

Quand l'action publique intègre
l'interdépendance des territoires
urbains, péri-urbains et ruraux :

l'alliance des territoires

• Des clés pour lire
l'interdépendance
des territoires

• Un dialogue interterritorial
qui se traduit par
des coopérations
institutionnelles diversifiées

• Accompagner
les coopérations
territoriales entre
acteurs privés

Les deux lois successives du 27 janvier 2014, dite MAPTAM, et du 7 août 2015, dite NOTRe, ont profondément remodelé l'organisation nationale du territoire, consacrant le rôle des intercommunalités dans le paysage institutionnel aux côtés des régions et des métropoles.

Le législateur invite ainsi les métropoles à valoriser les fonctions économiques métropolitaines, leurs réseaux de transport et leurs ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. Le Pacte Etat-métropoles, signé le 6 juillet 2016, confirme la volonté de reconnaître et renforcer les forces et atouts des métropoles en ce qu'elles jouent un rôle majeur dans le développement de l'ensemble du territoire national, et de favoriser les coopérations entre les territoires dans une logique d'alliance et de renforcement mutuel.

Le pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB) réunit sur cinq agglomérations, près de 1,7 millions d'habitants, 900 000 emplois, 200 000 étudiants, dans 115 communes. En développement constant, sa croissance s'avère supérieure à la moyenne nationale. La présente publication vise à mettre en perspective les enjeux de coopérations entre les territoires urbains, péri-urbains et ruraux au sein de l'espace métropolitain Loire-Bretagne, en donnant à voir les liens qui les unissent. Elle montre la diversité des coopérations mises en place, dans ce grand Ouest caractérisé par un maillage dense de villes à taille humaine, pour porter une action publique qui intègre ces liens d'interdépendance. Elle interroge également les coopérations des acteurs privés en ce qu'elles peuvent être des sources d'inspiration pour une action publique territoriale plus agile.

Des clés pour lire l'interdépendance des territoires

Les systèmes urbains locaux et interurbains : une lecture relationnelle du territoire

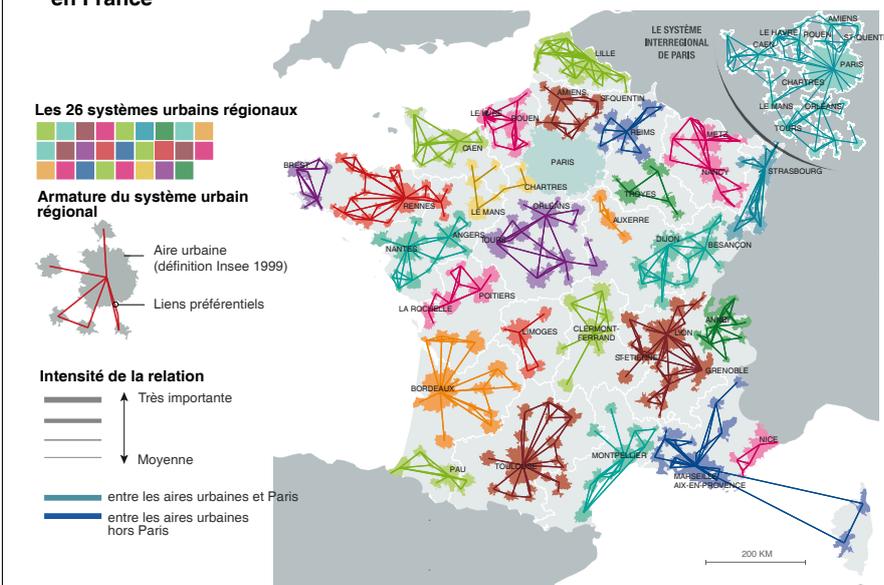
Les analyses territoriales les plus courantes se fondent sur l'analyse de données qui caractérisent, à un instant donné, un espace institutionnel. Elles conduisent à comparer des territoires, par exemple une métropole et les communautés de communes de son aire urbaine, sans les mettre en lien ni montrer comment ces territoires interagissent. Des travaux développés ces dernières années pour le CGET (ex-DATAR)¹ permettent de revisiter la lecture des dynamiques territoriales. Ils 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. Ceci renvoie à une réflexion sur les rôles des acteurs et les leviers possibles pour mener à bien des politiques publiques en misant sur les complémentarités, les partenariats, les coopérations entre territoires, les alliances et logiques de renforcement mutuel que le Pacte Etat-Métropoles a promu entre les métropoles et leurs territoires proches.

Dans le cadre des travaux menés pour la DATAR, 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,

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

26 systèmes interurbains régionaux et interrégionaux (SIR) interurbains en France



Source : UMR 8054 Géographie-cités, Datar - Observatoire des Territoires, 2011

↑ Cette carte met en évidence la force des liens transversaux et le tissu relationnel interrégional.

- 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 des systèmes urbains appréhendés sous trois dimensions :

- la proximité, qui nous intéresse plus particulièrement ici : les systèmes urbains locaux (SUL), correspondant aux réseaux de relations qu'ont développées les aires urbaines entre elles, à courte et moyenne portée, et avec leur voisinage (cf carte en annexe cartographique).
- les dynamiques entre les principales aires urbaines régionales : 26 systèmes interurbains régionaux et interrégionaux (SIR) interurbains² ont été identifiés en France.

2. Hors Paris. Lorsque Paris est intégrée dans le modèle, 22 systèmes sont identifiés car l'aire urbaine parisienne intègre alors les cinq systèmes de proximité de Rouen, Caen, Orléans-Tours, Amiens et Le Mans-Alençon. Ce grand système parisien compte alors 70 aires urbaines et totalise près de 17 millions d'habitants

- la connectivité à Paris de l'ensemble des systèmes urbains.

Ainsi, trois systèmes interurbains structurent l'espace du PMLB³ : ceux de Brest, Rennes et Nantes (comportant les systèmes urbains locaux de Nantes-Saint-Nazaire et d'Angers).

3. DATAR. Fiche fonctionnement urbain en région Pays de la Loire. 2012 et DATAR. Fiche fonctionnement urbain en région Bretagne. 2012

Le système interurbain de Brest

Il regroupe les systèmes urbains locaux (SUL) de Brest⁴ et de Quimper, connectant ainsi 9 aires urbaines de la péninsule bretonne (580 000 habitants). Le système brestois se trouve moyennement polarisé. Il développe des liens diversifiés et nombreux sur deux axes privilégiés : Morlaix - Lannion (dans les Côtes d'Armor) et Quimper. Il se distingue par deux liens spécialisés en termes de partenariats scientifiques : Brest-Saint-Pol-de-Léon et Brest-Concarneau ; les relations Brest-Morlaix et Brest-Quimper étant dominées par les mobilités quotidiennes et les échanges économiques.

Le système interurbain de Brest établit des liens principalement avec des aires urbaines proches comme Rennes, Vannes, Lorient, Lannion et Nantes. Le lien entre Brest et Rennes est d'une forte intensité.

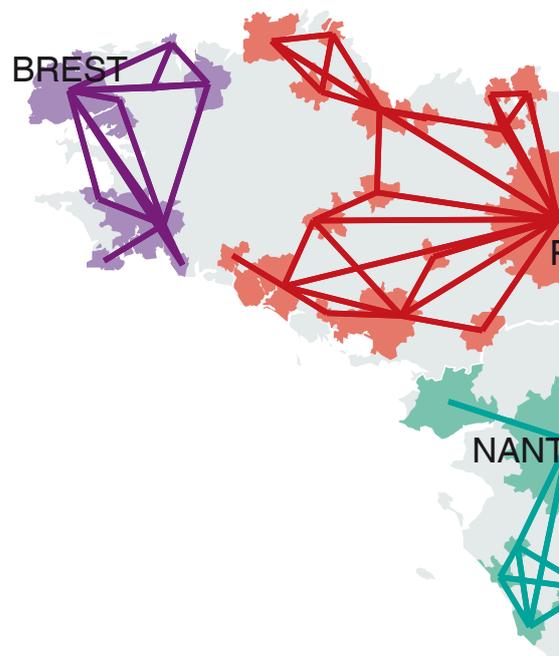
4. Le SUL de Brest est formé des aires urbaines de Brest, Landerneau, Landivisiau, Morlaix et Saint-Pol-de-Léon. Il regroupe 382 571 habitants en 2006.

Le système interurbain de Rennes

Il est au cœur d'un système interurbain qui regroupe les SUL de Rennes⁵, Saint-Brieuc, Vannes/Lorient et Laval, soit un réseau de 21 aires urbaines s'étendant d'Ouest en Est de Lannion (Côtes d'Armor) et Quimperlé (Finistère) à Laval (dans les Pays-de-la-Loire) et, du Nord au Sud de Saint-Malo à Redon. Il compte 1,58 millions d'habitants. Les échanges entre Rennes et certaines aires urbaines importantes de ce système interurbain se distinguent grâce à des partenariats scientifiques (Lannion, Vannes et Laval). Les échanges résidentiels ou de loisirs caractérisent quant à eux de manière attendue les liaisons avec le littoral (Saint-Malo, Lorient) ou avec des aires urbaines situées à moins d'une heure de Rennes, comme Redon ou Pontivy.

5. Le SUL de Rennes est composé des aires urbaines de Rennes, Vitré, Fougères, Saint-Malo, Dinan, Dinard et Redon (802 157 habitants au total). Ce SUL est interdépartemental, puisque l'aire urbaine de Dinan est située dans les Côtes d'Armor et celle de Redon se trouve à la croisée de trois départements (Ille-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique situé dans la région Pays de la Loire).

Les systèmes interurbains (SIR) du Grand Ouest



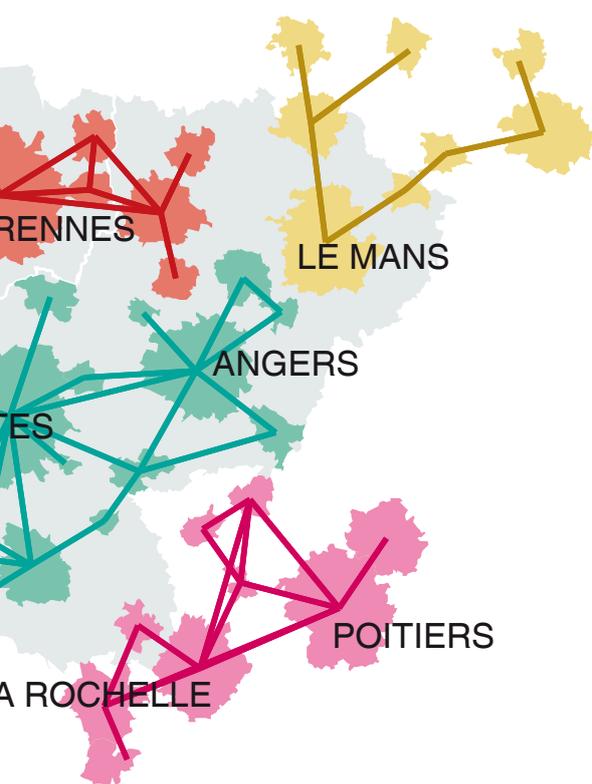
Source : UMR 8054 Géographie-cités, Datar – Observatoire des Territoires, 2011

Le système interurbain de Nantes

Avec 1,75 millions d'habitants, c'est un réseau polycentrique, tenu par des liens robustes et très diversifiés. Il est composé des SUL de Nantes-Saint-Nazaire, Angers, Cholet et La-Roche-sur-Yon, soit 16 aires urbaines.

A l'échelle nationale, le système nantais est connecté à 29 autres aires urbaines françaises, mais tout comme pour Rennes, la connectivité à l'Est français reste très faible.

La relation à l'aire urbaine de Paris se fait le plus souvent par plusieurs pôles et pas seulement par le pôle principal nantais. Les aires urbaines de Saint-Nazaire, Cholet et La Roche-sur-Yon sont également bien reliées à la Capitale.



Le système urbain local d'Angers s'inscrit dans le système interurbain nantais

Le système urbain local angevin (541 250 habitants) est composé des aires urbaines d'Angers, Segré, Sablé-sur-Sarthe, La Flèche, Saumur et Cholet⁶. Ce SUL est interdépartemental par les aires urbaines de Sablé-sur-Sarthe et de La Flèche qui se situent dans le département de la Sarthe et par l'aire urbaine des Herbiers en Vendée. La typologie des flux entre Angers et ces six aires urbaines montre une prédominance des échanges économiques (relations sièges établissements) entre Angers, Saumur, Segré et Cholet et les Herbiers, et des flux résidentiels entre l'agglomération angevine et les aires sarthoises Sablé-sur-Sarthe et La Flèche.

6. L'aire urbaine de Cholet polarise les liens de l'aire urbaine des Herbiers qui est reliée à l'aire urbaine d'Angers par son intermédiaire.

La dynamique Nantes-Saint-Nazaire

L'aire urbaine de Saint-Nazaire est une composante clé du système urbain local de Nantes

Le système urbain local de Nantes intègre, outre l'aire urbaine de Saint-Nazaire, les aires de Châteaubriant, Ancenis et Clisson (soit 1 007 276 habitants). Les relations préférentielles constatées entre Nantes et Saint-Nazaire montrent une prédominance de « partenariats scientifiques ». Ce lien interterritorial est incarné par la présence de sites universitaires, portuaires, et industriels qui disposent d'un pied dans chaque agglomération. La dynamique métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire est d'ailleurs le cadre privilégié d'actions de coopérations depuis une quinzaine d'années au travers des actions menées par le Pôle Métropolitain Nantes-Saint-Nazaire. Si elle est partie intégrante du SUL nantais, Saint-Nazaire n'en structure pas moins l'ouest du département de Loire-Atlantique, en étant au cœur d'un vaste bassin d'emplois.

L'urbanisation spécifique de cet estuaire ligérien explique la présence d'un système urbain particulier qui diffère de l'habituel modèle concentrique centre-périphérie⁷, où la façade littorale compose une vaste bande côtière urbanisée. Ici le « centre » est linéaire, c'est la zone côtière, qui, composée de petites villes et d'une ville moyenne, Saint-Nazaire, concentre population et fonctions urbaines.

7. Travaux ADDRIN

Ces travaux montrent la modification de la nature même des « villes » à l'échelle locale. Loin de n'être qu'une polarité unique, elles rayonnent jusqu'à constituer des systèmes urbains locaux (SUL), des ensembles de pôles très reliés entre eux et non plus un territoire continu ou un centre et sa périphérie.

À l'échelle nationale et européenne, les systèmes interurbains montrent que la visibilité des territoires se conjugue au pluriel. Le territoire peut ainsi se lire comme un ensemble de systèmes interurbains connectés, formant en quelque sorte un réseau des réseaux. Et seuls ces systèmes interurbains permettent aux espaces métropolitains de s'inscrire sur la carte européenne.

Toujours selon la Datar, quelques enseignements peuvent être déduits de

l'observation de l'espace métropolitain Loire-Bretagne :

- les relations transversales constatées des systèmes interurbains de Nantes (Saint-Nazaire et Angers), Rennes et Brest mettent en évidence l'existence d'une armature urbaine interrégionale de l'Ouest-Atlantique ;
- les systèmes urbains de l'espace métropolitain Loire-Bretagne entretiennent une forte intensité de relations avec Paris et Lyon. Cette troisième échelle met en évidence l'importance des stratégies interterritoriales et la fonction motrice que peuvent jouer les systèmes urbains d'une part pour le développement régional et d'autre part pour renforcer la participation de l'espace métropolitain Loire-Bretagne

à la dynamique métropolitaine française.

Mais, ce système territorial fait de pôles et de flux questionne tant il interpelle la capacité des territoires à gérer « l'espace-réseau ». L'enjeu politique est de savoir proposer des nouveaux cadres qui prennent en compte le passage, l'interrelation, le flux, le transit, l'éphémère... Dès lors, « l'enjeu sera d'inventer les outils de régulation d'espaces et de territoires où le fluide dominera. En termes de stratégies et de politiques publiques, l'accent doit être mis sur l'invention de la gouvernance en réseau » (Nadine CATTAN⁸).

8. Les villes et leurs réseaux dans le développement breton, 1^{er} rencontre sur l'avenir des villes en Bretagne, 15 mars 2012. Audiar-Audelot-ADEUPa-QCD-CAD22.

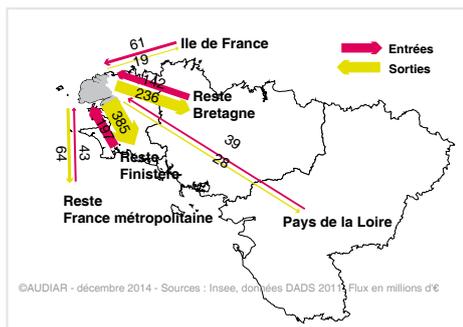
Optimiser l'effet d'entraînement des métropoles et agglomérations sur le territoire interrégional

Cet appel à mettre l'accent sur une gouvernance locale en réseau est corroboré par le fait que les métropoles et agglomérations du pôle métropolitain Loire-Bretagne exercent un rôle structurant sur les migrations domicile – travail, entre des bassins d'emploi souvent concentrés et des lieux de résidence diffus. Depuis 10 ans, les flux de navetteurs se sont ainsi nettement accrus autour des agglomérations de Nantes, Rennes, Brest et Angers⁹. Ces nombreux mouvements attachés aux actifs employés donnent lieu à des transferts de salaires des lieux de production vers les lieux de vie. Il en résulte une vaste redistribution des richesses.

Les métropoles et agglomérations du PMLB redistribuent près de 3,5 milliards d'euros de salaires au reste du territoire interrégional (Bretagne et Pays-de-la-Loire). Elles perçoivent en retour près de 2 milliards d'euros, soit une contribution nette de 1,5 milliards d'euros.

Ce transfert de richesse illustre un des aspects du rôle d'entraînement économique des agglomérations et métropoles du PMLB comme leur contribution aux économies présentes des autres aires urbaines du territoire (voir annexe : Les interdépendances économiques des territoires de proximité). Il souligne en même temps le fait que les métropoles et agglomérations mobilisent une main-d'œuvre au-delà des limites des bassins d'emploi.

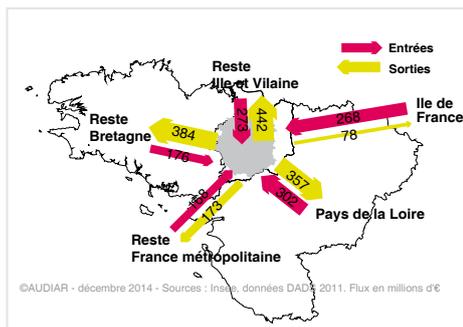
9. Pôle métropolitain Loire-Bretagne : liens et richesses redistribués et partagés, Dynamiques métropolitaines n°07, janvier 2015



- Aire urbaine de Brest - Solde total avec Bretagne et Pays-de-la-Loire : **-271 M€**

Brest, un effet redistributif important dans le Finistère

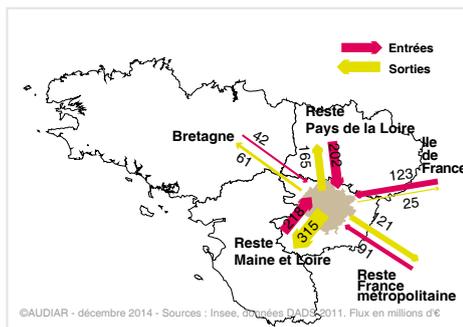
L'aire urbaine de Brest développe des liens forts avec le Finistère (385 millions d'euros redistribués) et avec le reste de la Bretagne (236 millions d'euros redistribués).



- Aire urbaine de Rennes - Solde total avec Bretagne et Pays-de-la-Loire : **-432 M€**

Le rôle moteur de Rennes en matière de redistribution en Bretagne

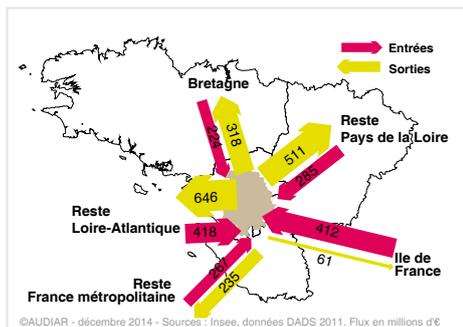
Les entreprises et institutions publiques de l'aire urbaine de Rennes redistribuent à leurs salariés résidant dans le reste du territoire interrégional près d'1,2 milliard d'euros, contre 750 millions d'euros perçus en retour. Si les deux tiers des salaires sont redistribués en Bretagne, un tiers l'est vers les Pays-de-la-Loire.



- Aire urbaine d'Angers - Solde total avec Bretagne et Pays-de-la-Loire : **-79 M€**

Une agglomération angevine qui redistribue avant tout dans le Maine-et-Loire

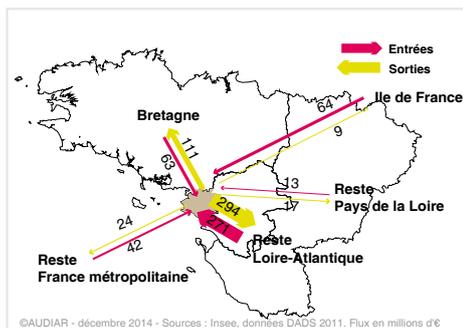
Angers redistribue plus qu'elle ne perçoit dans ses échanges avec le reste de l'espace interrégional. Le solde angevin reste toutefois modeste (-79 millions d'euros), car malgré un effet redistributif important dans le Maine-et-Loire, l'aire urbaine présente la particularité d'être bénéficiaire nette dans ces échanges avec le reste des Pays-de-la-Loire, et affiche de faibles échanges avec la Bretagne.



- Aire urbaine de Nantes - Solde total avec Bretagne et Pays-de-la-Loire : **-650 M€**

Nantes irrigue l'ensemble des Pays-de-la-Loire et de la Bretagne

Nantes affiche ainsi le solde des échanges le plus bénéfique au reste du territoire interrégional, puisqu'elle y redistribue 1,5 milliard d'euros alors qu'elle n'en reçoit que 927 millions d'euros en retour.



- Aire urbaine de Saint-Nazaire - Solde total avec Bretagne et Pays-de-la-Loire : **-73 M€**

Un effet redistributif de Saint-Nazaire non négligeable en Bretagne

L'aire urbaine de Saint-Nazaire redistribue plus qu'elle ne perçoit dans ses échanges avec le reste de l'espace interrégional. Son rayonnement reste mesuré au regard des aires urbaines de Nantes, Rennes ou Brest mais il est notable pour une agglomération de cette taille, ce qui est le fait de son économie productive fortement spécialisée. Par ailleurs, de par sa position géographique, le tissu économique nazairien a un effet redistributif non négligeable en Bretagne où il injecte deux fois plus de salaires nets qu'il n'en perçoit.

Un dialogue interterritorial qui se traduit par des coopérations institutionnelles diversifiées

Ces enjeux d'espace-réseau traduisent le fait que la vie quotidienne s'affranchit des limites institutionnelles. Aussi les métropoles et agglomérations du Pôle métropolitain Loire-Bretagne sont-elles engagées dans des coopérations territoriales multiples, institutionnelles ou conventionnelles, à différentes échelles : estuaire de la Loire pour Nantes et Saint-Nazaire, Val de Loire en amont et aval d'Angers, liens avec Saint-Malo pour Rennes ou encore l'Ouest breton pour Brest. Dans tous les cas, l'objectif est de construire un dialogue permettant de rassembler les compétences, de mener en commun des projets de développement, ou encore de mutualiser des ressources ou équipements en vue d'accroître l'efficacité des services proposés à la population.

Pôles métropolitains, PETR, SCoT : des coopérations pour développer des projets stratégiques

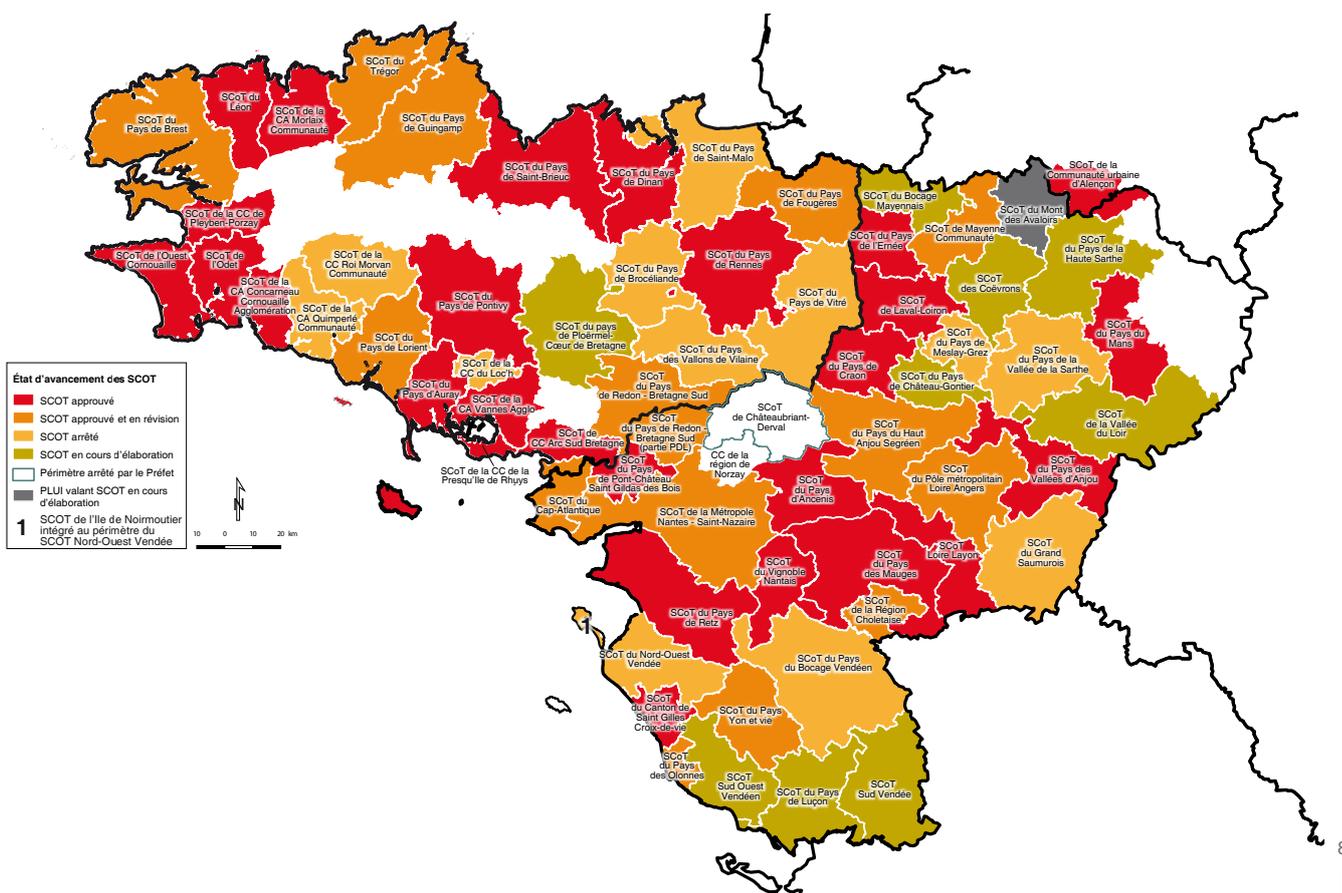
De nombreuses coopérations interterritoriales visent à coordonner les études et réflexions dans des domaines liés aux compétences de leurs membres, sans transfert de compétence. Ce sont des formes de coopérations bilatérales ou élargies à de multiples communautés telles que les Pôles métropolitains (PM), les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), les pays ou les ententes entre communautés¹⁰ telles qu'il en existe entre

Brest métropole et les communautés d'agglomération de Morlaix, Lannion et Quimper. Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (5 intercommunalités, 61 communes, 840 000 habitants) illustre cette dynamique de projets, comme ceux de Brest (7 intercommunalités, 104 communes, 420 000 habitants) ou Loire Angers (3 EPCI au 01/01/2018 avec l'intégration d'un ancien EPCI devenue commune nouvelle, 81 communes, 374 000 habitants). Les syndicats mixtes de SCoT, les Parcs naturels régionaux... permettent quant à eux

l'élaboration de projets stratégiques communs, qui orientent l'aménagement et le développement du territoire. Tel est par exemple l'objet du SCoT du Pays de Rennes (76 communes), prolongé par une démarche inter-Scot pour rechercher la mise en cohérence et la coordination des politiques locales de mobilité, de l'habitat à l'échelle de l'Ille et Vilaine.

10. Voir Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales - Points FNAU – Gallimard, 2017

Les SCoT de Bretagne et Pays-de-Loire : des projets de territoires élargis



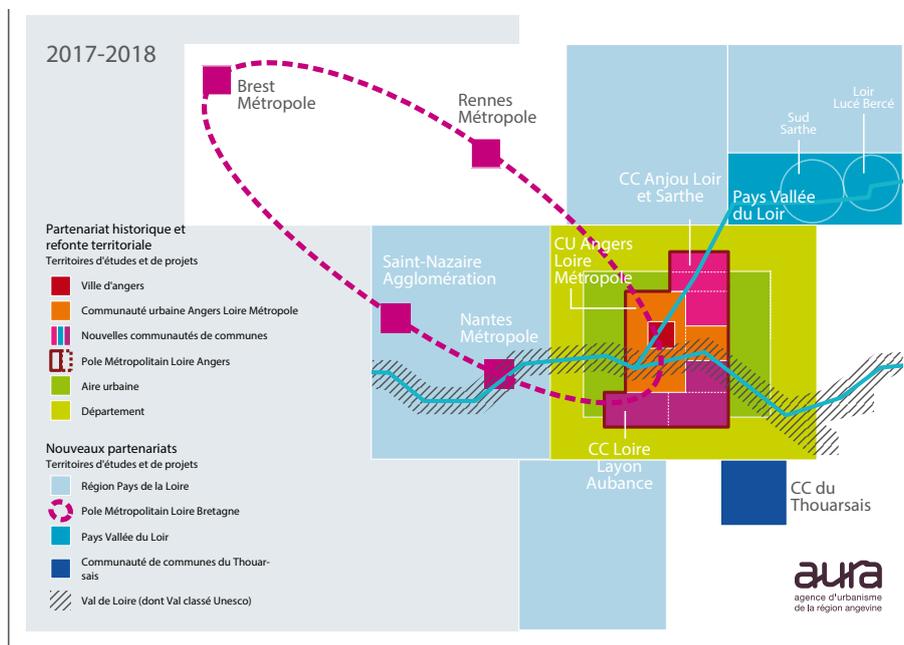
Des cadres souples pour organiser le dialogue interterritorial, mutualiser des ressources, répondre à des appels à projet

Au-delà des coopérations institutionnellement établies, les contractualisations, conventions ou associations sont autant de possibilités juridiques plus « souples » rendant possibles de nouvelles coopérations. Elles sont mises en place pour répondre à des appels à projet (Territoires à énergie positive et pour la croissance verte...), obtenir des financements (Leader, contrats de ruralité...), pour mutualiser des services (instruction des autorisations du Droit des Sols), organiser des actions communes à plusieurs territoires (création d'aires de covoiturage, aménagement de zones d'activité...), porter des marques de territoire (Audacity pour l'agglomération de Saint-Nazaire) ou encore soutenir

les coopérations entre acteurs publics et/ou privés (établissements de santé, d'enseignement supérieur, événements culturels...). La Conférence des maires présidents de Rennes – Saint-Malo est un exemple d'outil souple de dialogue territorial. Elle est le lieu de construction de l'alliance des deux territoires, marquée dès 2005 par le choix de Saint-Malo d'adhérer à la technopole Rennes Atalante pour adosser le potentiel d'innovation malouin aux compétences du pôle rennais. Ce dialogue territorial s'est depuis concrétisé dans de nombreuses actions relatives au développement économique et au tourisme comme le partenariat entre le Palais du Grand Large et Destination Rennes et le parrainage commun d'un

trimaran dès 2013, rebaptisé depuis La French Tech Rennes Saint-Malo. Le contrat de réciprocité ville-campagne signé entre Brest métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne constitue un autre exemple de coopération souple mettant en synergie les projets de développement des deux territoires dans les domaines de économie, la culture, l'environnement... Les cinq agences d'urbanisme du PMLB, de statut associatif, sont par elles-mêmes des outils de coopération interterritoriale, comme l'illustrent le positionnement de l'Aura ou de l'ADEUPa Brest-Bretagne qui se présente comme « plateforme de coopération territoriale au service des acteurs publics de l'Ouest breton ».

- Les agences d'urbanisme, une ingénierie mutualisée au service des coopérations



Des alliances pour améliorer les services à la population / préserver le cadre de vie des usagers

De nombreuses coopérations existent pour renforcer l'efficacité des actions publiques dans un contexte de mutations sociétales et de grandes transitions, en premier lieu, démographiques. Des exemples peuvent être mis en lumière aux cinq coins du PMLB, en matière de logement, de mobilités, d'alimentation en eau potable ou encore en collecte et traitement des déchets. Peuvent être cités, à titre d'illustration, le chantier de sécurisation de l'alimentation en eau potable entre Nantes Métropole, la CARENE et Cap-Atlantique, le centre de tri des déchets mutualisé entre les territoires d'Angers, du Segréen et du Saumurois, piloté par une société publique locale (SPL), le laboratoire d'analyses Labocea, qui intervient dans les domaines du conseil, de l'expertise et des analyses alimentaires et environnementales et qui est organisé sous forme d'un groupement d'intérêt public créé à l'initiative de Brest métropole et des départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Morbihan.

Loin de l'exhaustivité, cette section propose quelques aperçus de coopérations territoriales dans quatre domaines : la santé, l'eau, les mobilités et la culture.

L'accès à la santé pour tous : les groupements hospitaliers de territoire

Il y a 10 ans naissait le réseau des hôpitaux universitaires du grand Ouest (HUGO), composé de 7 CHU et CHR, pour coopérer sur leurs missions et structurer des activités de recours sur un périmètre d'une population semblable à celle de l'Île-de-France. Les hôpitaux universitaires du Grand Ouest précédaient alors le mouvement de coopérations à une échelle stratégique dépassant les limites-mêmes des régions.

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les groupements hospitaliers de territoire (GHT), innovation phare de la loi de modernisation du système de santé français, refondent la carte hospitalière par des coopérations entre établissements hospitaliers, officialisée par des conventions conclues pour dix ans. Ces groupements redessinent une offre de soins portée par une ambition plus lisible et plus efficace pour les usagers, s'appuyant sur de nombreuses mutualisations et économies d'échelles, pour un parcours de soin de qualité.

L'eau : un bien commun préservé par un dialogue territorial élargi

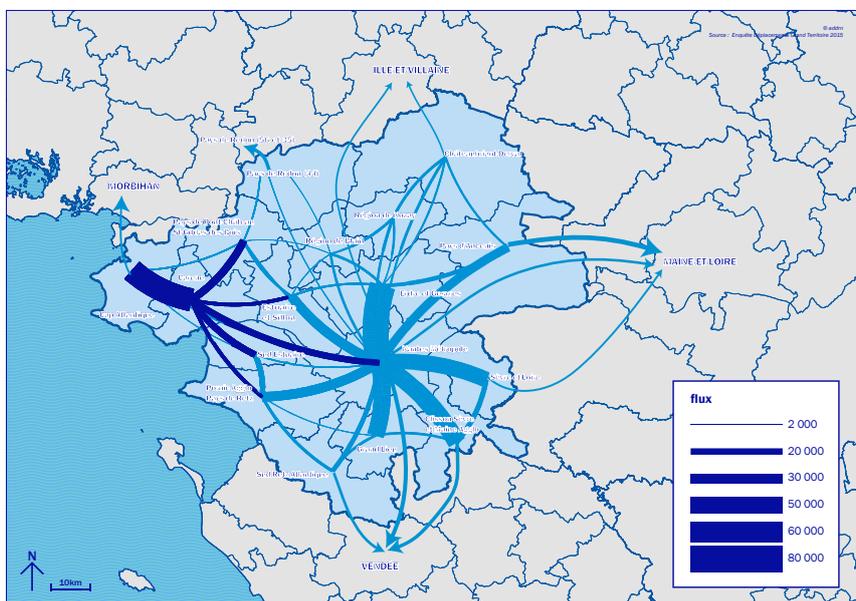
La gestion de l'eau est également un axe de coopération ancien, dans de nombreux territoires, tant en ce qui concerne le grand cycle, à l'échelle des bassins versants, que le petit cycle, en termes d'eau potable et d'assainissement. Dans ce domaine Rennes Métropole, qui dispose de la compétence sur le cycle de l'eau depuis 2015 a pris l'initiative de fédérer 20 structures (5 communes, 11 syndicats de distribution, 4 syndicats de production) en une seule, appelée « Eau du Bassin Rennais ». Cette Société publique locale (SPL) s'étend sur un périmètre plus large que la seule métropole (43 + 13 communes), ceci notamment afin de mieux protéger la qualité de l'eau et d'en gérer stratégiquement l'approvisionnement. En effet, sur l'agglomération de Rennes alimentée en eau par des bassins versants situés en grande partie à l'extérieur de son territoire, dans des zones agricoles (2 000 exploitations), le rapport entre les territoires s'avérait il y a quelques années encore, très conflictuel. Eau du Bassin Rennais porte une démarche de dialogue territorial qui associe les territoires de proximité dans la co-construction de programmes de protection de la ressource et de reconquête de la qualité de l'eau. La dynamique nationale de création de SPL dans les domaines de l'eau et de l'assainissement témoigne de la pertinence de cet outil de coopération inauguré en 2010 par la création d'Eau du Ponant, à Brest.

La mobilité : des offres de transport à mettre en cohérence

Dans les territoires sous l'influence des métropoles, l'enjeu des mobilités quotidiennes pour les actifs est chaque jour plus criant. 58 % des actifs de la seconde couronne de l'aire urbaine nantaise habitent à plus de 20 km de leur lieu de travail (39 % à plus de 30 km). Le découplage domicile-travail de plus en plus marqué incite les collectivités à développer des offres de mobilités en interopérabilité (continuité tarifaires, lignes partagées...).

La mise en place du dispositif de tarification combinée Métrocéane entre Nantes et plusieurs agglomérations proches, dont Saint-Nazaire, donne accès aux réseaux urbains et au réseau

Modélisation des déplacements entre intercommunalités un jour de semaine – sous-titre : des liens multiples et quotidiens entre territoires, Nantes et Saint-Nazaire au cœur de la toile des déplacements



TER via un même titre de transport. Cela illustre très concrètement les apports d'une coopération territoriale en termes de services à l'utilisateur.

A Rennes, l'enjeu est tout aussi stratégique, à tel point que le Pacte Etat-Métropole a été complété par un Contrat de coopération entre la Métropole et les intercommunalités de l'aire urbaine rennaise, et les agglomérations de Fougères, Redon, Vitré et Saint-Malo, pour identifier et traiter les enjeux de mobilité. Le contrat de coopération, en permettant de mobiliser des crédits pour faciliter les déplacements entre ces territoires, témoigne de la volonté et de la capacité des métropoles à construire de nouvelles solidarités de proximité. Il

est le support d'une ingénierie partagée sur des sujets prospectifs majeurs comme le covoiturage de proximité, l'impact et le potentiel des espaces de coworking sur les mobilités du quotidien et l'auto-partage des flottes de véhicules des entreprises dans les zones industrielles.

Un dynamisme culturel et artistique sans frontière

Les coopérations sont également nombreuses dans le domaine culturel. Angers-Nantes Opéra, l'une des 18 maisons lyriques en France, associe par exemple les deux villes dans un syndicat mixte. Un rapprochement avec l'opéra de Rennes est à l'étude pour envisager la création d'un opéra du Grand Ouest pouvant bénéficier d'un label national.

Le Pont Supérieur, établissement interrégional d'enseignement supérieur dédié au Spectacle Vivant, est porté en commun par Angers, Brest, Nantes et Rennes. De façon analogue, l'école supérieure d'arts de Bretagne est portée conjointement par Brest, Lorient, Quimper et Rennes.

Le GIP Cafés Cultures, né à Nantes, est quant à lui le fruit d'une démarche convergente de plusieurs institutions et organisations professionnelles. Il gère aujourd'hui un fonds d'aide à l'emploi artistique innovant dans les cafés, hôtels et restaurants. Il se déploie à l'échelle nationale depuis 2015, après trois années d'expérimentations réussies en Pays-de-la-Loire.

De nouvelles générations de partenariat au service du développement économique

Les outils de l'innovation : des technopôles aux pôles d'excellences

En matière de développement économique, les coopérations sont depuis longtemps abordées comme un pilier incontournable de l'innovation technologique et la mise en réseau des acteurs, petits ou grands, publics et privés, constitue l'ADN des différents territoires du PMLB.

En lien avec la mise en place des technopôles, des instituts de recherche technologique, des centres d'innovation, les clusters et pôles de

compétitivités se sont particulièrement développés dans l'Ouest pour permettre aux entreprises d'accéder à de nouveaux marchés. Les trois métropoles et l'agglomération angevine accueillent ainsi un ou plusieurs pôles de compétitivité qui rayonnent sur l'ensemble du territoire inter-régional et correspondent aux filières stratégiques : économie maritime, numérique, santé, agro-alimentaire et génie végétal, mobilité, technologies de production.

L'épopée French Tech : les métropoles élargies à leur écosystème numérique

La French Tech a pour mission de favoriser l'accélération des startups locales et leur internationalisation via des programmes d'accompagnement sur le territoire de vie des entrepreneurs. Les trois métropoles du pôle métropolitain Loire-Bretagne ont obtenu l'exigeant label French Tech, qui distingue les écosystèmes susceptibles de placer la France parmi les grandes Start-up Nations. Dans le cadre de cette labellisation elles ont mis en place des coopérations territoriales avec leurs agglomérations voisines :

- La French Tech Rennes St Malo inclut le territoire de Rennes Métropole élargi à Saint-Malo Agglomération ainsi que Malestroit, Carentoir et La

Gacilly. Elle fait partie de trois réseaux thématiques : #EdTech, #FoodTech et #Security ;

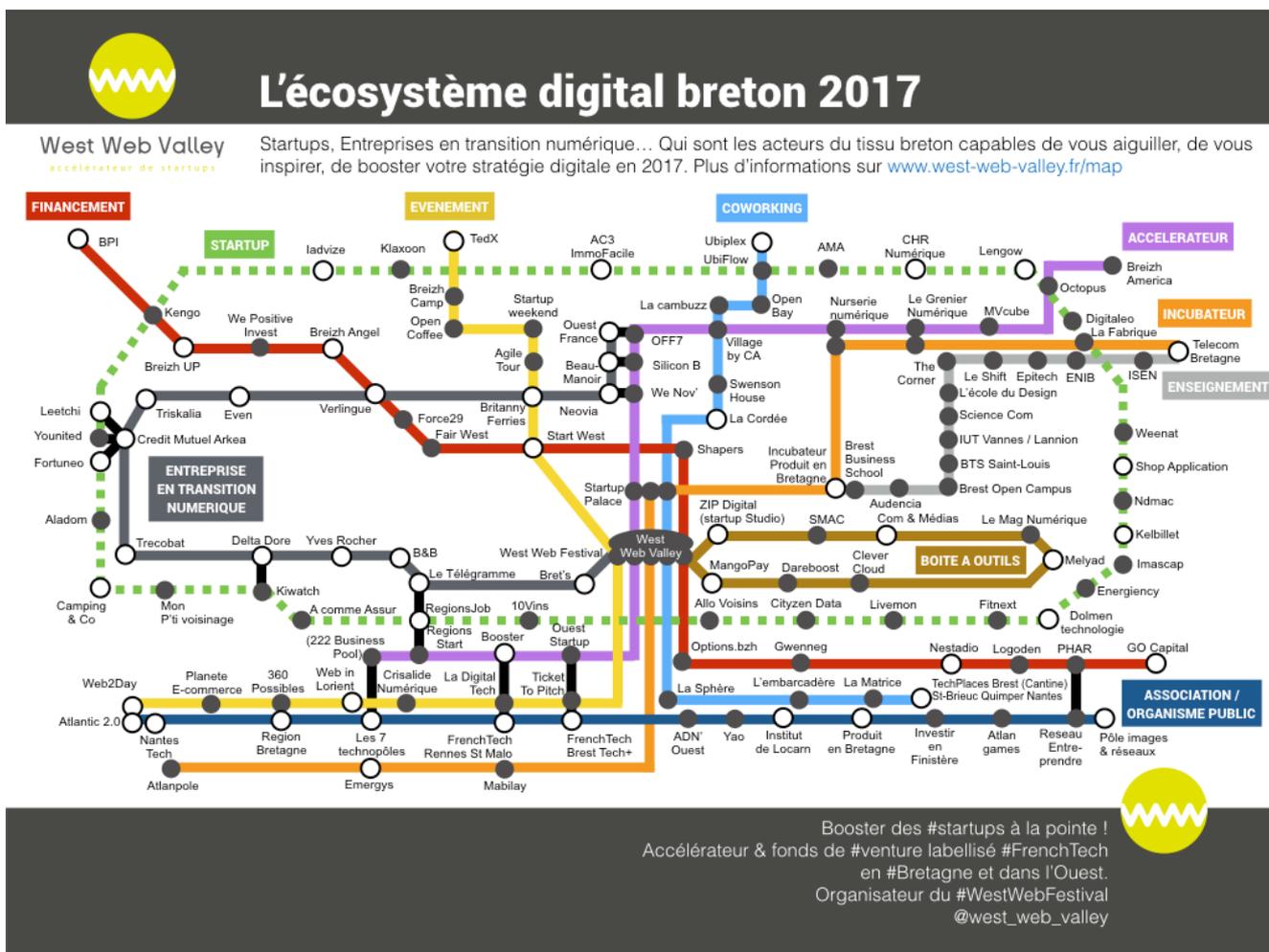
- La Nantes Tech concerne le territoire de Nantes Métropole élargi à l'agglomération de Saint-Nazaire. Elle fait partie de cinq réseaux thématiques : #HealthTech, #IOT #Manufacturing, #Cleantech, #Retail et #EdTech ;
- La French Tech Brest + réunit la métropole de Brest et les agglomérations de Lannion, Morlaix et Quimper. Elle fait partie de quatre réseaux thématiques : #IOT #Manufacturing, #FinTech, #HealthTech, #FoodTech.

Premier réseau thématique French Tech sur l'Internet des objets (IoT), Angers a, quant à elle, associé la commune de Longuenée-en-Anjou pour en faire un territoire-test pour des expérimentations dans le numérique en milieu rural.

■ Sièges des pôles de compétitivité



■ Un écosystème du numérique foisonnant : des liens renforcés entre Bretagne et Pays-de-Loire



Booster des #startups à la pointe !
 Accélérateur & fonds de #venture labellisé #FrenchTech
 en #Bretagne et dans l'Ouest.
 Organisateur du #WestWebFestival
 @west_web_valley

Le tourisme, un enjeu fort de développement et d'attractivité du pôle, conçu à l'échelle de destinations associées

Tourisme littoral, urbain ou rural, l'espace métropolitain Loire-Bretagne ne manque pas d'atouts pour attirer et accueillir des touristes. Depuis quelques années, les projets de coopération foisonnent pour mettre en valeur ces destinations.

Pour rester dans la course, les écosystèmes touristiques ont compris tout l'intérêt de s'organiser à plusieurs pour développer leur notoriété auprès des touristes français et surtout étrangers. Les coopérations entre acteurs leur permettent de tirer de nombreux bénéfices en rendant plus lisibles l'offre, notamment sur de nouveaux parcours, comme le propose le Voyage à Nantes, avec les Parcours Estuaire et Vignoble. La création du Pays touristique Erdre Canal Forêt est un autre exemple récent, au nord de la métropole nantaise celui-ci, des opportunités que

revêtent les coopérations sur le sujet touristique. Pour déployer ce projet, les communautés de communes de la Région de Blain, d'Erdre et Gesvres et de la Région de Nozay ont d'ailleurs obtenu un soutien LEADER.

Plus à l'ouest, la façade littorale métropolitaine est par exemple un territoire de projet pour le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Un modèle d'urbanisme littoral durable sera défini et expérimenté sur plusieurs sites de Saint-Nazaire et Pornichet pour révéler un espace de projets communs et réactifs.

En Bretagne, l'offre s'est également structurée autour de grandes destinations touristiques, à l'instar des destinations « Brest Terres Océanes » et « Rennes et les Portes de Bretagne ».

A une échelle plus large encore, les métropoles et offices de tourisme de Rennes et Nantes et Destination Saint-Malo – Baie du Mont Saint-Michel ont

défini un parcours touristique sur une semaine proposant un circuit haut de gamme et des séjours dans des lieux de charme, de Nantes au Mont-Saint-Michel en passant par Guérande, Rennes et des châteaux des Marches de Bretagne. Ce parcours sera dévoilé aux visiteurs au printemps 2018.

Dans le Pôle métropolitain Loire Angers, l'Office de tourisme d'Angers et trois autres offices de tourisme ont dès 2005 travaillé ensemble pour mieux faire la promotion du territoire angevin autour de la Loire, de la Vallée du Loir, et de l'œnotourisme.

Enfin, le Val de Loire, site inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco, se mobilise pour donner à voir tout le patrimoine que l'on retrouve entre les agglomérations nazairienne, nantaise, angevine et au-delà des limites du PMLB. La coopération a permis de développer plusieurs marques telle que la Loire à Vélo, les Châteaux de la Loire ou encore les vins du Val-de-Loire...

Accompagner les coopérations territoriales entre acteurs privés, des exemples pour de nouvelles alliances entre collectivités

Les acteurs économiques, au sein d'une même entreprise ou d'une même filière, transcendent les limites institutionnelles. Ils vont chercher à accéder aux ressources (compétences, matières premières, services, etc.) dont ils ont besoin à des échelles de proximité qui dépassent celle de l'implantation de leur siège. Ils collaborent au sein de « clusters » réels ou en émergence qui s'appuient sur des entreprises situées dans plusieurs EPCI et fonctionnant en réseau. Ces écosystèmes recouvrent donc souvent plusieurs territoires au sein d'une même zone d'emploi, voire au-delà. Ils dressent une nouvelle géographie territoriale des intérêts économiques, partagés entre EPCI, les rendant solidaires et tributaires de leur avenir. On en voit l'illustration dans les travaux menés par l'Audiar sur les écosystèmes numérique et mobilité par exemple¹¹, ou dans les travaux de l'ADEUPa rassemblés dans l'Atlas de l'Ouest breton¹².

11. « L'écosystème numérique de Rennes et de l'Ille et Vilaine », Audiar janvier 2016 carte p. 14 et « L'écosystème de la mobilité de Rennes et de l'Ille et Vilaine », Audiar juin 2017, p. 31
12. Atlas de l'Ouest breton, ADEUPa, 2016

Les partenariats locaux entre acteurs privés, facteurs de dynamisme économique au bénéfice des espaces urbains, périurbains et ruraux

Au-delà des coopérations institutionnelles existantes, il importe que les collectivités locales se dotent des outils de lecture des interactions locales entre acteurs privés et ainsi ajuster leur rôle d'acteurs publics aux spécificités de leur territoire. En effet, depuis une vingtaine d'années, la croissance de l'emploi est davantage déterminée par des considérations « locales » que par l'addition des dynamiques économiques sectorielles¹³. C'est ce que montre l'analyse structurelle-résiduelle (connue aussi sous le nom de shift-share), en mettant en évidence ce qui a trait d'une part aux tendances intrinsèques des activités et d'autre part ce qui est du ressort du territoire. Et cet « effet local » est systématiquement positif pour les régions de l'arc atlantique et de la moitié sud de la France.

Appliquée au niveau des zones d'emploi, l'analyse shift-share met en évidence des écarts importants. En 2009, 25 % des zones d'emploi en France présentaient un effet local inférieur à - 5,83 alors que 25 % présentaient un effet local supérieur à 5,17. Les zones d'emploi de Nantes et Rennes bénéficiaient en l'occurrence d'effets locaux très positifs (respectivement de 10,9 et 7,7), signe d'un écosystème favorable. Les autres zones d'emploi du Pôle métropolitain Loire-Bretagne disposaient également

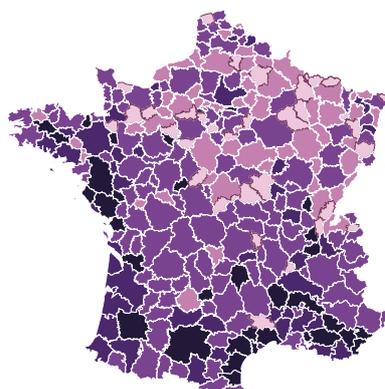
d'un effet local positif, hormis Brest où il était très légèrement négatif.

Pour Nantes, Rennes et Saint-Nazaire, cet effet local expliquerait la majeure partie de la croissance d'emploi, davantage encore que la structure du tissu économique. Autrement dit, pour un même profil d'activités présentes sur ces territoires, ces trois agglomérations obtiennent de meilleures performances que la moyenne.

Les territoires qui présentent la situation économique la plus favorable semblent être ceux où le couple industrie / services aux entreprises fonctionne

le mieux. Cela invite à raisonner au-delà même des limites des métropoles ou des agglomérations lorsqu'on sait que les territoires périurbains et ruraux accueillent une part importante du tissu industriel. La bonne santé économique des territoires est aussi question de coopérations, entre acteurs privés.

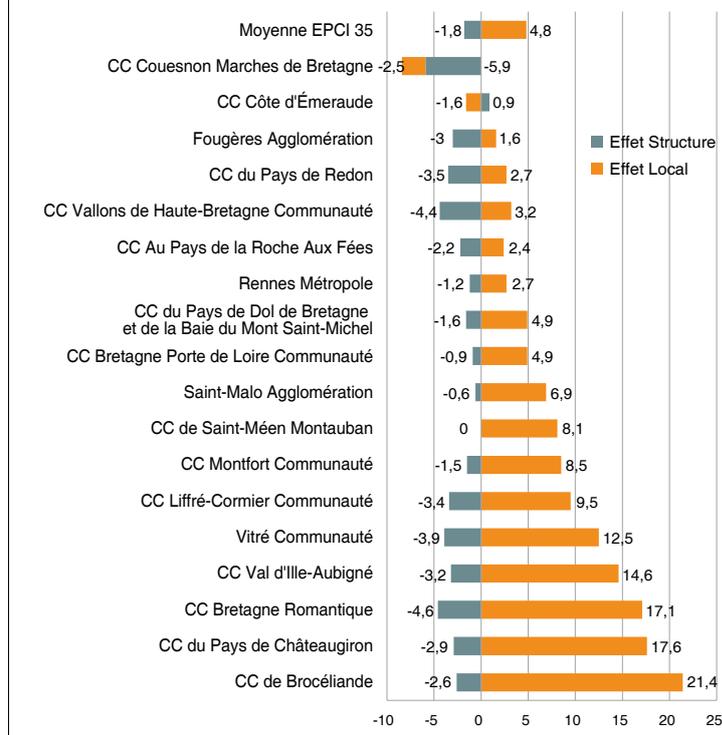
■ Effet local calculé au niveau de la zone d'emploi (2000-2009)



Source : Economix - AdCF - Institut CDC pour la Recherche. Calculs des auteurs d'après données Pôle Emploi / Unistatis, NES 38 secteurs, 2000-2009

13. Voir par exemple Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance, Denis Carré et Nadine Levratto, ADCF, 2013

■ **Évolution de l'emploi entre 2008 et 2015 dans les EPCI d'Ille-et-Vilaine : 16 territoires sur 18 enregistrent un effet local positif**



En prenant l'exemple de l'aire urbaine élargie de Rennes, l'étude fine de la performance économique des territoires¹⁴

montre que l'effet local en termes de création d'emplois privés surpasse dans la très grande majorité des EPCI appartenant aux couronnes périurbaines et rurales de la métropole. Cet effet local

14. Croissance, performance et attractivité économique des EPCI d'Ille-et-Vilaine. Audiar. Août 2017.

compense les tendances nationales d'évolution des portefeuilles d'activités comparables (l'effet structurel). Il démontre que la performance globale de ce grand territoire associant urbain, périurbain et rural n'est pas l'apanage de la seule métropole, et que chaque territoire périurbain ou rural y contribue et en bénéficie en propre en termes d'emplois privés au lieu de travail. Ces territoires comme la métropole constituent les deux moteurs du développement du territoire.

Cette même étude montre que le développement de l'emploi dans les territoires de proximité de la métropole de Rennes ne concerne pas seulement l'économie présentielle. Il se rapporte à l'industrie agroalimentaire, aux transports et à la logistique, à la fabrication de machines et équipement. Sur cette base, on peut formuler l'hypothèse que dans les aires urbaines élargies les entreprises des territoires périurbains et ruraux, leur fonctionnement en réseau avec celles des métropoles et agglomérations contribuent également au développement des emplois productifs dans l'ensemble de l'écosystème économique. C'est le cas, de fait, dans l'aire urbaine élargie de Rennes.

Des associations d'entreprises porteuses d'une identité territoriale

Des partenariats entre entreprises peuvent se structurer autour de l'identité d'un territoire. Il peut s'agir de se fédérer pour valoriser ensemble des produits ou des services (exemples de Produit en Anjou ou Produit en Bretagne).

Il peut s'agir également pour les entreprises d'associer et mener ensemble des actions de lobbying ou de défense des intérêts du territoire. Les chargeurs de la Pointe regroupent des entreprises agroalimentaires de Loire-Atlantique au Finistère pour proposer une alternative aux offres des distributeurs ou des transporteurs indépendants. L'association Investir en Finistère mène une action de lobbying pour diminuer les effets de l'éloignement en matière de transport ferroviaire, d'indépendance

énergétique, de maintien des centres de décision...

Les réseaux d'entrepreneurs se saisissent également directement des questions territoriales. Des associations de chefs d'entreprises liées à un territoire émergent de plus en plus, complétant les fédérations par secteur d'activités qui structurent les départements depuis des décennies.

En Ille-et-Vilaine, aux côtés des « Clubs des entreprises de Pays » accompagnés par la CCI, on dénombre désormais des associations fédérant des entreprises de Rennes-Saint-Malo (French Tech Rennes Saint-Malo), des établissements implantés le long de certains axes routiers et des associations constituées autour des usages, de l'attractivité et de la

visibilité de certaines zones. Pour « Startup de territoire¹⁵ », ce mouvement démontre la mobilisation et la capacité des acteurs économiques de tous les « univers » (entrepreneuriat, économie sociale et solidaire, service public de l'emploi, green business, PME et grandes entreprises, etc.) à imaginer, avec les acteurs publics, des réponses à certains problèmes de fonctionnement territorial et à inventer de nouvelles alliances.

L'analyse de l'appellation « Bretagne Sud » par Florence GOURLAY¹⁶

15. Voir <http://startupdeterritoire.fr/> et propos tenus lors de la 37e Rencontre nationale des agences d'urbanisme « Territoires No(s) Limit(es) ». Revue Urbanisme mai 2017

16. Bretagne Sud : De la construction interterritoriale à la métropole en réseau. Florence GOURLAY Clément MARI-NOS. Juillet 2017. Réponse à l'appel à communication pour la Journée scientifique : « L'alliance des territoires » : usages de la notion et perspectives scientifiques.

renvoie également à cette appropriation d'un espace territorial. En effet, la Bretagne Sud n'est pas un territoire politico-administratif. Elle ne fait l'objet d'aucun système de gouvernance

institutionnel, ne dispose pas de compétences propres, et aucun cadre légal n'en définit les limites. Pourtant, la Bretagne Sud est mobilisée par les acteurs locaux dans leur quotidien.

Près de 200 entreprises, associations et organisations utilisent le vocable « Bretagne Sud » dans leur dénomination.

Les modèles coopératifs : unir ses forces pour atteindre une taille critique

Qu'il s'agisse du domaine de l'agriculture, de l'agroalimentaire ou de la banque-assurance, les coopérations entre acteurs privés ont souvent débouché sur la création de coopératives. Ces dernières peuvent avoir des tailles différentes mais témoignent avant tout d'une volonté d'unir ses forces pour atteindre une taille critique leur permettant d'assurer leurs débouchés, de faire des économies d'échelle et de mieux négocier. Il ne faudrait pas réduire

ce modèle à une dynamique du passé ; les structures mutualistes se sont confortées à la fin du siècle précédent. L'enjeu se situe à une nouvelle échelle territoriale et concerne le regroupement de ces mutuelles.

L'alliance des 3 coopératives Even (Finistère), Terrena (Loire-Atlantique) et Triskalia (Finistère) traduit bien cette nouvelle étape de la construction mutualiste. Une nouvelle page est à

écrire. Dans cette logique, Coralys (Ille-et-Vilaine) a rejoint en 2014 Agrial, Groupe Coopératif agricole et agroalimentaire. Du rapprochement avec les établissements normands est né Agrilait de Normandie. En Maine-et-Loire, la coopérative Fleuron d'Anjou établie aux Ponts-de-Cé (avec 2 autres sites dans le département) réunit 120 producteurs-coopérateurs de fruits, plantes et légumes de l'ouest pour 900 ha de surfaces cultivées.

La coopération inter-entreprises pour développer de nouveaux services

Des projets interentreprises se traduisent parfois par la création de nouvelles entités pour développer un produit ou un service en mutualisant les compétences des entreprises de départ. Il n'est pas rare que face à un problème particulier, des entreprises choisissent de créer une nouvelle structure. Par exemple, pour permettre l'exportation de leurs productions par le train, SICA (Saint-Pol de Léon), Le Gouessant (Ploudaniel) et PréVision

(Tréflévénez) ont créé l'entreprise Combiwest.

En Loire-Atlantique, plusieurs exploitants agricoles ont créé une microlaiterie sous forme de SAS (Remouillé, sud de Nantes). Après 4 ans d'études, 9 exploitations laitières de Loire-Atlantique et de la région Poitou-Charentes créent De Nous à Vous sur un nouveau modèle économique et révolutionnent le monde agricole en

produisant, transformant et vendant par eux-mêmes dans un périmètre local.

Plus au nord, dans un tout autre secteur, près de Châteaubriant, Apportech Industrie symbolise « la force de compétences réunies » et commercialise le Triportech, une plateforme mobile flottante qui a pu voir le jour par la mutualisation de savoir-faire diversifiés (chaudronnerie, plasturgie, menuiserie, mécanique, etc...).



DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES

de l'Espace métropolitain Loire-Bretagne

Alors que prévaut une représentation des territoires comme des espaces délimités, caractérisés par des « stocks » d'habitants, d'emplois, de richesses, la présente publication montre l'importance de décaler le regard pour s'intéresser aux flux, aux liens entre les territoires. Les territoires urbains, péri-urbains, ruraux sont engagés dans des systèmes d'échanges multiples générateurs de dépendances réciproques, d'interdépendances.

Dès lors que l'on porte le regard sur ces interdépendances, on constate combien les collectivités locales ont su inventer et déployer des modèles de coopérations adaptés à la diversité des enjeux à traiter.

A l'heure où les finances publiques se contractent, où l'accès aux financements par appels à projets se développe l'enjeu est de cultiver cette conscience des interdépendances territoriales pour savoir mobiliser, de façon agile, réactive et solidaire, l'ensemble des partenaires intéressés à un sujet. Et ainsi concevoir des réponses collectives, valorisant les apports réciproques de chacun à la dynamique des systèmes territoriaux, plutôt que d'exacerber ce qui est souvent perçu comme une concurrence entre territoires urbains, péri-urbains et ruraux.

Cette capacité à coopérer localement, entre acteurs publics mais aussi privés est un facteur avéré de dynamisme économique. Les multiples exemples développés dans la présente publication sont autant de sources d'inspiration pour penser une action publique qui s'émancipe des limites institutionnelles et fonctionne davantage en réseaux.

Directeurs de publication :

- Benjamin GREBOT (Adeupa)
- Alexandra LE PROVOST (Aura)
- Benoist PAVAGEAU (Auran)
- Henri-Noël RUIZ (Audiar)
- Samuel SORIANO (ADDRN)

Études et rédaction :

- Jessica BEAUGUITTE (Auran)
- Xavier DESRAY (Aura)
- Léna NEUVILLE (ADDRN)
- Hélène RASNEUR (Audiar)
- François RIVOAL (Adeupa)

ISSN : 2112-6828

Dépôt légal : octobre 2017

Maquettage :

- Timothée DOUY (Adeupa)

