

L'alliance des territoires : penser la coopération territoriale à l'heure des réseaux ?

Benjamin Grebot,
directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)

La notion d'alliance des territoires émerge à l'heure où les territoires sont plus que jamais en concurrence. Il s'agit de reconnaître et de valoriser, en termes d'action publique, les interdépendances et complémentarités entre les métropoles, les villes moyennes, les espaces péri-urbains et les espaces ruraux... Le présent article vise donc à interroger cette notion d'alliance des territoires au regard de ces relations d'interdépendance et à en interroger la portée à la fois d'un point de vue opérationnel et d'un point de vue éthique.

Le développement des moyens de communication, de la mobilité des personnes et des entreprises conjugué à l'effritement des redistributions de richesses par les institutions nationales (Etat, grands opérateurs publics...) place plus que jamais les territoires dans une situation de concurrence. Dans ce contexte, la notion d'alliance des territoires prend appui sur une lecture relationnelle des territoires pour tenter de dépasser les tensions locales liées à l'accroissement des inégalités entre métropoles, villes moyennes et territoires ruraux et mettre en avant une solidarité de fait, puisque les territoires sont interdépendants. Ainsi, les métropoles concentrent des équipements et services rares telles que les centres universitaires, les services de santé, les infrastructures de communication, qui servent à un espace territorial qui dépasse de beaucoup le périmètre institutionnel de la collectivité ; les espaces péri-urbains hébergent une part majoritaire des travailleurs des métropoles et des grandes agglomérations ; les espaces ruraux sont le lieu de production de ressources agricoles et agro-alimentaires, naturelles, énergétiques, récréatives... Entre ces espaces, des flux d'échanges quotidiens assurent notamment une redistribution de richesses sous formes de salaires et pensions. Ces redistributions ne s'opèrent toutefois pas dans une logique d'aménagement du territoire, mais selon les choix d'implantation des entreprises et des habitants. Il émerge donc une différenciation croissante entre le lieu de production des richesses, qui tend à se concentrer dans les métropoles, et le lieu de captation des richesses, qui se localise dans les territoires les plus attractifs sur le plan résidentiel. Mais les collectivités locales françaises, avec leur émiettement persistant, ne sont la plupart du temps pas organisées pour gérer ces interdépendances qui, dans une société devenue hyper mobile, s'expriment à longue distance.

Quand l'analyse des flux dessine des systèmes territoriaux

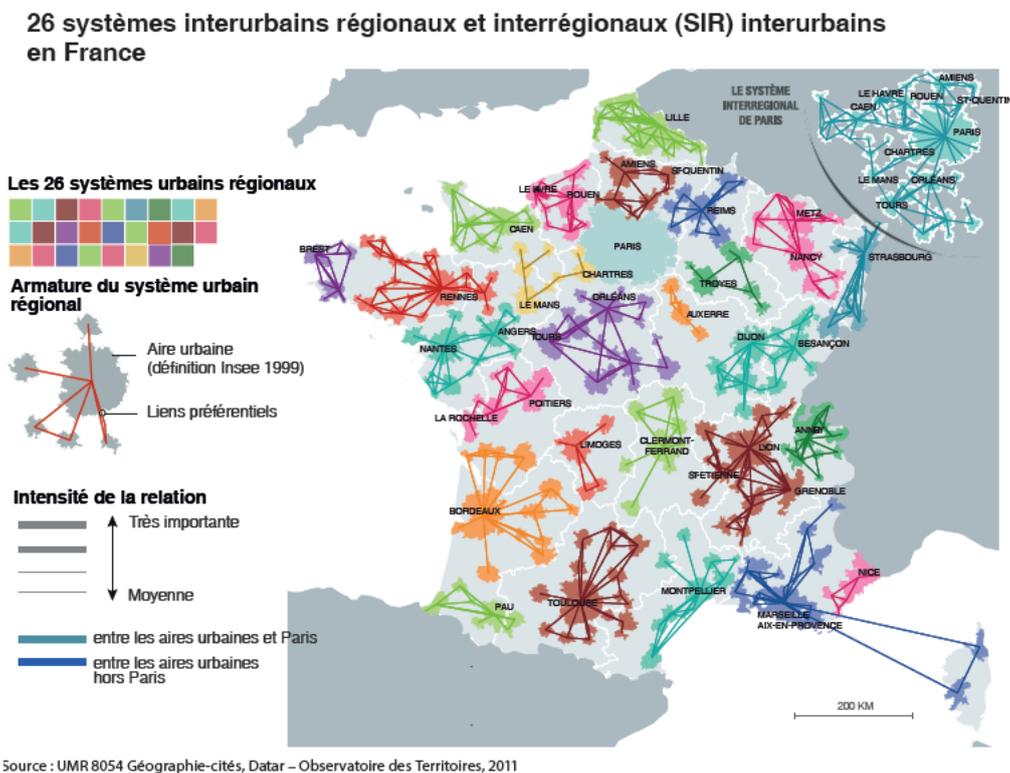
Des travaux développés ces dernières années pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (ex-DATAR)¹ permettent de revisiter la lecture des dynamiques territoriales. Ils

¹ *Les systèmes urbains et métropolitains, Rapport de recherche pour la DATAR*, Berroir S., Cattan N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F., Vacchiani-Marcuzzo C., 2011

s'affranchissent des périmètres institutionnels en s'appuyant sur le postulat de la nécessité d'intégrer, en plus des analyses de stocks, une lecture des flux dans les observations des dynamiques territoriales. Ils montrent ainsi que l'espace est réseau et que les organisations spatiales doivent s'appréhender dans une approche relationnelle. Les territoires sont alors pensés en termes d'interdépendances et d'articulations, posant le défi de concevoir et adapter les cadres de l'action politique en tenant compte de ces flux.

Dans le cadre de ces travaux, Nadine Cattan a développé une méthode d'analyse des territoires par l'intensité des relations qui articulent les villes entre elles, en explorant simultanément plusieurs types de liens :

- les mobilités des populations (navettes domicile-travail, migrations résidentielles, mobilités de loisirs à travers les résidences secondaires)
- les liens de la société de la connaissance via les partenariats scientifiques,
- ceux de l'économie à travers les liens entre sièges et établissements d'entreprises,
- et la grande vitesse avec un indice cumulé offre ferroviaire à grande vitesse et desserte aérienne.



Cette analyse révèle 26 systèmes interurbains en France à l'échelle desquels il y a matière à coordonner les stratégies d'aménagement et de développement économique, tant en termes d'action publique que d'initiative privée. La loi ayant renforcé, dans ces domaines, le couple EPCI-région, c'est à ces derniers qu'il revient de trouver les ressorts d'une organisation adaptée aux enjeux à traiter.

Animer les coopérations au sein des systèmes territoriaux et entre systèmes territoriaux

La loi Maptam de 2014 a renforcé les métropoles en ce qu'elles sont le support de connexion de l'économie française à l'économie mondiale et en ce qu'elles concourent à un aménagement équilibré du territoire national. Partant, elle leur a conféré un rôle particulier en les associant de plein droit aux schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

En conjuguant la responsabilité de concourir à l'aménagement équilibré du territoire et le droit d'association à l'élaboration des schémas régionaux, la loi suggère aux métropoles l'initiative d'animer les coopérations au sein du système interterritorial qu'elles irriguent, à l'instar des instances de dialogue et de coordination que sont les régions métropolitaines en Allemagne, et qu'elles soient auprès de leur région le « porte-parole » de ce système territorial. Les régions auraient de ce point de vue la responsabilité principale de faciliter le dialogue interne aux systèmes territoriaux et d'animer les coopérations entre les systèmes territoriaux qui forment des « grandes parties de territoire » pour lesquelles elles sont habilitées à énoncer des orientations d'aménagement via les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

C'est dans cet esprit d'animation du dialogue interterritorial à l'échelle de l'Ouest breton que la métropole de Brest coopère :

- avec les communautés de communes de son aire urbaine au sein du pôle métropolitain du Pays de Brest, porteur du schéma de cohérence territoriale,
- avec les agglomérations de Quimper, Morlaix et Lannion, avec lesquelles elle a établi des ententes qui ont notamment permis l'obtention collective du label French Tech,
- avec le Pays du Centre Ouest Bretagne, avec lequel elle a signé un contrat de réciprocité ville-campagne.

Les collectivités de l'Ouest breton ont aussi porté récemment, à l'initiative de la métropole de Brest et du Conseil départemental du Finistère, une contribution commune au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Plus globalement, l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne est chargée de décrire qualitativement le fonctionnement du système territorial de l'Ouest breton² et d'être le support des coopérations interterritoriales.

Des coopérations pour acheter, conquérir ou harmoniser... mais pour redistribuer ?

Si la question des coopérations interterritoriales se pose avec une acuité renforcée, à l'heure où les territoires sont de plus en plus mis en concurrence, elle n'est pour autant pas nouvelle et de nombreuses coopérations ont été mises en place pour tenter de gérer l'écart entre les échelles auxquelles les dynamiques territoriales se déploient et les échelles de la représentation démocratique³. Ces coopérations sont parfois anciennes, comme en ce qui concerne la gestion de l'eau, qui s'appréhende – quand on parle du grand cycle – à l'échelle des bassins versants. Des syndicats mixtes ont alors été mis en place aux échelles géographiques adaptées. C'est également le cas dans de nombreux services techniques, comme pour la valorisation des déchets, où des opérateurs de type SEM ou SPL ont été mis en place à l'échelle de grands bassins de vie. On constatera qu'en revanche, c'est plus

² *Atlas de l'Ouest breton – attractivité et rayonnement*, ADEUPa, 2016

³ *Quand l'action publique intègre l'interdépendance des territoires urbains, péri-urbains et ruraux : l'alliance des territoires*, ADDRN, ADEUPa, AUDIAR, AURA, AURAN, 2017

rarement le cas en matière de transports : en la matière l'offre de transports urbains reste encore bien souvent organisée à l'échelle des EPCI plutôt qu'à l'échelle des aires urbaines, renvoyant en grande partie la question du péri-urbain aux régions qui ne devraient en principe gérer que l'interurbain.

Mais ce qui semble nouveau aujourd'hui, c'est qu'il ne s'agit plus simplement de coordonner, harmoniser, mettre en cohérence les politiques sectorielles entre différents territoires. Il s'agit de se poser la question, dans un cadre d'affaiblissement des mécanismes institutionnels de redistribution de richesse entre territoires, d'envisager le cadre d'émergence d'une solidarité locale à l'échelle des interdépendances territoriales telles qu'elles s'observent. Il s'agit très concrètement de questionner la capacité à s'allier pour financer le développement local.

Plusieurs axes peuvent s'envisager dans le domaine du financement commun du développement :

- la mutualisation d'ingénierie. Il s'agit d'assurer une capacité d'accès de l'ensemble d'un système territorial à une capacité d'ingénierie lui permettant de concevoir des projets de développement tout en mutualisant les coûts correspondant que chaque collectivité prise isolément ne peut supporter. Les agences d'urbanisme sont des exemples de cette ingénierie mutualisée entre plusieurs acteurs publics d'un territoire.
- la coopération dans la réponse à des appels à projets (ou son pendant en termes de dépense, la coopération dans l'organisation de la commande publique par des groupements de commande) pour optimiser les chances de succès à la fois par la meilleure qualité du projet proposé et par la plus grande capacité à mobiliser, collectivement qu'individuellement, les contreparties locales aux financements externes. Le label French Tech obtenu ensemble par la métropole de Brest et les agglomérations de Quimper, Morlaix et Lannion en est l'illustration. C'est aussi le cas de l'appel à projet « territoires à énergie positive pour la croissance verte » pour lequel les communautés de communes du Pays de Brest se sont regroupées, avec succès, pour une candidature commune.
- la coordination des dispositifs de soutien au développement économique, dans le contexte du retrait des départements et d'un éloignement trop important des régions pour gérer de façon optimale la réalité territoriale de questions aussi structurantes que l'offre foncière, la desserte en transport, la connexion numérique, etc. Si l'on voit émerger, en Bretagne, des structures mutualisées pour porter les destinations touristiques, le pendant n'existe pas dans les autres champs du développement économique.

En revanche, il ne semble pas à ce stade qu'il existe de solidarités locales en termes de financement de ce qu'on appelle les fonctions métropolitaines, c'est-à-dire ces équipements et services rares tels que les universités, aéroports, technopôles... qui servent le développement de l'ensemble du système territorial. Et ce alors même que les métropoles ou les agglomérations ne sont pas nécessairement les territoires qui captent le plus de richesses au sein de leur système territorial.

La multiplication de coopérations à géométrie variable est-elle soutenable ?

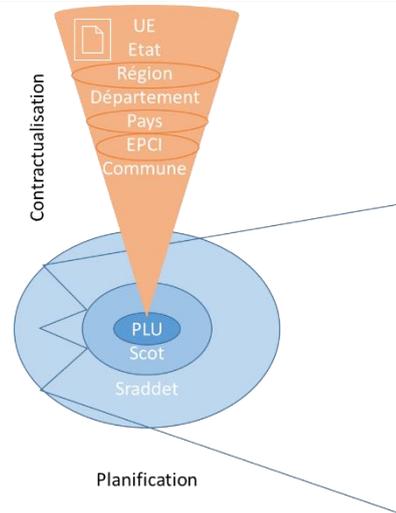
Là où l'Etat pouvait historiquement redistribuer une partie des ressources via ses dotations aux collectivités et via les contrats de plan Etat-Région, il procède aujourd'hui davantage à la

mise en concurrence, en tendant à recourir de plus en plus à des mécanismes d'appel à projets. Il devient donc aujourd'hui nécessaire de penser d'autres formes de solidarité qui intègrent la réalité de l'interdépendance des territoires, parfois à longue distance. Il s'agit de penser des formes de coopération adaptées aux enjeux à traiter, donc diverses dans leur forme comme dans leur durée. Il s'agit de penser une action publique agile, une gouvernance publique locale en réseaux.

Des coopérations « verticales » et « horizontales » vers des coopérations « en réseaux »

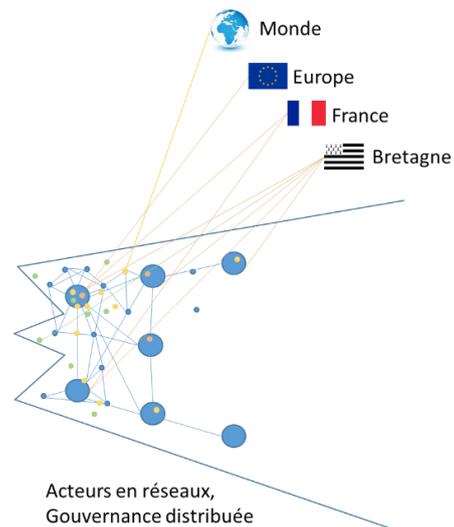
Au cours des dernières décennies, la coordination des politiques publiques a pris, en France, deux formes principales :

- la contractualisation entre plusieurs échelons institutionnels : la commune, l'intercommunalité, le pays (ou pôle métropolitain ou pôle d'équilibre territoriale et rural), le département, la région, l'Etat et l'Union européenne. L'exemple-type en est le CPER.
- la planification, vue comme la mise en cohérence des projets d'aménagement de territoires par emboitements successifs : un regroupement de communes (PLU), un bassin de vie (Scot), puis un ou plusieurs systèmes territoriaux (Sraddet).



Dans le premier cas, il s'agit d'assurer la convergence d'intérêts locaux, régionaux, nationaux, européens en termes de développement, par le dialogue entre échelons institutionnels. Les régions et les pays sont, dans ce dispositif, des « facilitateurs de coopérations » en ce qu'ils agrègent à leur niveau plusieurs dispositifs contractuels. Dans le second cas, il s'agit d'assurer la convergence d'orientations d'aménagement au sein de territoires interdépendants, dans leur intérêt commun. Les agences d'urbanisme sont, par exemple, des plateformes de coopération chargées de mettre en cohérence les politiques d'aménagement.

Dans un contexte d'affaiblissement des acteurs institutionnels, de territoires aménagés et d'une économie mondialisée, le point de vue défendu ici est que la notion d'alliance des territoires renvoie à l'émergence d'une gouvernance territoriale distribuée, qui réunit les deux approches précédentes en même temps qu'elle les ouvre aux acteurs privés. Il en résulte un foisonnement des coopérations possibles, dans leur thématique comme dans leur géométrie, en fonction des sujets. L'exemple type est celui des réponses aux appels à projet. Les collectivités sont appelées à s'inscrire dans un fonctionnement en réseaux, à l'instar des individus ou des entreprises. Telle est la logique des pôles métropolitains, ententes, contrat de réciprocité et des opérateurs publics locaux mis en place par la métropole brestoise.



Dès lors, des questions émergent : comment assurer l'interconnaissance préalable aux coopérations ? Tous les territoires peuvent-ils y prétendre ? Quels seront les facilitateurs des coopérations de demain ? Quels seront les facteurs de coopérations durables ? Par qui et comment ces coopérations seront-elles pilotées et animées ? Quel en est l'impact sur l'exercice des mandats électifs ? Comment concevoir le contrôle démocratique d'une action publique-privée en réseau ?

Mais l'émergence d'une action publique locale en réseau pose de nombreuses questions :

- La première question est celle de la volonté politique, qui présuppose elle-même qu'il y ait une conscience commune des enjeux. C'est loin d'être évident tant certains

préjugés ont la vie dure, notamment ceux concernant les métropoles qui seraient nécessairement riches parce que c'est là que se concentre la production de richesse. Il y a donc nécessairement un travail préalable de fond pour faciliter l'interconnaissance entre acteurs locaux. A qui revient de cultiver cette interconnaissance quand les services de l'Etat sont en retrait ? Les agences d'urbanisme s'y emploient, mais elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire.

- La seconde question, qui n'empêche pas d'avancer à court terme mais qui est essentielle sur le temps long, est celle de la légitimité politique. Quand l'interdépendance entre territoires s'exprime à une relative longue portée (100 km) quel est le cadre d'exercice de la démocratie ? Comment rendre visible et compréhensible, pour le citoyen, l'action publique en réseau quand elle s'opère au 3^{ème} degré de la représentation politique (l'élection municipale = degré 1, intercommunalité = degré 2, coopération intercommunautaire = degré 3) ? Cette question est essentielle quand il s'agit d'aller au fond des choses, et notamment de se mettre d'accord en termes de consentement à payer pour une action commune.
- La troisième question est celle de la capacité à faire. Elle présuppose d'abord une interconnaissance des acteurs locaux. Elle suppose ensuite de mobiliser l'ingénierie nécessaire à l'action commune. Elle implique surtout une réelle capacité de portage politique qui interroge la pratique des mandats au sein des EPCI. Le portage politique de coopérations territoriales passe encore souvent, aujourd'hui, par l'implication directe de la présidente ou du président de l'EPCI. La multiplication des cadres de coopération conduit nécessairement à envisager une délégation de la représentation dans les espaces de coopérations, ce qui implique un haut niveau de partage de l'information entre élu.e.s, et que le mandat donné aux élu.e.s délégué.e.s soit parfaitement explicite. C'est par exemple le sens des feuilles de route produites par la métropole brestoise à l'attention des élu.e.s qui la représentent dans l'ensemble des établissements publics locaux dont elle est actionnaire. Cette pratique n'est envisageable que dans les intercommunalités dans lesquelles s'est développée une réelle culture communautaire (et non plus intercommunale).

L'alliance des territoires : entre efficacité et lisibilité démocratique ?

Au final, qu'est-ce que ce propos dessine comme trajectoire politique ? Il dessine assurément des trajectoires locales différenciées. On pourrait même considérer qu'il y a là une potentielle et paradoxale part d'autonomisation des collectivités locale dans un cadre contraint. Les Régions et l'Etat voudront-ils et sauront-ils accompagner cette émergence d'une coopération territoriale en réseau ? Comment la rendre visible et compréhensible pour le plus grand nombre ? Cela mènera-t-il uniquement à des coopérations selon des communautés d'intérêt de circonstance ou peut-on voir émerger une forme de nouvel intérêt général territorial ? Les questions sont nombreuses, le travail est en cours, il est trop tôt pour juger. Mais il est important de partager ces questions qui relèvent largement d'un questionnement sur l'éthique de l'action publique.

B.G.