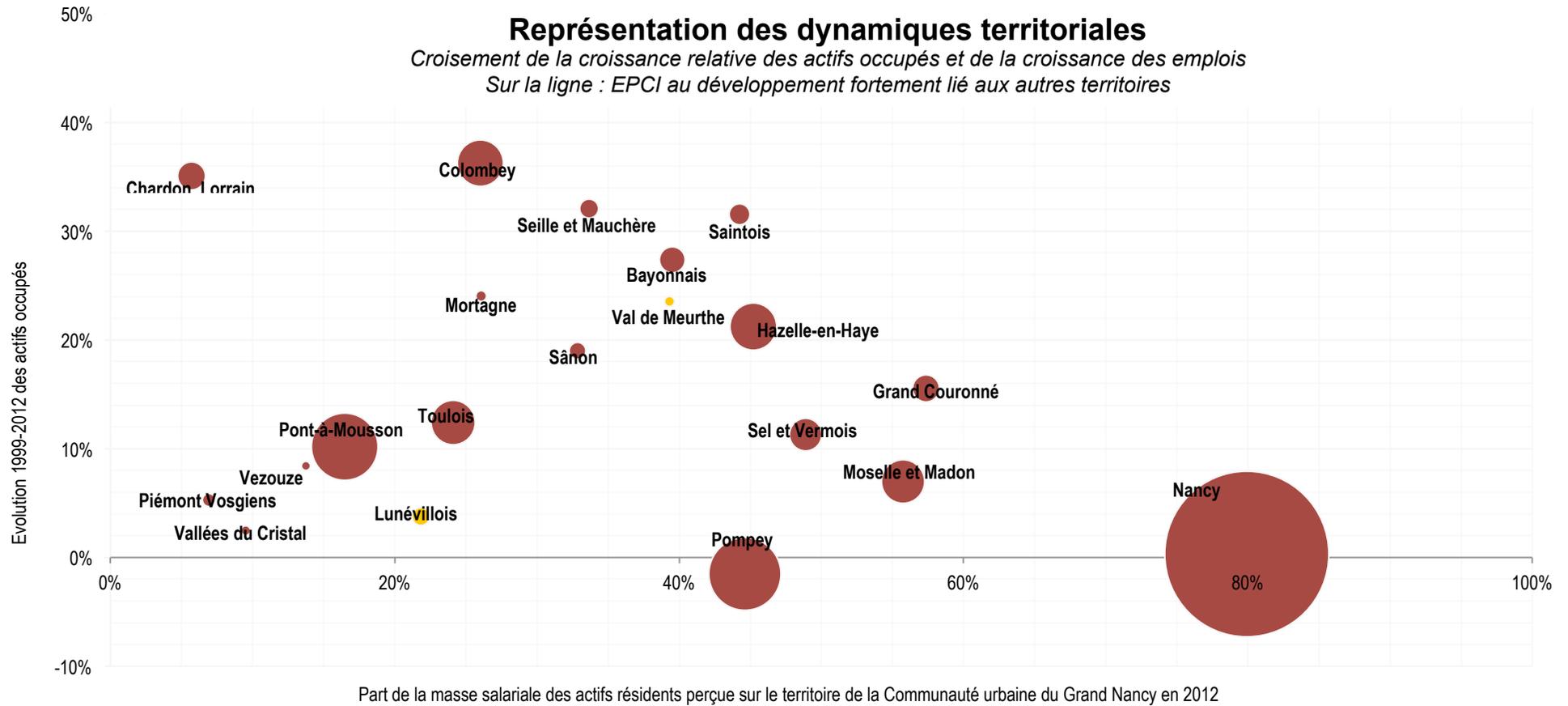
## Déplacements réalisés par les habitants du Sud Meurthe-et-Moselle

## Part des revenus des habitants de la commune perçue sur le territoire de l'unité urbaine de Nancy :



Production MENSIA Conseil  
 Source : INSEE

# Représentation des interdépendances entre territoires (2/2)



Les bulles représentent l'évolution de l'emploi au lieu de travail entre 1999 et 2012

Vezouze = 26

Hazelle-en-Haye = 722

Pompey = 1 721

Nancy = 8 921

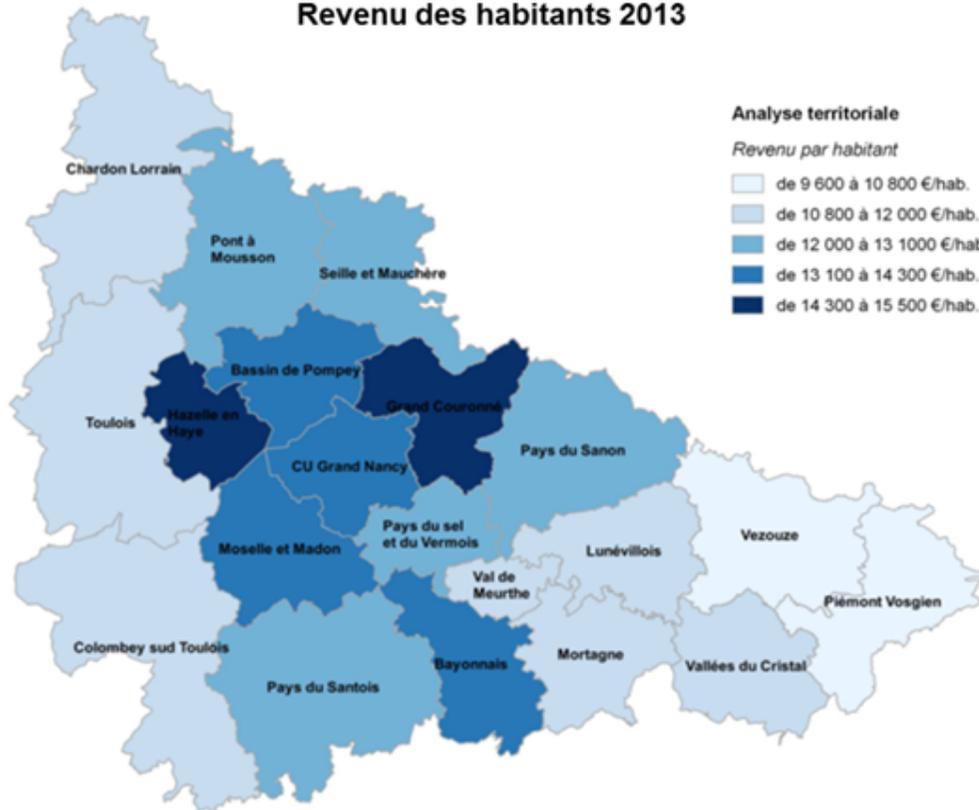
Les bulles jaunes représentent une évolution négative

# Capacité financière des territoires point de vue des habitants et point de vue du territoire

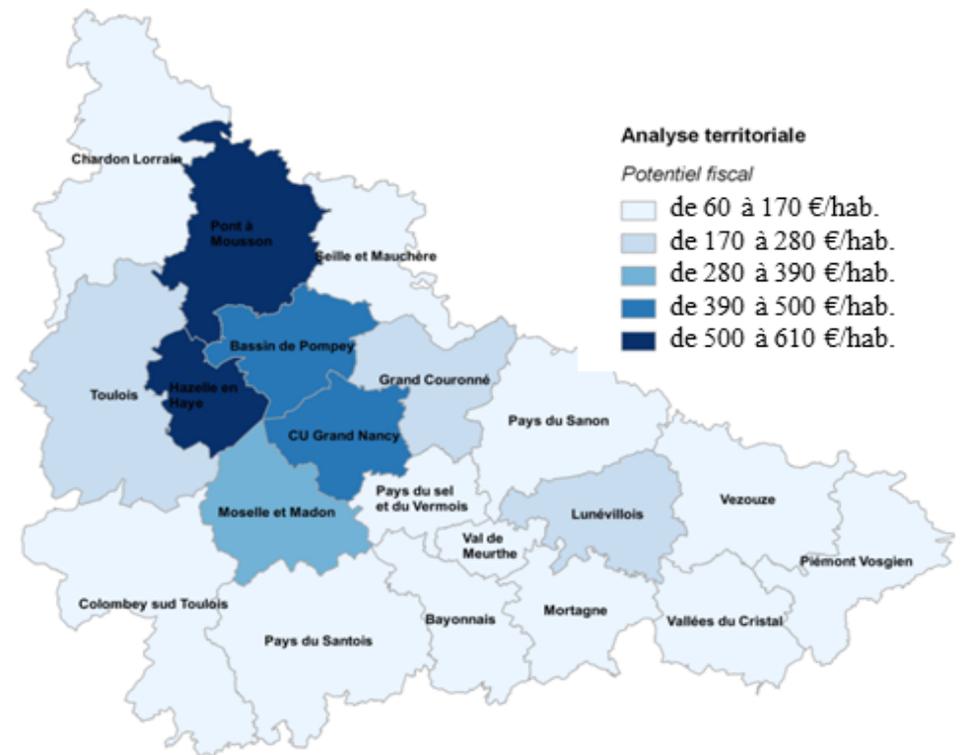
Capacité financière d'un territoire du point de vue de la richesse de ses habitants

Capacité financière d'un territoire du point de vue de sa base économique

Revenu des habitants 2013

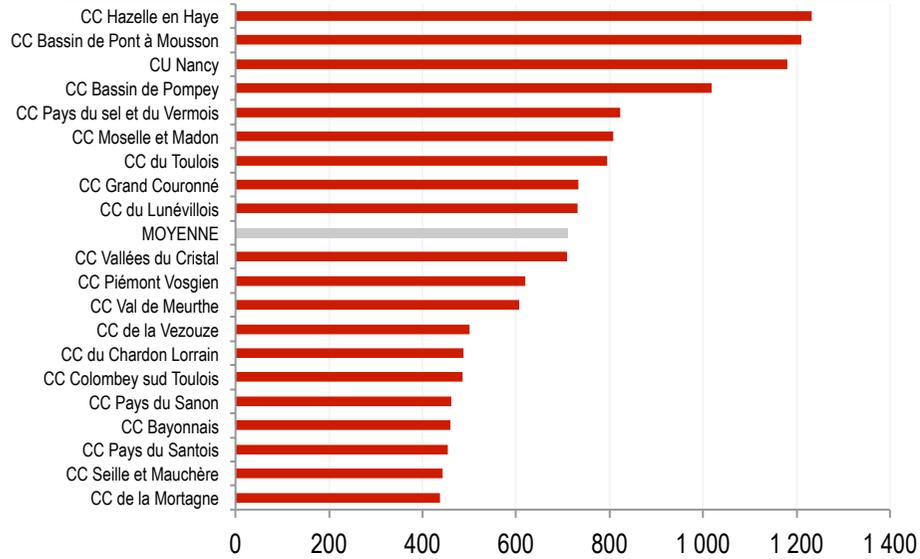


Le potentiel fiscal des EPCI en 2014

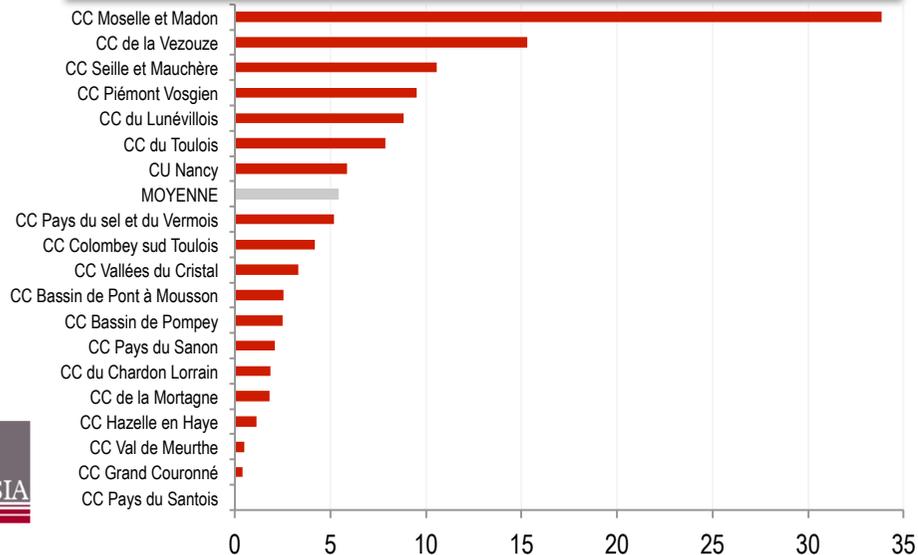


# Capacité financière des EPCI de fortes disparités

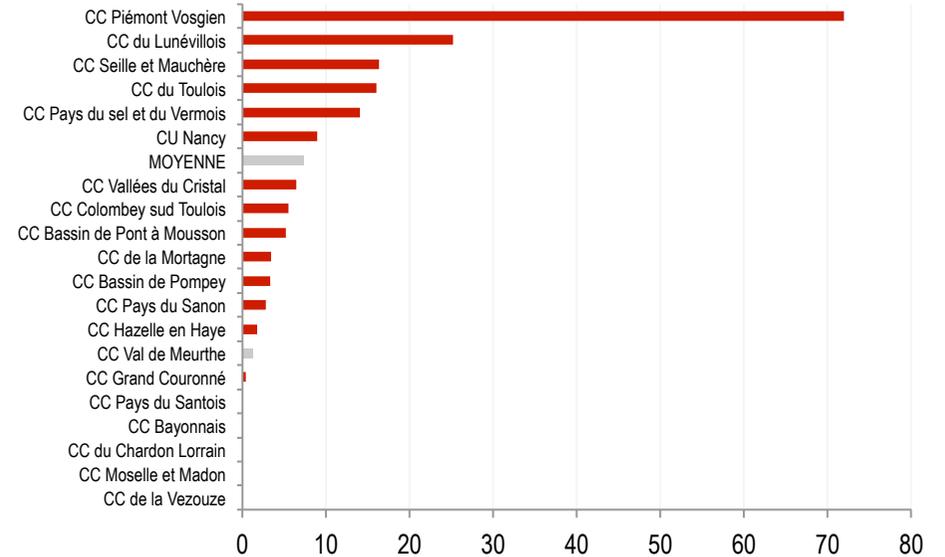
**Potentiel financier 2014**



**Capacités de désendettement 2014**

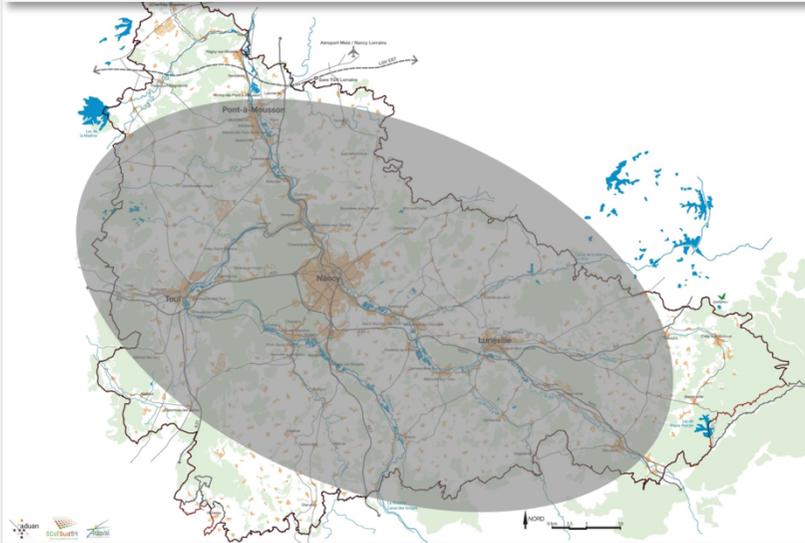


**Capacités de désendettement en 2017  
(toutes choses égales par ailleurs)**

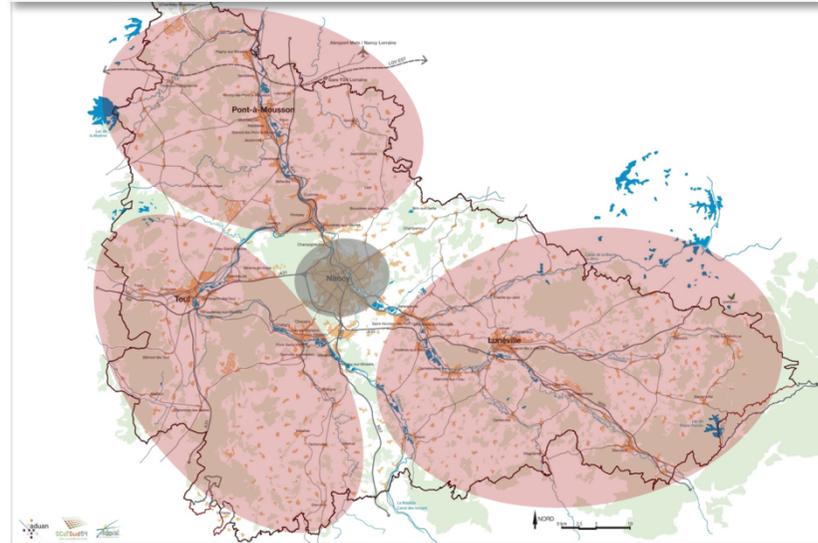


# Différentes possibilités de structuration du territoire en débat

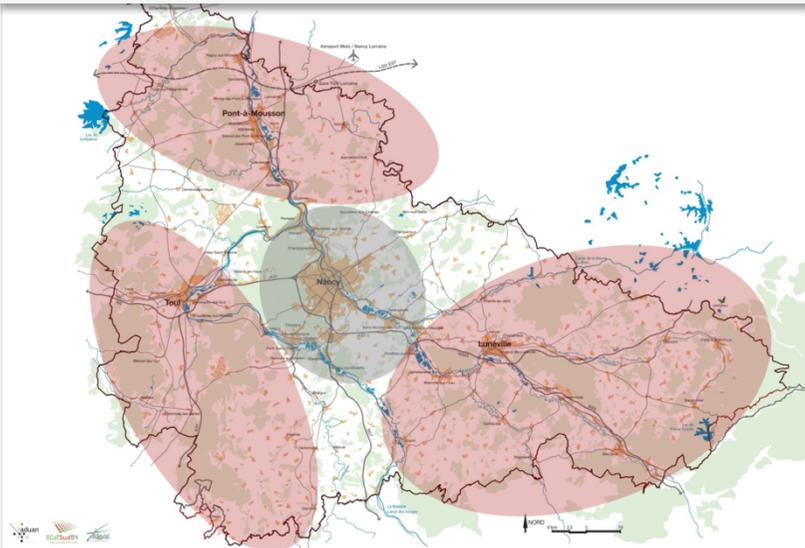
Une métropole sur un large périmètre



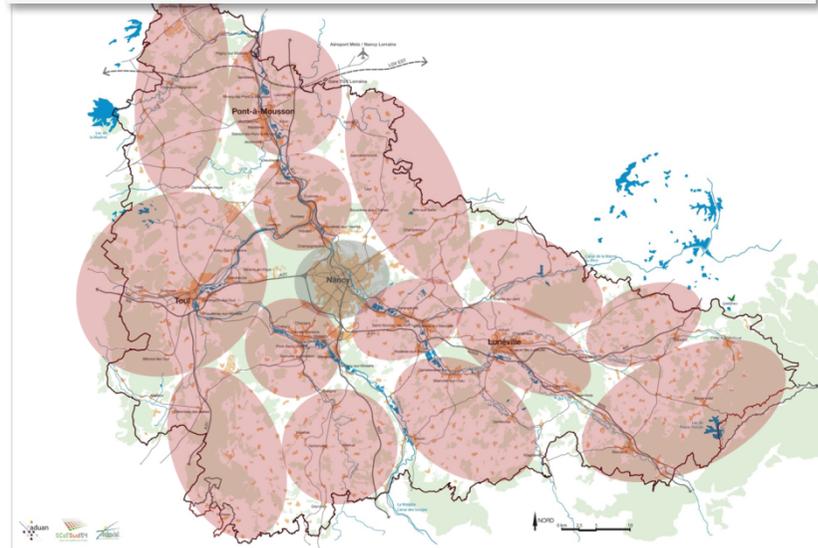
Une métropole sur le périmètre de la CU actuelle et 3 grandes agglomérations sur le périmètre des PETR existants



Une métropole sur le cœur urbain et 3 grandes agglomérations autour des pôles relais



Une métropole et une dizaine ou quinzaine de CA et CC



## La valeur ajoutée attendue d'un PM pour un EPCI

**Coût d'un PM  
pour l'EPCI**

**Hausse de la  
contribution**

**... ce que cela  
rapporte**

### Contractualisation

- Contractualisation Europe / Etat / Région
- Des enveloppes spécifiques pour les territoires fédérés

**Une masse critique qui permet de solliciter des « guichets » et dispositifs spécifiques**

- Appel à projets
- Fonds Caisse des Dépôts
- Fonds BPI
- ...

**... ce que cela  
permet  
d'économiser**

### Gains directs dans l'exercice de politiques publiques

- Des compétences ou missions gérées par une autre structure

### Mutualisation

- D'ingénierie et d'études
- De commandes et de marchés

### Optimisation de la dépense globale

- Régulation et gestion des politiques à la bonne échelle
- Optimisation et suppression des doublons : transport, développement économique, tourisme notamment ...