



Cartes sur table :

# les alliances de territoires explorées dans le grand ouest

*Ce que nous apprennent les coopérations à l'échelle de l'espace Loire-Bretagne*

**L'ALLIANCE  
DES TERRITOIRES  
AU SERVICE DES  
TRANSITIONS**

# Sommaire

**LES COOPÉRATIONS : UNE RÉPONSE COLLECTIVE POUR FAIRE FACE À UN MONDE OÙ LES TRANSITIONS S'ACCÉLÈRENT** ..... 4

DE MULTIPLES RAISONS DE CONSTRUIRE UNE ALLIANCE DE PROXIMITÉ ..... 4

L'AMÉLIORATION DU SERVICE DES USAGERS ET DES HABITANTS : UN LEITMOTIV POUR LES COOPÉRATIONS ..... 5

FINANCEMENT ET MUTUALISATION DES MOYENS : DU SUJET TABOU A L'OPPORTUNITÉ DE COOPÉRER ..... 5

**DES ALLIANCES POUR QUOI FAIRE ?** ..... 6

ÊTRE PROCHE DE TOUT OU JAMAIS LOIN DU PRINCIPAL : LA MOBILITÉ CONNECTE LES TERRITOIRES ..... 7

DU CHAMP A L'ASSIETTE, L'ACCÈS À UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ EN PROXIMITÉ : UN SUJET DE COOPÉRATION CLÉ ..... 9

DES THÉMATIQUES ÉMERGENTES DE COOPÉRATIONS ..... 10

**DE L'INTENTION AU PORTAGE : MODE D'EMPLOI** ..... 12

TERRITOIRES D'ALLIANCE : LA « BONNE ÉCHELLE » N'EXISTE PAS ..... 12

PORTAGE DE COOPÉRATIONS : DES ACTEURS INGÉNIERS POUR MENER DES PROJETS AGILES ..... 13

CONFORTER LE SENS DONNÉ AUX COOPÉRATIONS DE PROXIMITÉ : UN DIALOGUE ÉLARGI AUX HABITANTS, USAGERS ET ENTREPRISES ET UNE PLACE RETROUVÉE POUR L'EXPÉRIMENTATION ..... 14

**CONCLUSION - LES DÉFIS À RELEVER POUR RENOUVELER LES ALLIANCES DANS L'ACTION PUBLIQUE** ..... 15



# Synthèse de l'atelier animé par les agences d'urbanisme

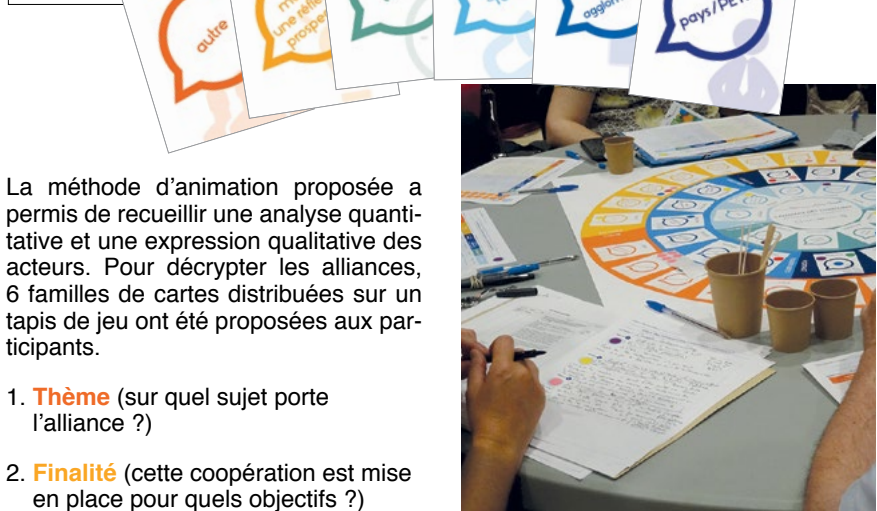
Les cinq agences d'urbanisme du Pôle métropolitain Loire-Bretagne – Audiar, Adeupa, Aura, Adrn et Auran – ont animé un atelier réunissant plus de 80 participants lors du colloque « L'alliance des Territoires au défi des transitions », organisé par le PMLB le 18 juin dernier. Partage de témoignages et d'idées nouvelles, les participants ont joué cartes sur table sur les coopérations. Mobilité, alimentation, économie... tous les sujets permettant d'améliorer le service aux habitants ou de partager des visions communes et bénéfiques à des échelles élargies ont été explorés au gré des transitions. C'est ce que propose de retracer ce document en éclairant les ingrédients et facteurs clés de coopérations agiles et réussies.

Sur le temps contributif animé par les agences d'urbanisme, les tables rondes ont mobilisé plus de 80 participants permettant de constituer un matériau solide pour décrypter les alliances à l'œuvre sur l'espace Loire-Bretagne et se projeter dans les coopérations qui seraient prioritaires à mener pour les collectivités.

L'atelier, précédé d'un sondage préparatoire auquel ont répondu 93 participants, s'est déroulé en deux temps. La première séquence a permis aux participants d'exprimer leurs témoignages et d'échanger sur les coopérations menées actuellement dans les territoires. L'enjeu était de mettre en lumière les coopérations existantes, soit en termes d'élargissement et de construction d'alliances, soit en termes d'objectifs et de finalités. La seconde séquence visait à se projeter dans les prochaines années pour imaginer de futures alliances permettant de répondre aux défis des transitions écologiques, numériques, démocratiques. Ces notions de transitions ont au final été peu évoquées en tant que telles, mais imprégnaient l'environnement des participants de développer un territoire plus durable et des politiques publiques efficaces et adaptées aux changements à l'œuvre.



© Audiar



© Audiar

La méthode d'animation proposée a permis de recueillir une analyse quantitative et une expression qualitative des acteurs. Pour décrypter les alliances, 6 familles de cartes distribuées sur un tapis de jeu ont été proposées aux participants.

1. **Thème** (sur quel sujet porte l'alliance ?)
2. **Finalité** (cette coopération est mise en place pour quels objectifs ?)
3. **Portage** (cette coopération est-elle portée par un chef de file ? une structure ad-hoc ?)
4. **Territoires** (quels territoires sont parties prenantes de cette alliance ?)
5. **Temporalité** (à quel terme : immédiat, 10 ans ou 30 ans ?)
6. **Intensité** (cette alliance est-elle forte ? monte-t-elle en puissance ?)

Ainsi, les participants se sont exprimés essentiellement sur des sujets d'actualité : alimentation, mobilité, santé, avec un objectif commun : améliorer les services publics dans les territoires. Cet écho aux problématiques soulevées par le mouvement des Gilets Jaunes montre bien la pertinence de la mise en place de coopérations qui réinventent l'action publique territorialisée.

## CHIFFRES CLÉS

- 83 participants aux 15 tables de travail.
- 17 élus de collectivités locales accompagnés de 22 techniciens.
- 11 personnes représentant les Conseils de développement et 7 les Pays.
- 26 professionnels d'autres horizons (consultants, enseignants chercheurs, urbanistes-aménageurs, spécialistes de l'énergie et des transports, associatifs...)
- 83 participants se sont exprimés via 956 gommettes. Ce sont ces 1000 expressions statistiques qui sont ici analysées.



# Les coopérations : une réponse collective pour faire face à un monde où les transitions s'accélèrent

L'évolution des modes de vie entraîne des changements de comportements, de nouvelles façons de travailler et de consommer. L'adaptation à ces changements doit se faire de façon collective, aucune collectivité ou acteur public ou privé n'ayant seul les moyens ni les connaissances suffisantes pour anticiper et répondre aux nouveaux besoins.

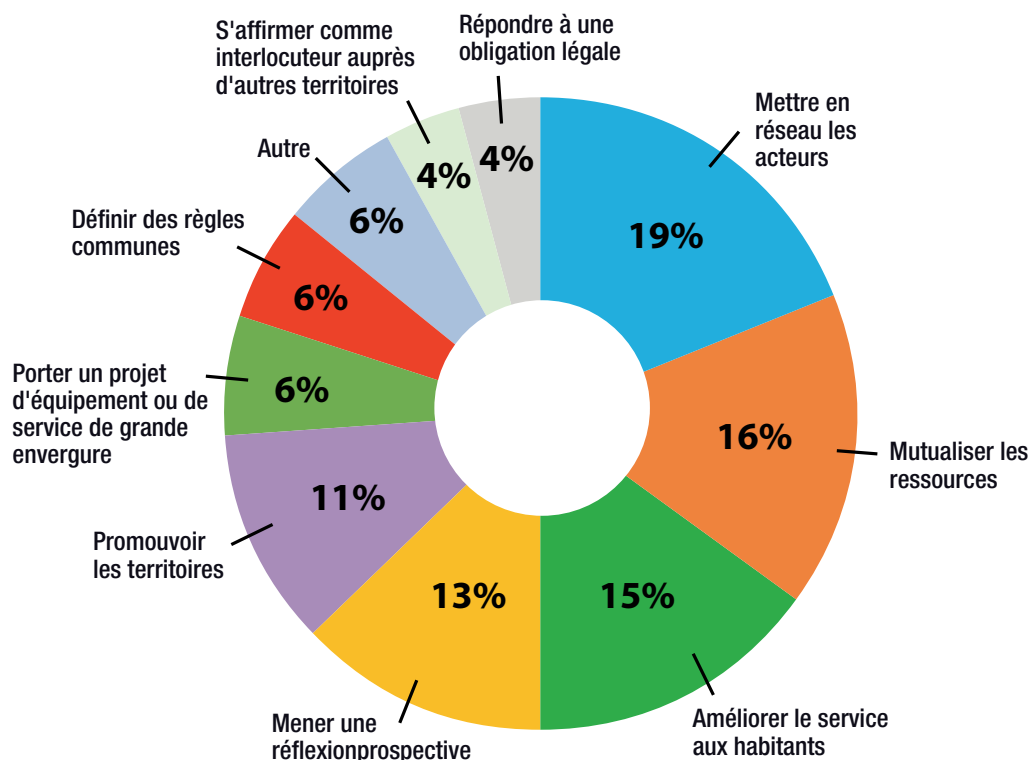
Face à l'insuffisance de vision globale sur certains sujets pourtant d'envergure, il apparaît essentiel de partager la connaissance des dynamiques à l'œuvre et une stratégie commune, de créer ou de définir une communauté de valeurs et d'intérêt. Quel que soit leur objet, mettre les coopérations au service des transitions implique de s'accorder sur les finalités poursuivies par une mise en réseau des acteurs publics et privés concernés, mais aussi, dans certains cas, les citoyens.

## De multiples raisons de construire une alliance de proximité

De manière générale, il ressort des propositions des participants une volonté de partager les expériences et les connaissances sur des thématiques clés, parfois très précises (revitalisation des centres-bourgs, éco-conception des opérations d'aménagement...).

Si un nombre important d'alliances menées aujourd'hui ont pour objet de rendre un service amélioré aux habitants, quatre autres motivations sont relevées : la mise en réseau des acteurs (19 %), la mutualisation des ressources (16 %), la mise en place d'une réflexion prospective (13 %) ou encore la promotion des territoires (11 %).

### Finalités des alliances actuellement à l'œuvre





© Aura.

## L'amélioration du service des usagers et des habitants : un leitmotiv pour les coopérations

Les alliances de territoires ont pour vocation d'**améliorer le service rendu aux habitants et usagers du territoire**. L'usager, qu'il se trouve dans les campagnes ou en agglomération urbaine, est le bénéficiaire final des actions qui doivent découler de tout système de coopérations.

Plus qu'une amélioration du service rendu aux habitants, certains élus évoquent même la lutte pour « **maintenir le service public** ». Les alliances évoquées associent alors très souvent les habitants, qui portent parfois fortement les projets, comme celui de la réhabilitation de la ligne ferroviaire Rennes-Châ-

teaubriant en matière de mobilité ou d'autres en matière de santé.

## Financement et mutualisation des moyens : du sujet tabou à l'opportunité de coopérer

Une coopération est une occasion de mener une action publique de façon plus efficace grâce à un périmètre de mise en œuvre élargi. Elle peut être l'occasion de mutualiser des moyens financiers et humains, mais ce n'est pas systématique. Les questions de moyens nécessaires à la mise en place des projets de coopérations restent entières : quel coût et quelle contribution de chacun dans une coopération ? quel modèle économique ? quel porteur de projet et quelle gouvernance d'action en conséquence : DSP, portage privé ?

Plusieurs participants ont évoqué la possibilité de procéder à des « échanges de personnel » (partiels ou non, temporaires ou permanents) entre métropoles et EPCI. Cette proposition a reçu un accueil très favorable, considérant qu'il s'agissait là d'un moyen intéressant pour « permettre à certains territoires de traiter des problématiques qu'ils n'auraient pas pu aborder seuls ». Les possibles freins liés à une telle démarche n'ont pas été ignorés (mobilité des agents, freins juridiques et/ou politiques...).

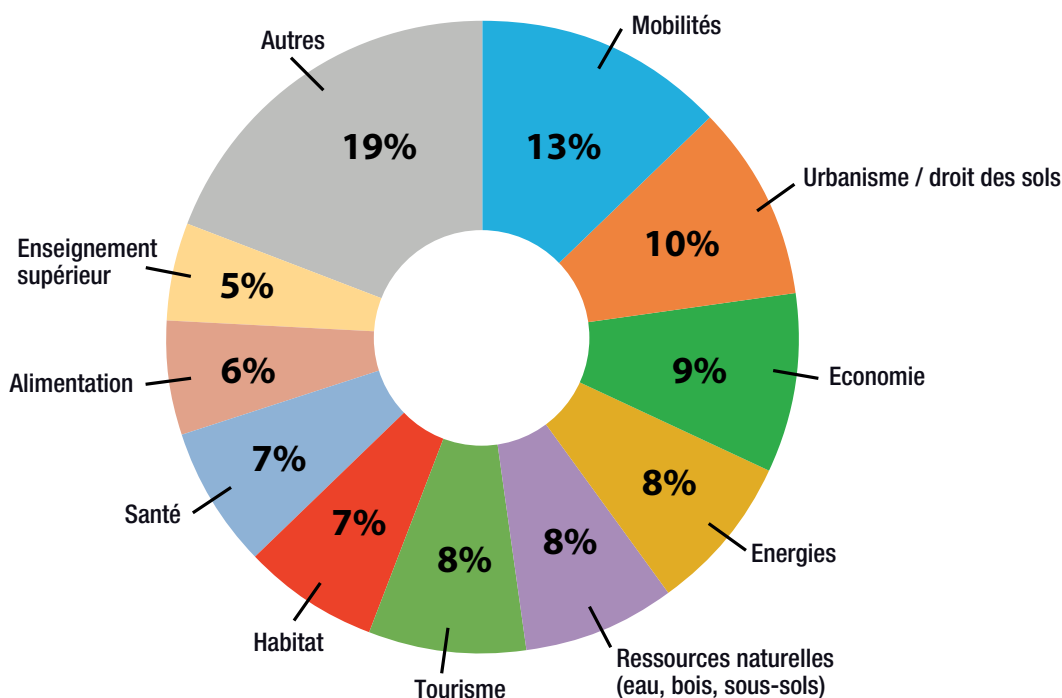
Parmi les autres possibilités de mutualisation, ont été évoquées :

- la mise à disposition temporaire ou le mécénat de compétences d'agents territoriaux : il s'agirait alors de développer l'interconnaissance entre différents échelons de collectivités locales tout en favorisant la montée en compétences des agents,
- le recours à des structures adaptées pour permettre de l'ingénierie mutualisée (Établissements Publics Locaux, Agences d'Urbanisme ...).

# Des alliances pour quoi faire ?

Les alliances actuellement à l'œuvre dans les territoires du PMLB relèvent de thèmes variés : mobilités, urbanisme, économie, énergies et ressources naturelles...l'urbanisme et le droit des sols, étant souvent davantage des outils au service d'une politique visant une autre finalité.

## Les alliances actuellement à l'oeuvre - thèmes cités par les participants



Dans la seconde partie de l'atelier participatif, l'exercice consistant à imaginer de nouvelles alliances s'est avéré totalement différent sur le plan thématique. Exit les secteurs de la santé, de l'urbanisme et du droit des sols, qui peut-être sont pour les participants aux ateliers déjà traités alors que d'autres sujets restent à appréhender. Seule constante : les mobilités où de nouvelles alliances restent à construire. Parmi les domaines les plus souvent retenus figurent ceux de la mobilité et de l'alimentation mais aussi des sujets plus spécifiques sur le tourisme, l'enseignement, les espaces économiques, l'ingénierie...

À l'image des résultats du sondage réalisé en amont du colloque, la mobilité et l'alimentation ont été les deux sujets les plus plébiscités de l'atelier. Thèmes

assez classiques de prime abord, mais les participants évoquent de nouvelles attentes : la mise en place d'un service public territorial global de la mobilité ou encore celle d'un Grenelle interrégional de l'alimentation reliant les écosystèmes bretons et ligériens et mettant en synergie leurs atouts.

Autre enseignement, la coopération territoriale idéale semble être plus locale que celles évoquées dans la première partie de l'atelier. S'agit-il d'une réelle aspiration à resserrer les périmètres et redéfinir ainsi des bassins de vie ou s'agit-il de l'expression d'un manque vis-à-vis des liens de proximité ?



## Être proche de tout ou jamais loin du principal : la mobilité connecte les territoires

La thématique de la mobilité est revenue régulièrement dans les échanges, particulièrement sous l'angle de l'organisation des déplacements sur un périmètre « large », comme c'est le cas pour les projets cités, du plan de coopération pluriannuel en matière de mobilités à Lyon-Grenoble ou du volet mobilités du contrat de réciprocity Nantes Métropole / Pays de Retz.

Les coopérations évoquées en termes de mobilités portent majoritairement sur le déplacement des personnes. À de rares exceptions, il est fait référence aux flux de marchandises ou à la logistique urbaine et la gestion du dernier kilomètre. De plus, ce thème est encore rarement abordé en lien avec d'autres préoccupations et compétences locales, comme le développement économique et ses différents lieux par exemple.

Enfin, les expressions témoignent de la diversité du sujet, autant dans ses constats, que ses objectifs, son échelle d'intervention ou les acteurs à mobiliser. Le fonctionnement concret d'une alliance mobilité n'est généralement pas posé : il s'agit surtout de dégager des intentions qui devront ouvrir sur un travail de définition des faisabilités.

### Des enjeux liés à la responsabilité climatique

Face à l'urgence climatique, réduire l'empreinte carbone et les déplacements liés au travail, réfléchir au concept de « non-déplacement », limiter les déplacements motorisés et la congestion, améliorer la qualité de l'air sont autant de questionnements pour les collectivités. Ces dernières sont amenées à dépasser leurs frontières administratives et à renouveler une partie des actions publiques qu'elles mènent tant les dimensions de flux entre territoires sont prégnantes dans le fonctionnement des bassins de vie. Les coopérations en termes de mobilité ont ainsi un rôle majeur à jouer car elles permettent d'envisager la réduction efficace de la place de la voiture et des émissions de gaz à effet de serre.

*« Chaque véhicule qui circule est un transport collectif qui s'ignore »*

### Des enjeux forts d'accessibilité quotidienne

Les déplacements deviennent rapidement un facteur d'inclusion ou, en l'absence de politique en faveur de la mobilité, d'exclusion. Le souci de l'habitant ou de l'usager est donc nécessairement au cœur de toute idée de coopération :

il est le bénéficiaire direct ou final des actions qui doivent découler de tout système de coopération en matière de mobilité.

Si la fluidité des déplacements est un thème récurrent pour l'accès aux métropoles et aux grandes agglomérations, la question des mobilités en milieu rural touche certes moins de population, mais une population plus isolée dont les besoins portent tout autant sur les liens entre domicile et réseau de transport en commun, entre domicile et services publics, entre domicile et centre-bourgs voisins...

*« Il est nécessaire de prendre en compte les besoins de la population même si cela nécessite de dépasser les frontières car aujourd'hui l'organisation des transports en commun est trop dépendante des limites administratives »*

Parmi les idées de coopération développées, plusieurs pistes visant à améliorer l'accessibilité quotidienne ont été citées : offrir un service d'accès direct au centre-ville afin d'inciter le stationnement en périphérie tout en assurant un accès rapide au centre, lier mobilité et urbanisme, mettre en place un réseau performant de mobilités (vélo, bus...) inter-quartiers, améliorer la qualité de services entre villes moyennes et sites d'emplois.



### Des pistes et des idées foisonnantes pour une action publique efficiente

Un service public territorial global de la mobilité a été évoqué notamment pour une mise en place coordonnée de coopérations concentriques autour des grandes agglomérations. Sa mission y serait multiple : réduire l'autosolisme, améliorer l'offre en services sans culpabiliser les habitants n'ayant pas d'alternative à la voiture solo.

Des pistes très hétérogènes dans leur nature, leur recevabilité et leur portage ont été évoquées pour organiser cet usage raisonné de la voiture solo dans une logique interterritoriale :

- Identifier des circuits dédiés aux transports en commun pour éviter « les bouchons », notamment en accès des métropoles,

- Penser à des systèmes de récompense des bons comportements ou créer un « péage positif » et inciter au report modal sur les principales pénétrantes [de Nantes], les bénéficiaires de ce péage positif pouvant permettre la gratuité des transports en commun pour compenser,

- Mettre à disposition des vélos en libre-service,

- Mutualiser la fiscalité (versement transport) ...

Comme dans la majorité des actions de coopérations interterritoriales, la mobilité n'échappe pas à la règle du « mieux observer pour partager une même compréhension des dynamiques à l'œuvre ». Ainsi, des pistes d'observation ont été évoquées au travers :

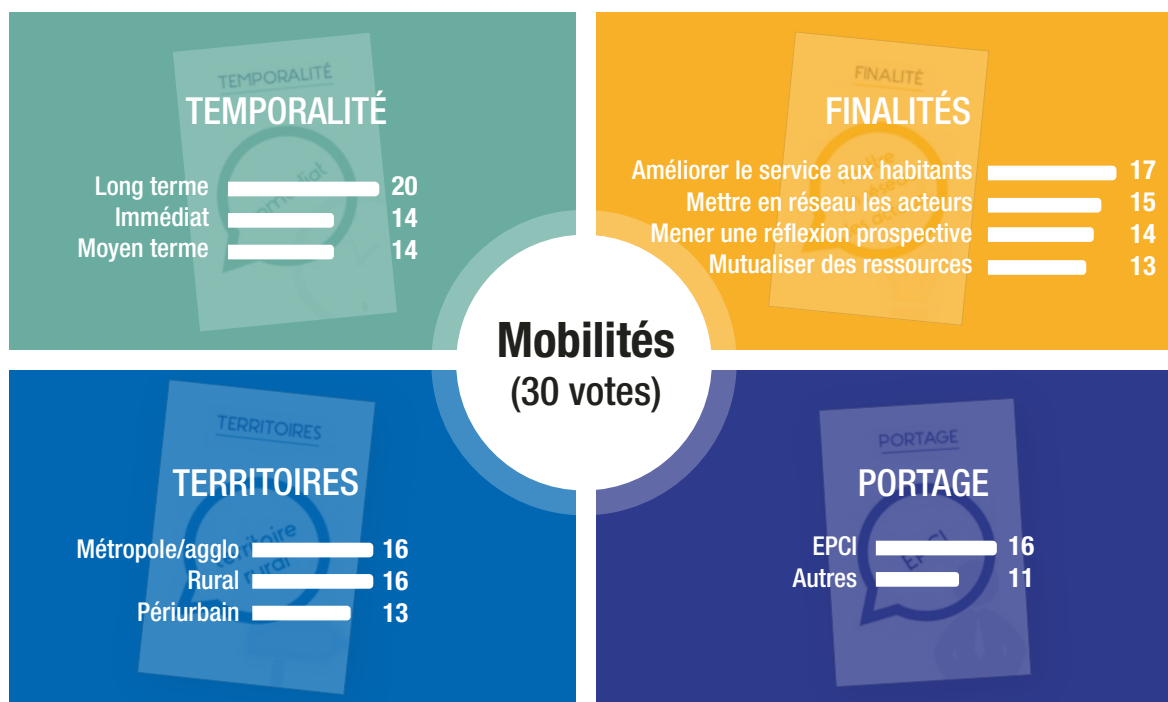
- des observatoires des activités à l'échelle d'une aire urbaine, pour y

croiser flux domicile-travail, productions de logement... Il conviendra d'identifier les différents acteurs sur le territoire qui pourraient disposer de données les plus à jours (communes, associations d'usagers..., INSEE, laboratoire de géographie, gestionnaires de transports...) et lever la confidentialité des données d'intérêt public comme celles relatives aux transports.

- une étude comparative des différents modes de déplacement (bus, train, covoiturage), appréhendés sous l'angle de différents critères (densité, coût...).

- le partage de l'évaluation de solutions ayant fait leur preuve.

#### Les alliances sur la mobilité actuellement à l'œuvre citées par les participants



Pour aller loin :

**#Lyon #Grenoble # Mobilités**

[https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/01.pacte\\_metropolitain\\_innovation\\_gam\\_signe.pdf](https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/01.pacte_metropolitain_innovation_gam_signe.pdf)

**# Contrat de réciprocité Nantes Métropole / Pays de Retz**

<https://franceurbaine.org/actualites/signature-du-contrat-de-reciprocite-entre-le-pays-de-retz-et-nantes-metropole>

**# Rennes # Châteaubriant # ferroviaire**

<https://www.cc-chateaubriant-derval.fr/actualites/detail-dune-actualite/la-ligne-sncf-rennes-retiers-chateaubriant-sera-bien-modernisee/>



## Du champ à l'assiette, l'accès à une alimentation de qualité en proximité : un sujet de coopération clé

Sur le sujet de l'alimentation, il en va à la fois de la santé publique, du bien manger, de la convivialité et de la mutation de l'industrie agroalimentaire et des emplois associés. L'objectif est pluriel puisqu'il s'agira de mutualiser les moyens publics comme privés et de mettre en lien les acteurs du champ à l'assiette grâce à une reconnaissance accrue des tissus industriels agroalimentaires ou la montée en puissance de circuits-courts tout en s'assurant d'une égalité de l'accès à une alimentation de qualité de l'ensemble de la population.

La responsabilité environnementale est mise en avant dans l'objectif de réduire l'empreinte écologique des produits agricoles bruts ou transformés, mais aussi d'une moindre consommation d'eau ou de kilomètres à parcourir pour arriver chez les consommateurs, ou enfin d'une meilleure traçabilité. La mise en place de circuits courts est ainsi très souvent évoquée. Le monde rural approvisionne les villes et participe à l'éducation au goût des urbains et en particulier des plus jeunes. À ce titre, la restauration collective constitue un levier souvent identifié par les participants pour valoriser les produits locaux et de saison.

### Des enjeux de boucles alimentaires raccourcies et pérennes

Les ressources alimentaires locales font l'objet de coopérations nombreuses entre espace de production et bassin de consommation. Ces espaces restent à définir et ne doivent en aucun cas se limiter aux périmètres administratifs. La valorisation des ressources locales disponibles et l'amélioration du revenu des agriculteurs font partie des intentions

ciblées des actions mises en œuvre auprès de l'ensemble des acteurs de la filière : producteurs, consommateurs, commerçants et également les restaurations collectives. La démarche Saveurs Locales en Brocéliande poursuit, par exemple, cet objectif en développant l'offre et la demande en produits locaux du Pays de Brocéliande. Il ne faudrait toutefois pas limiter la relation ville – campagne à un simple approvisionnement du rural vers l'urbain ; il y a certes contrepartie financière mais cela revient à un déséquilibre qui peut être mal vécu par les acteurs ruraux. Une gouvernance adaptée permettra d'assurer un équilibre dans le temps de ces relations.

Les alliances permettent aussi de rassembler les acteurs autour d'un double objectif : la production locale et la préservation de l'environnement et des paysages. C'est par exemple l'objectif de la labellisation de la viande de Brière afin de maintenir les éleveurs locaux et d'entretenir les marais. C'est aussi le travail de concertation autour du projet d'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise en Finistère.

En termes de coopérations alimentaires, l'élaboration d'une liste des producteurs et de leurs productions permettrait d'identifier et de mesurer ce qui est produit localement. Cela constituerait un support déterminant pour les acteurs locaux.

L'un des enjeux majeurs de ces coopérations est aussi d'anticiper au maximum les modes de consommation adoptés demain. À cette occasion, le lien entre d'une part, les producteurs et les industriels et, d'autre part, les instituts de recherche peut être renforcé



© Didier Gouray - Rennes, ville et Métropole

pour alimenter ces réflexions. Cela doit également être le cas en matière d'enseignement ; il convient à la fois que les jeunes générations acquièrent l'ensemble des valeurs déjà évoquées mais aussi soient suffisamment formées pour répondre à l'ensemble de ces défis.

Pour aller  loin :

# Voyage à Nantes # alimentation #lestablesdeNantes

<https://www.levoyageanantes.fr/le-voyage-c-est-aussi-le-vignoble/>

# Pays de Brocéliande # alimentation

<http://saveurs-locales-en-broceliande.fr/>

# Parc marin d'Iroise # alimentation

<http://www.parc-marin-iroise.fr/>

## Des thématiques émergentes de coopérations

L'inégalité d'accès aux services et aux équipements est un facteur d'aggravation des fractures territoriales, réelles ou ressenties. Plusieurs alliances envisagées visent à répondre aux nouvelles attentes liées à l'évolution des modes de vie et à l'élargissement subséquent des bassins de vie, faisant fi des frontières administratives entre intercommunalités. Il s'agit ici « d'adapter le service public aux évolutions des modes de vie ».

### Santé

Les politiques territoriales de santé ont fait l'objet de nombreux échanges. Face à la désertification médicale de certains territoires et à son amplification redoutée, les collectivités, accompagnées par les Agences régionales de santé, inventent de nouvelles alliances pour répondre aux besoins des habitants.

Le Pays Fléchois a mis en place une Maison de santé rassemblant 11 médecins, des infirmiers, kinésithérapeutes, orthophonistes et orthoptistes afin de maintenir une offre de soin de qualité en lien avec le Centre hospitalier universitaire d'Angers notamment. Pour sa part, le Pôle métropolitain Le Mans-Sarthe, soutenu par le Conseil régional des Pays de la Loire, le Conseil départemental de la Sarthe, la Ville du Mans, la CPAM de la Sarthe et le GCS e-santé Pays de la Loire a déployé un vaste projet de télémédecine auprès de 27 établissements et structures (centre hospitalier, EHPAD, maison de santé pluri-professionnelle, maison de santé libérale, centre communal de santé, foyer d'accueil médicalisé, résidence...). La santé est également un des enjeux du contrat de réciprocity entre Brest Métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne à travers la fusion de l'hôpital de Carhaix et du CHU de Brest.

### Ressources naturelles et énergie

Les ressources naturelles (énergies renouvelables, eau...) figurent en bonne place parmi les sujets de coopérations à investiguer rapidement. Le fort potentiel d'approvisionnement en énergies renouvelables de la part des territoires non métropolitains (filiales bois-énergie, méthanisation...) mis en regard avec l'importante consommation des métropoles et agglomérations vis-à-vis de ces ressources conduit à repenser les circuits pour raccourcir certaines boucles. Sur ces sujets, l'implication et le rapprochement des secteurs publics et privés (producteurs de ressources, mais aussi distributeurs d'énergie) sont soulignés comme étant un préalable nécessaire.

La thématique des énergies renouvelables rejoint ici celle des autres ressources naturelles comme l'eau, pour lesquelles le même type de coopération pourrait être souhaitable.

Depuis juillet, par exemple, un contrat de transition écologique associe Pontivy Communauté et Centre Morbihan Communauté qui porteront ensemble des projets de production locale d'énergie. La Communauté de communes des Monts de Lacaune et Montagne du Haut-Languedoc et la métropole de Montpellier, tout comme le Pays du Centre Ouest Bretagne et Brest Métropole, se sont récemment engagées dans un contrat de réciprocity visant notamment à développer la filière bois-énergie.



© Pixabay

### Pour aller loin :

#### # Pays Fléchois # Maison de santé

<http://www.ville-lafleche.fr/social-sante/maison-de-sante/>

#### # Brest # Pays du Centre Ouest Bretagne # Contrat de réciprocity

[https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016\\_contrat-reciprocite-signe.pdf](https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016_contrat-reciprocite-signe.pdf)

#### # Pôle métropolitain Le Mans-Sarthe # Télémédecine

<https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/deploiement-de-la-telemedecine-en-sarthe-levier-majeur-amelioration-acces-aux-soins>

#### # Pontivy communauté # Centre Morbihan communauté # énergie

<https://www.pontivy-communauté.bzh/Actualite/Signature-du-Contrat-de-Transition-ecologique>

#### # Monts de Lacaune et Montagne du Haut-Languedoc # Montpellier # bois énergie

[https://www.collectivitesforestieres-occitanie.org/wp-content/uploads/2018/10/201801\\_contratseul\\_signe.pdf](https://www.collectivitesforestieres-occitanie.org/wp-content/uploads/2018/10/201801_contratseul_signe.pdf)

## Économie

Les coopérations économiques interterritoriales ont un potentiel aussi varié et transversal que le sont les politiques publiques de développement économique et d'accompagnement à l'emploi.

L'économie en tant que telle n'a pas été très débattue autour des tables-rondes, les alliances sont perçues comme ayant un rôle induit d'entraînement et de dynamisation de l'activité économique. Si l'action publique n'a pas toutes les cartes en main pour influencer les dynamiques territoriales, une régulation sur ces sujets doit toutefois être envisagée et sera sans aucun doute utile et bénéfique pour le développement de tous les territoires.

Plusieurs exemples de coopérations nouvelles ont été évoqués durant les échanges. Cinq sont restitués ici :

**Un maillage des espaces de travail partagé à l'échelle des aires urbaines** (ou zones d'emploi). Cet espace de dialogue permettrait de relier entreprises et collectivités autour d'un projet concret adressant une solution aux enjeux de mobilité quotidienne des salariés, de nouveaux modes de travailler ou encore à plus long terme de rationalisation de surfaces foncières et/ou immobilières. Actuellement, la pratique reste encore émergente en dehors des grands centres urbains. Les espaces de coworking locaux en Ile-et-Vilaine envisagent cependant d'ores-et-déjà de travailler en réseau à l'échelle de la Bretagne (et en lien avec Paris).

**Un observatoire des innovations en centralités à l'échelle nationale** (et sans doute déjà au niveau interrégional Bretagne-Pays-de-Loire). La revitalisation des centre-bourgs ou quartiers a été citée comme enjeu où les alliances interterritoriales peuvent trouver un sens pour partager et nourrir la connaissance des expérimentations et innovations menées.

**La promotion et la prospection d'entreprises liées aux filières stratégiques.** Nantes Métropole et la Communauté d'Agglomération de la région nazairienne coopèrent déjà en ce sens avec une délégation à l'Agence de développement Nantes Saint-Nazaire de la mise en œuvre d'une stratégie d'accueil de nouveaux leaders positionnés sur les marchés ciblés. C'est le cas également du Campus mondial de la mer à Brest pour soutenir et porter en réseau l'innovation.

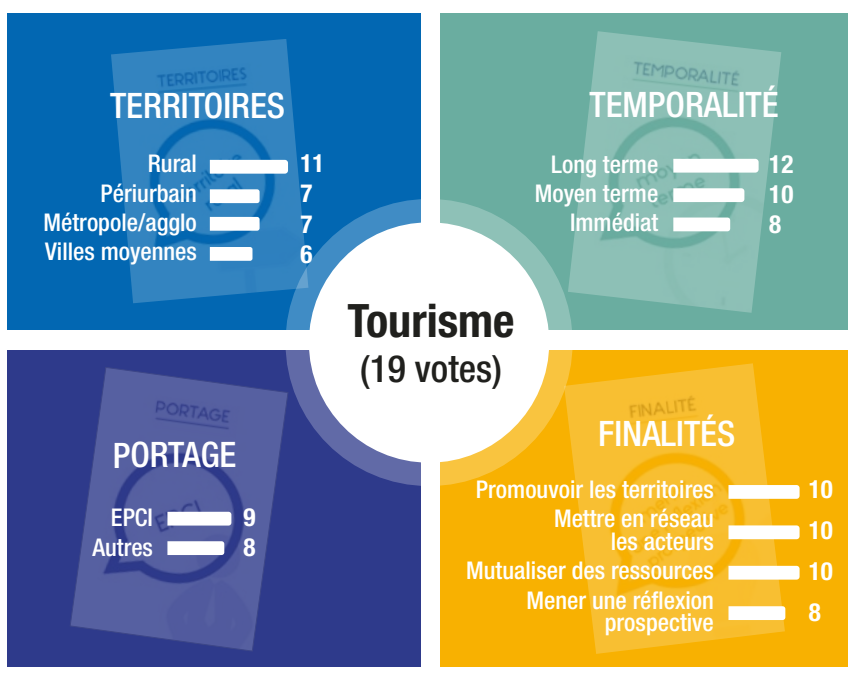
**La mise en place d'une stratégie touristique commune.** Les coopérations sur les sujets touristiques sont guidées par des finalités de promotion de l'histoire et des patrimoines locaux, de la mise en valeur des produits locaux et in fine par l'attractivité d'un territoire avec des offres mises en scènes autour de parcours. Cet exemple de coopération existe déjà au travers des actions du Voyage à Nantes et des parcours créés ces dernières années avec le Vignoble Nantais ou encore celui jusqu'à Saint-Malo. En Loire-Atlantique, l'agence Loire-Atlantique Développement dont les actionnaires sont les collectivités locales, accompagne et fédère les professionnels du tourisme pour un développement gagnant touristique du département.

**Des alliances dédiées à la montée en compétences.** Plusieurs formats ont été imaginés, réinventés autour de la notion de transmission et partage des compétences : un enrichissement réciproque entre universités, pôles de formation supérieure et collectivités locales, notamment villes moyennes, une réflexion sur les métiers publics de demain avec une alliance entre CNFPT et conseils régionaux, ou enfin, des liens entre développeurs économiques et les antennes locales du CNAM étant à même de proposer une culture scientifique et industrielle spécifique à leur territoire.



Dernier sujet, qui a moins été évoqué, pourtant structurant pour l'accueil et le développement performant des entreprises d'un grand territoire, il s'agit du **foncier économique**. Une vision partagée sur les parcs d'activités, le positionnement de nouveaux espaces économiques pour construire un réseau de foncier économique pertinent et efficient ne pourra se faire que dans le dialogue entre agglomérations et territoires voisins. Globalement, comme sur les autres sujets précédemment cités, la question de la gouvernance et de la juste échelle de réflexion est à chaque fois entière et un préalable pour bâtir un espace de dialogue solide.

### Les alliances sur le tourisme actuellement à l'œuvre citées par les participants



# De l'intention au portage : mode d'emploi

Au-delà des périmètres de politiques publiques, la bonne échelle de l'action et la gouvernance ou le portage sont deux facteurs clés à poser dans tout projet de coopération. Le leadership peut en effet s'avérer difficile à définir dans un contexte multi-partenarial où chacun a une légitimité à intervenir. Le mode opératoire retenu sera garant de l'agilité de mise en œuvre de la coopération et de son succès. Parmi les ingrédients, deux autres éléments peuvent être cités : le partage de la connaissance ainsi que l'expérimentation.

## Territoires d'alliance : la « bonne échelle » n'existe pas

Coopérer est souvent perçu comme une opportunité pour gommer périmètres et limites administratives, dépasser le territoire sur lequel s'applique la compétence d'une collectivité en particulier. Aussi, les expressions recueillies ont porté sur la notion floue de « meilleure échelle », de « bonne échelle », de « l'échelle concernée » ou du besoin de « trouver l'échelle la plus appropriée ». Le périmètre unique n'existe pas.

Les coopérations sont ainsi à façonner selon les sujets, leurs enjeux territoriaux et la réalité des usages. Les alliances actuelles se nouent entre des territoires très différents : entre métropoles et espaces ruraux ou couronnes périphériques (contrats de réciprocité de Brest et du Centre Bretagne, de Nantes métropole et le Pays de Retz ou encore de Bordeaux Métropole et du Bassin d'Arcachon) ou entre territoires qui se reconnaissent des enjeux communs et un destin lié.

### Des territoires pour faire projet(s) : les exemples des espaces de confluence ou « inter »

Deux témoignages de territoires qui se reconnaissent des enjeux communs et une certaine communauté de destin ont été apportés par les participants, celui des Territoires de confluence et de l'Alliance intermétropolitaine Loire Bretagne.

Les Territoires de confluence se sont ainsi nommés car ils sont situés à la croisée de trois régions : Nouvelle Aquitaine, Pays de Loire et Centre Val de Loire. Inscrits dans le Val de Loire, ils portent des sujets communs d'aménagement et de développement, et se sont organisés en groupe local afin de les identifier, d'échanger les pratiques et expériences, et de tendre vers des coopérations interterritoriales.

L'alliance intermétropolitaine Loire Bretagne concrétise quant à elle le rapprochement des territoires communautaires situés entre Rennes, Angers, Nantes, Saint-Nazaire et Vannes. Le but de cette association est de développer un projet de développement des territoires intermétropolitains, d'en promouvoir le dynamisme et de partager une vision commune en matière d'aménagement au-delà des démarches de planification territoriale.

### Des échelles à façonner selon les sujets, leurs enjeux territoriaux et la réalité des usages

La multiplicité des échelles a été particulièrement illustrée à travers les deux thèmes les plus régulièrement partagés par les acteurs.

Concernant la mobilité, les acteurs ont insisté sur la nécessité de dépasser l'effet frontière pour favoriser l'interrégional, connecter les départements, les

métropoles et agglomérations tout en gérant la proximité et le local. Il s'agirait idéalement d'appréhender simultanément toutes les échelles en mettant en place une coopération territoriale « concentrique », en partant, toujours, du bassin de vie, échelle de référence et de quotidienneté pour l'individu, en s'affranchissant des frontières administratives.

En matière d'alimentation, les mêmes références territoriales sont envisagées : les bassins de production sont régulièrement évoqués avec une logique de mieux les articuler aux bassins de consommation. Le bassin de vie pour sa part, est envisagé avec la préoccupation de limiter au maximum l'impact des transports de marchandises sur l'environnement. La coopération devra permettre à la fois de mutualiser les déplacements pour éviter tout transport vide de marchandises ou de personnes mais aussi, de privilégier les modes de transport décarbonés.

### Pour aller loin :

#### # Brest # Pays du Centre Ouest Bretagne # Contrat de réciprocité

[https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016\\_contrat-reciprocite-signe.pdf](https://www.adeupa-brest.fr/system/files/publications/2016_contrat-reciprocite-signe.pdf)

#### # Territoire de confluence # connexions

[https://concertations.nouvelle-aquitaine.fr/uploads/decidim/attachment/file/129/SRADET\\_Contrib\\_Thouarsais\\_Saumurois\\_Chinonais\\_Baugeois.pdf](https://concertations.nouvelle-aquitaine.fr/uploads/decidim/attachment/file/129/SRADET_Contrib_Thouarsais_Saumurois_Chinonais_Baugeois.pdf)

#### # alliance intermétropolitaine Loire Bretagne

<https://www.lebohec-gael.fr/lancement-de-lassociation-alliance-intermetropolitaine-loire-bretagne/>

## Portage de coopérations : des acteurs ingénieux pour mener des projets agiles

Les acteurs ont souligné les limites de la capacité à agir dans leur périmètre de compétences : rôle local versus départemental, régional voire national. Il en ressort un besoin d'agilité.

Les projets portés par les coopérations doivent permettre aux acteurs en présence de répondre à une problématique identifiée (alimentaire, énergie, mobilités, économie ...) à l'échelle ad hoc et de trouver des réponses partagées pragmatiques.

En effet, plutôt qu'aux lourdes machines administratives (création de syndicats, élargissement des périmètres des EPCI...), les participants évoquent l'enjeu de préserver des cadres informels de coopération, de favoriser l'implication et le rapprochement des secteurs publics et privés (selon les thématiques) ou encore de valoriser les expérimentations et l'innovation. Dans tous les cas, une mise en réseau des acteurs soutenue par une vision d'ensemble systémique constitue un prérequis.

### Les montages adaptés à chaque alliance pour un gain en agilité

L'atelier a mis en lumière des collectivités très imaginatives dans la mise en œuvre des alliances. Les participants ont présenté des montages associant des territoires de toute nature, avec des temporalités et des intensités différentes. Les collectivités créant le portage adéquat à l'alliance envisagée et à ses objectifs.

À côté de collectifs informels comme les territoires de confluence ou l'interSCoT d'Ille-et-Vilaine (pas de structure porteuse mais un accompagnement par les agences d'urbanisme), des structures dédiées aux alliances peuvent

être mises en place, comme Energ'iv, société d'économie mixte locale (créée afin d'investir localement dans les énergies renouvelables, de mutualiser les ressources d'ingénierie, et d'assumer un couple risque/rentabilité moins favorable que ce qu'exigent les investisseurs traditionnels) ou l'organisme de foncier solidaire créé par le Département de Loire-Atlantique, Nantes Métropole, Saint-Nazaire Agglomération et 14 opérateurs sociaux.

### Les EPCI, acteurs fréquemment cités pour impulser des dynamiques de coopérations

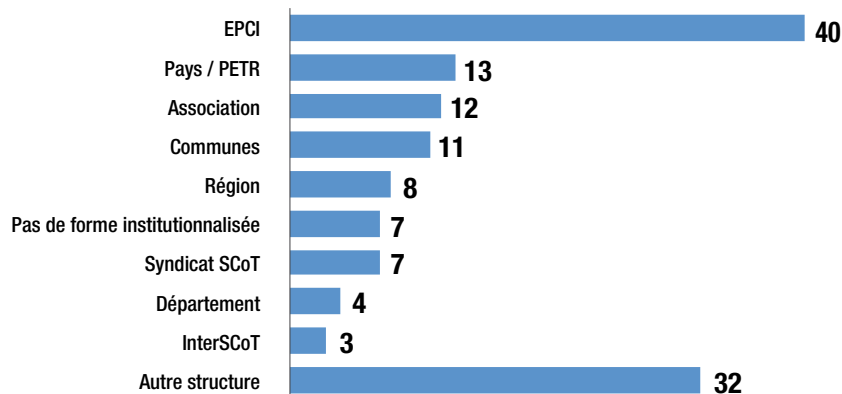
Reflets de la composition du public présent au colloque, mais aussi héritant de compétences élargies suite à la loi NOTRe, les EPCI sont les plus fréquemment cités comme à même de donner une impulsion aux dynamiques de coopération, puis d'en assurer la coordination en tant que structure de portage. Un tiers des participants en est convaincu.

### Un effet de métropolisation à démythifier

La métropolisation des grandes agglomérations occasionne parfois des effets d'aspiration ou de ruissellement mal vécu par les territoires voisins (part importante du poids démographique, du volume d'emplois, des équipements d'envergure à l'échelle des départements...). Ainsi, les coopérations ne sont possibles qu'à partir du moment où métropoles, EPCI périurbains et ruraux engagent un dialogue horizontal dans une relation saine en partageant une même compréhension des dynamiques à l'œuvre entre leurs territoires et en permettant une expression égalitaire des besoins et contraintes des territoires ruraux comme des territoires urbains.

Il importe aussi que les EPCI périurbains et ruraux puissent disposer d'une bonne connaissance de leurs ressources, de ce qui fait leur richesse (gisement d'énergies renouvelables, production alimentaire, réseau de PME, alimen-

■ Les alliances actuellement à l'œuvre - Portage évoqué par les participants



Pour aller  loin :

# Ille-et-Vilaine # interSCoT

<https://www.audiar.org/publication/economie-et-cooperation/interscot>

# Territoire de confluence # connexions

[https://concertations.nouvelle-aquitaine.fr/uploads/decidim/attachment/file/129/SRADET\\_Contrib\\_Thouarsais\\_Saumurois\\_Chinonais\\_Baugeois.pdf](https://concertations.nouvelle-aquitaine.fr/uploads/decidim/attachment/file/129/SRADET_Contrib_Thouarsais_Saumurois_Chinonais_Baugeois.pdf)

# Ille-et-Vilaine # Energ'iv # énergie

[http://www.sde35.fr/iso\\_album/plaquette-energiv-175x230-hd2-1.pdf](http://www.sde35.fr/iso_album/plaquette-energiv-175x230-hd2-1.pdf)

# Loire Atlantique # foncier solidaire

[https://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/habitat-logement/actualite-permettre-aux-menages-aux-revenus-modestes-d-acheter-un-logement-fr-p2\\_1099170](https://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/habitat-logement/actualite-permettre-aux-menages-aux-revenus-modestes-d-acheter-un-logement-fr-p2_1099170)

tation en eau potable...) pour pouvoir entamer ce dialogue horizontal avec les métropoles et les grandes agglomérations. Il s'agit de révéler les interdépendances existantes ou futures, dans une nécessaire démarche de diagnostic prospectif pour parvenir à jouer la carte de la complémentarité des territoires.

### **Créer une gouvernance territoriale propre à l'alliance**

Dans le cadre d'une nouvelle gouvernance à installer, la question du pilotage

ou du leadership est difficile à définir dans un contexte multi-partenarial où chacun a une légitimité à intervenir.

Ainsi en matière de mobilité, pourront selon les cas être identifiés : l'État, la Région, les collectivités locales en fonction de leurs compétences, les autorités organisatrices de mobilités autres, les syndicats mixtes porteurs de SCoT, les chambres consulaires, la SNCF... Pour aborder les mobilités, un principe a été évoqué de façon récurrente : créer un

outil ou une structure dédiée ou adaptée. Mais la forme reste polymorphe en fonction des enjeux, des acteurs et de leur projection : fusion des Pays, « agencier » des outils mutualisés, déléguer les compétences au niveau d'un nouvel EPCI plus grand, créer une nouvelle AOM à la bonne échelle... souvent il s'agit de créer « un acteur supra » en capacité de mettre en place une instance de dialogue réunissant les acteurs compétents.

## **Conforter le sens donné aux coopérations de proximité : un dialogue élargi aux habitants, usagers et entreprises et une place retrouvée pour l'expérimentation**

Si les coopérations dépassent généralement la limite géographique des intercommunalités, il est reconnu comme nécessaire d'élargir les alliances à des acteurs autres que les structures publiques. C'est aussi l'occasion d'envisager des expérimentations autour du sujet retenu.

### **Un dialogue à élargir aux habitants, usagers, entreprises**

Impliquer les habitants, usagers, société civile, voire entreprises constitue une préoccupation récurrente pour les participants face à certaines structures dont les compétences les éloignent de leurs usagers.

Dès lors, la question de la place du citoyen dans ces démarches interroge : comment mettre en place des structures de coopération à des échelles plus larges que celles qui sont historiquement celles de la représentativité citoyenne ? Et comment articuler ces démarches dans le temps long, au-delà des mandats électifs actuels ?

Ainsi, envisager la question des mobilités à partir des usagers, c'est le sens d'un service public performant. Il s'agit de répondre aux besoins des habitants en les associant au diagnostic et aux décisions : établir des priorités partagées par une majorité, demander leur avis à tous les acteurs (élus, habitants, commerçants, livreurs, riverains...), identifier des partenaires ou organisations représentatives de la société civile qui peuvent alimenter la réflexion (pour, par exemple, aider à la définition des

tracés de déplacements...), rechercher des partenaires locaux du secteur privé pour aboutir à une synergie.

Avec les entreprises, plusieurs modalités de partage ont été évoquées : mener un travail de communication auprès des entreprises pour intégrer des considérations d'emploi et de mobilité dans le choix d'implantation, de localisations actuelles et futures, créer un événement régulier entre les EPCI et les entreprises par le biais d'une stratégie économique à l'échelle du territoire concerné (à l'image du forum de l'économie dont la 3<sup>ème</sup> édition s'est tenue à Brest le 8 octobre dernier et qui a rassemblé 919 participants et plus de 50 % d'entreprises).

Et pourquoi ne pas imaginer une gouvernance composée de collectivités territoriales, d'autres institutions (chambres consulaires...) et/ou de privés, de représentants de la société civile, qui pourrait alors s'appuyer sur les agences d'urbanisme et de développement.

### **Expérimenter pour nourrir les innovations territoriales**

Expérimenter, c'est risquer de se tromper comme de trouver une solution efficace et idéalement duplicable. De nombreux outils existent aujourd'hui, fournissant des fondements de l'expérimentation, à l'image :

- des appels à projet, de l'Ademe, de l'Europe...
- des outils numériques qui permettent de mutualiser l'information, dévelop-

per des plateformes d'échange si possible gratuites et surtout flexibles, offrent un meilleur accès aux données publiques voire privées, favorisent la spontanéité, donnent à voir l'offre (en déplacement, en accès aux soins, aux producteurs...).

En termes de mobilités, des exemples d'expériences ont été partagés :

- services expérimentaux : établir un plan de déplacement de stationnement sécurisé des vélos, apporter des services dans les aires de covoiturage (pain, café...), sécuriser par la vidéo-protection les aires de stationnement, uniformiser les données des réseaux de transport pour une ou des applications web performantes (comme celle de la RATP ou la SNCF) incluant tous les services de mobilités publics.
- expérimentation de l'approche solidaire, avec des formes de gouvernance et de portage « hors norme » : des citoyens (souvent retraités) qui organisent un service aux personnes non mobiles ou peu mobiles (pour des petits trajets du quotidien).

Là encore au travers de ces façons de faire les coopérations, les questions du modèle économique, du coût associé pour la ou les collectivités partenaires restent autant de points majeurs à déterminer pour la mise en place de futures alliances au sein de l'espace métropolitain Loire-Bretagne.

# Conclusion - Les défis à relever pour renouveler les alliances dans l'action publique

Si le renouvellement de l'action publique s'appuyant sur de nouvelles alliances est un sujet d'actualité, les défis à relever pour renouveler les coopérations de proximité restent quant à eux nombreux. Les résultats de l'atelier et les débats qu'ils ont suscités témoignent de l'absence d'un modèle unique et de « bonne façon de faire » une coopération. Chacun des exemples cités répond à une problématique spécifique et la généralisation des pratiques n'est ni possible ni sans doute souhaitable. La mise en place et la poursuite de tout projet de coopération nécessite de répondre au préalable à quelques questions incontournables : quels objectifs-finalités ? quelle échelle et quels partenaires y associer ? quels pilotage et gouvernance ? quels moyens techniques et financiers ? quels dispositifs de connaissance des interrelations entre territoires à mettre en place ?

Pour répondre à ces questions de manière efficiente, il ressort un besoin en ingénierie. Il s'agit en premier lieu de disposer d'une bonne connaissance des flux et des échanges entre territoires (biens, informations, personnes), permettant d'objectiver les interdépendances, les mécanismes à l'œuvre, « ce qui fait lien » entre les territoires d'un même bassin de vie. Il s'agit en-

suite de faire vivre les coopérations sur la durée du projet qu'elles servent. La mobilisation d'une ingénierie permettant de partager un diagnostic dépassant les limites administratives s'avère alors indispensable durant les phases de préfiguration des alliances, mais aussi sur un accompagnement de plus long terme pour en mesurer les effets.

Les alliances ne sont pas figées dans le temps : elles doivent rester souples et agiles. Les exemples les plus aboutis de coopérations observées sont le résultat de processus qui s'inscrivent sur le temps long, et qui sont passés par différentes étapes. Les pôles métropolitains, tout comme les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux sont souvent issus de coopérations engagées depuis des années au travers des démarches de Pays ou des SCoT. Ces acteurs sont parfois allés jusqu'à se constituer en établissement public de coopération intercommunale, comme c'est le cas dans les Mauges (Communauté d'Agglomération créée à l'échelle de l'ancien Pays). Dans d'autres cas, c'est l'existence préalable de Syndicats d'Initiative à Vocation Multiple qui a permis la création de communes nouvelles. Ainsi, la réponse à une question thématique bien précise (mobilité, alimentation, énergie-climat...) peut permettre

de mener un premier niveau de coopération, sans formalisation particulière, permettant de laisser plus de place à la discussion et à l'expérimentation. Ceci n'exclut pas que cette coopération puisse ensuite monter en puissance par la suite et devenir plus formelle si le besoin s'en fait ressentir.

Coopérations et alliances sont des termes « dans l'air du temps », qui recouvrent des réalités variées et issues de processus s'inscrivant sur le temps long. La réorganisation territoriale issue de la loi NOTRe et l'expérimentation des contrats de réciprocity « villes-campagnes » ont marqué un tournant. Les contrats de réciprocity tels que celui de Brest et du Pays Centre-Ouest Bretagne, ou encore de Nantes et du Pays de Retz sont des marqueurs de préoccupations nouvelles pour les Métropoles comme pour leurs territoires de proximité et de volonté de resserrer les liens de l'action publique. La réussite de ces coopérations nouvelles marque aussi le pas du dépassement des représentations clivantes opposant métropoles et territoires « périphériques » et la mise en avant d'un nouveau récit territorial reconnaissant les interdépendances et les complémentarités.



© Audiflar.



## DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES

de l'Espace métropolitain Loire-Bretagne

Les cinq agences d'urbanisme du Pôle métropolitain Loire-Bretagne - Audiar, Adeupa, Aura, Addrn et Auran - ont animé un atelier réunissant plus de 80 participants lors du colloque « L'alliance des Territoires au défi des transitions », organisé par le PMLB le 18 juin 2019.

Partage de témoignages et d'idées nouvelles, les participants ont joué cartes sur table sur les coopérations.

Mobilité, alimentation, économie... tous les sujets permettant d'améliorer le service aux habitants ou de partager des visions communes et bénéfiques à des échelles élargies ont été explorés au gré des transitions. C'est ce que propose de retracer ce document en éclairant les ingrédients et facteurs clés de coopérations agiles et réussies.

#### Directeurs de publication :

- Benjamin GREBOT (Adeupa)
- Alexandra LE PROVOST (Aura)
- Benoist PAVAGEAU (Auran)
- Henri-Noël RUIZ (Audiar)
- Pierre VIONNET (Addrn)

#### Études et rédaction :

- Jessica BEAUGUITTE (Auran)
- Marie POUPLET (Addrn)
- Hélène RASNEUR (Audiar)
- François RIVOAL (Adeupa)
- Christopher RUTHERFORD (Aura)