

RENNES

Couvent des Jacobins

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

URBAIN • PÉRIURBAIN • RURAL

Dialoguer, expérimenter
& agir ensemble

**ÉDITION
2019**

« Il faut bâtir des coopérations gagnantes-gagnantes autour des enjeux de transitions. Ce seront des coopérations efficaces et justes si tout le monde se trouve dans une situation de confiance. »

Emmanuel COUET, discours d'ouverture



Édito

De nouveau, les acteurs des territoires ont répondu présents le 18 juin à Rennes pour échanger sur l'alliance des territoires et la manière dont celle-ci nous permet d'apporter des réponses aux défis de demain. Il est vrai que depuis la première édition de ce colloque, organisée dès octobre 2017 à Nantes, la question est devenue centrale dans le débat public. Les coopérations entre territoires - urbains, périurbains et ruraux - ont connu un mouvement d'accélération alors même qu'une crise sociale majeure venait réinterroger leurs relations à l'échelle nationale.

Les élus du Pôle métropolitain Loire-Bretagne ont souhaité poursuivre la discussion entre acteurs du territoire afin de partager des analyses communes, ni binaires, ni édulcorées. La recherche nous apprend qu'il n'y a ni entraînement ni dessèchement automatique des territoires environnants par les métropoles et que des territoires de toute taille prospèrent ou déclinent. La construction d'un modèle de développement territorial relève avant tout d'une volonté commune de nouer de nouvelles formes de coopération.

Ce modèle de développement territorial doit aujourd'hui répondre à l'urgence de projeter tous les territoires vers le post-carbone. C'est à travers une multitude d'expérimentations, portées localement par les citoyens, les entreprises, les associations dans les territoires, que le modèle post-carbone s'invente. Pour autant, le tournant local ne doit pas se transformer en repli sur soi, faisant fi des questions d'emploi, de rayonnement ou de solidarité internationale. Au contraire, c'est une opportunité à saisir collectivement, pour bâtir un modèle qui préserve la ressource et réponde au défi climatique, tout en continuant de créer de la valeur et de protéger les plus fragiles. Il nous appartient de l'inventer.

Nathalie APPÉRÉ
Maire de Rennes

François CUILLANDRE
Président de Brest Métropole

Christophe BÉCHU
Président d'Angers Loire Métropole

Johanna ROLLAND
Présidente de Nantes Métropole

Emmanuel COUET
Président de Rennes Métropole

David SAMZUN
*Président de la CARENE - Saint-Nazaire
Agglomération*

Table ronde n° 1 - Urbains et ruraux au défi des transitions

Avec la participation de :

- **Stéphane Cordobes**, Conseiller recherche et prospective au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), Chercheur associé à l'École urbaine de Lyon
- **Cyria Emelianoff**, Géographe, Le Mans Université
- **Laurence Fortin**, Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne chargée de l'aménagement territorial
- **Bernard Morilleau**, Maire de Sainte-Pazanne, Président du Pays de Retz, Représentant de l'Association Nationale des Pays et PETR (ANPP)
- **Franck Poquin**, Vice-président d'Angers Loire Métropole, délégué à l'énergie, à l'agriculture et au développement durable

Quelles coopérations pour relever le défi des transitions ?

Face aux défis à venir, « **il n'existe pas un modèle pour construire des coopérations** », constate Stéphane CORDOBES. Il faut imaginer **des formats efficaces et suffisamment souples pour évoluer** au gré des besoins. C'est dans cet esprit que Nantes Métropole et le PETR (Pôle d'Équilibre Territorial Rural) du Pays de Retz ont signé un **contrat de réciprocité, afin de mieux prendre en compte les modes de vie des habitants entre les deux territoires** et accompagner les transitions (mobilité, tourisme, économie, alimentation).

« **On doit inventer des solutions pour chaque territoire.** »

Laurence FORTIN

échelle idéale. La question de **la masse critique** se pose régulièrement.

Toucher aux bassins de vie s'avère toujours complexe, du fait du fractionnement territorial et de l'opposition historique entre urbain et rural. « La coopération localisée reste un chantier très prometteur mais encore très émergent », constate Cyria EMELIANOFF, à l'image de Terres de Sources, une coopération sectorielle réussie à l'échelle de la métropole rennaise élargie à 13 communes, qui oeuvre pour l'amélioration de la qualité de l'eau potable.

Urbains et ruraux : une histoire ancienne

L'un des principaux freins au développement des coopérations s'ancre dans des **représentations erronées des capacités d'action des territoires urbains et ruraux**. Franck POQUIN invite ainsi à « tordre le coup à certaines idées reçues, notamment sur les financements ». Et Bernard MORILLEAU évoque la nécessité de faire évoluer les mentalités des élus ruraux afin de pouvoir répondre à la question des déséquilibres territoriaux : « on rééquilibre mieux les choses en se mettant autour de la table qu'en ne discutant pas. »

« **Il faut aller au-delà des craintes pour avancer ensemble, sans penser que l'un domine l'autre** »

Bernard MORILLEAU

Outre le dialogue interterritorial, la coopération requiert de **partager des objectifs**. Points de convergence des politiques publiques, ils en garantissent aussi **le suivi et l'évaluation**. Se mobiliser autour d'objectifs communs permet de « faire de belles choses, en favorisant le potentiel de développement des territoires et l'équité entre eux », témoigne Laurence FORTIN. Mais sans obligation réglementaire, Bernard MORILLEAU rappelle le besoin de se fixer des **temps d'échanges réguliers** pour s'assurer de l'avancement des projets.

Vers une participation accrue des citoyens

La mobilisation citoyenne constitue l'élément clé d'un dialogue interterritorial soucieux de dépasser le cadre institutionnel. Approchée à travers les diagnostics partagés des Projets Alimentaires de Territoire (PAT) ou par des enquêtes auprès des habitants, elle demeure pourtant une question complexe. La « gouvernance polycentrique » évoquée par Cyria EMELIANOFF compliquerait ainsi les liens entre société civile et collectivités. Présentant la Breizh COP et la mobilisation de plus de cinquante collectivités locales dans la démarche depuis 2017, Laurence FORTIN reconnaît qu'il ne faut pas hésiter à multiplier **les outils d'animation à destination de différents publics**. Car ces mobilisations constituent de véritables gisements pour placer les citoyens, et plus particulièrement les jeunes, aux manettes de projets volontaristes, telle l'initiative du réseau [100 Resilient Cities](#). Mais il ne s'agit pas tant de **les convier à la table des décideurs que d'horizontaliser les relations**, clarifie Cyria EMELIANOFF.

Coopérer pour faire face à l'urgence environnementale et sociale

Les fractures territoriales, numériques, écologiques et sociales exigent de la coopération qu'elle apporte des solutions et qu'elle **fasse travailler ensemble des acteurs aux intérêts parfois divergents**. C'est le sens des actions menées par le Pôle métropolitain Loire Angers dans le cadre de son Plan Climat Air Énergie Territorial. Associations de protection de la nature, chasseurs, agriculteurs... tous ont travaillé ensemble. « Des contrats et conventions ont été signés avec les agriculteurs pour qu'ils réalisent des fauches tardives, afin de préserver la biodiversité et protéger les espèces, comme le rôle des genêts », explique Franck POQUIN. Des actions compensées par des mesures financières, pour limiter la déprise agricole, et qui font écho aux propos de Cyria EMELIANOFF relatifs à la transition énergie-climat qui ne pourra se faire « sans une transition économique majeure », que ce soit pour les biomatériaux ou l'alimentation.

« **On réalise un suivi évaluatif des politiques mises en place. On est vraiment sur de l'horizontalité.** »

Franck POQUIN

La notion de "bien manger" sait déjà mobiliser un vaste ensemble d'acteurs. On peut penser, avec Stéphane CORDOBES, que « l'alimentation est un mode de transition **qui donne du sens de manière simple et partagée** et peut-être particulièrement en France, où elle est un fait culturel de première importance ». Toutefois, « comment faire évoluer les choses du champ à l'assiette tout en protégeant l'agriculture régionale ? Comme protéger le foncier pour rester une terre de production ? ». Laurence FORTIN souligne la nécessité pour les territoires et pour les acteurs, de se doter d'un **cadre commun afin de jouer la carte de la complémentarité**.

Vers un changement de paradigme...

S'appuyant sur les études menées par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et ses partenaires territoriaux, Stéphane CORDOBES insiste sur le caractère prolongé et complexe du processus de construction politique de la coopération interterritoriale. Si cette dernière n'a pas réussi à se constituer comme une évidence, c'est sans doute que le cadre de référence dans lequel elle a été pensée, n'était pas fait pour elle.

« La coopération interterritoriale se construit par défaut, dans un surgissement qui apparaît comme une ruse de l'Histoire mais qui va ouvrir un champ tout à fait vaste et considérable. »

Elle s'immisce dans le champ des politiques publiques de l'aménagement du territoire entre 2005 et 2009, à travers la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT). Sous le prisme de l'excellence et de la compétitivité, les métropoles vont devenir des locomotives de la croissance économique. On choisit d'associer des territoires afin de s'appuyer sur ces métropoles hybrides, capables de jouer à l'international. Un basculement culturel, sémantique et politique important intervient quelques années plus tard, sous la mandature de François Hollande. L'État décide alors de favoriser les coopérations entre territoires en les ouvrant à d'autres thèmes, comme la mobilité. Pour autant, on a introduit la coopération sans se demander si la démarche était cohérente avec la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle avait été conçue jusque-là.

« Le sens des coopérations a évolué très rapidement en dix ans. »

Portées par une logique d'élargissement, les coopérations ont, depuis, fortement réinterrogé les territoires et modifié les modes de faire, hiérarchies et valeurs. On est passé d'une forme de déterritorialisation, où les différents lieux de production, de diffusion et de consommation étaient distincts et éloignés, à un phénomène de reterritorialisation des activités. L'hypothèse de Stéphane CORDOBES est que la coopération interterritoriale constitue un signal faible annonçant un changement de paradigme culturel. En effet, celui-ci s'impose dans le cadre de transitions qui interrogent les valeurs partagées entre acteurs du territoire.

« Arrivera-t-on à construire un récit qui séduise et qui soit fédérateur aussi ? »

La participation citoyenne, qui a donné des résultats insuffisants pour le moment, est un point clé pour conduire ce changement. Mais cette coopération citoyenne est interrogée par l'obligation même de transition. Si l'on considère que le citoyen est un simple consommateur, est-il possible de lui demander d'être responsable de son engagement local ? Aujourd'hui, un grand récit partagé existe sur les transitions : celui de la fin du monde. Mais il enferme dans une forme de nostalgie. La meilleure réplique à ce discours s'invente au quotidien à travers les nombreuses expérimentations menées.

De gauche à droite : Cyria Emelianoff, Bernard Morilleau, Franck Poquin, Laurence Fortin et Stéphane Cordobes



Table ronde n° 2 - Création de richesses et coopérations territoriales

Avec la participation de :

- **Michel Gourtay**, Vice-Président de Brest Métropole chargé de l'économie et de l'urbanisme réglementaire
- **Didier Huchon**, Président de Mauges communauté, Référent régional de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) – Pays de la Loire
- **Pierre Méhaignerie**, Maire de Vitré, Président de Vitré communauté, Vice-président de Villes de France
- **Richard Shearmur**, Géographe, Directeur de l'école d'urbanisme, Université McGill (Montréal)

Les interdépendances entre territoires urbains, péri-urbains et ruraux

« On part souvent de l'idée que les grandes métropoles créent les richesses et que les autres territoires en profitent », constate Richard SHEARMUR, à propos du Canada. Pourtant, des PME de haute technicité sont implantées à distance des métropoles. La question de la **valorisation de ces entreprises dynamiques et performantes** se pose, notamment lorsqu'elles manquent de main-d'œuvre pour se développer.

« Les régions non métropolitaines sont dépendantes des métropoles mais la dépendance dans le sens contraire est peu reconnue. »

Richard SHEARMUR

Une prise de conscience des apports réciproques de chacun à la dynamique des systèmes territoriaux apparaît donc essentielle. D'autant que les limites institutionnelles tendent à s'effacer derrière de nouvelles logiques de réseaux. Dans ce contexte, la qualité du maillage territorial constitue un véritable levier de compétitivité économique. « La force du Grand ouest, c'est un réseau de petites villes, villes moyennes qui favorisent les capacités d'initiative et de solidarité », analyse Pierre MÉHAIGNERIE. Ainsi, sur le territoire de Vitré Communauté, cinq pôles industriels et tertiaires se répartissent l'emploi en vivier de 3 000 postes chacun.

Coopérer et créer des richesses dans les territoires péninsulaires ou interstitiels

Certaines spécificités géographiques déterminent parfois le développement de coopérations territoriales, afin d'actionner les leviers de force nécessaires. La métropole brestoise est constituée de 8 communes, suivant le même périmètre que la Communauté urbaine créée en 1974; ce qui paraît aujourd'hui étroit au regard de son aire d'influence (1,8 millions d'habitants). Cette situation conduit Brest métropole à coopérer avec ses voisins, afin de traiter les sujets d'intérêt commun à la bonne échelle. Ainsi, les questions de proximité et de bassin d'habitat relèvent du Pôle métropolitain du Pays de Brest, qui regroupe une centaine de communes. Pour Michel GOURTAY, la coopération territoriale peut aussi nourrir les ambitions collectives. La vocation maritime brestoise la positionne déjà comme leader national et européen des sciences de la mer. L'ambition d'aller plus loin encore s'incarne dans la démarche du Campus mondial de la mer, qui réunit Brest et le Finistère, notamment

Roscoff et Concarneau. Autre exemple, une candidature commune réunissant Brest, Lannion, Quimper et Morlaix a rendu possible l'obtention du label Métropole French Tech.

« Nous réussissons ensemble et avec les autres ! »

Michel GOURTAY

Dans Les Mauges, territoire interstitiel entre les zones d'influence d'Angers, Cholet et Nantes, une recomposition territoriale s'est quant à elle imposée au moment de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. L'objectif ? **« Rééquilibrer les liens avec les trois métropoles voisines »**, explique Didier HUCHON. S'il reconnaît que la motivation initiale était politique, la quête d'une existence territoriale à l'échelle régionale passait aussi par la reconnaissance d'une organisation en « ville éclatée » et d'une forme de ruralité assumée. Ainsi, le territoire historique des Mauges « s'est organisé et fédéré depuis longtemps avec une profonde habitude de travail avec les acteurs de la société civile », témoigne Didier HUCHON. Une **coopération horizontale** sur laquelle la reconfiguration territoriale a pu durablement s'appuyer.

Dialoguer pour renforcer la solidarité et la compétitivité

L'histoire du développement urbain et rural, des modes de vie différenciés, sont susceptibles de constituer des entraves aux échanges entre territoires. Le dialogue interterritorial aurait pour préalable le besoin de considération de certains citoyens craignant, selon Pierre MÉHAIGNERIE, « d'être des habitants de seconde zone ». Décivant le cas québécois, Richard SHEARMUR dresse un constat qui n'est pas sans rappeler la situation dans l'Hexagone : « Il y a de grands clivages à l'intérieur de la métropole, pas de dialogue, voire une opposition entre les populations ».

« On peut si l'on veut ; on verra les moyens à mettre en oeuvre ensuite. »

Pierre MÉHAIGNERIE

Alors, comment garantir les conditions d'un dialogue de qualité ? D'abord, selon Pierre MÉHAIGNERIE, **en rapprochant l'emploi des zones d'habitat. Ensuite, en rappelant la convergence d'intérêts entre les habitants des métropoles et ceux des autres territoires.** « Éviter la pollution pour les uns, la paupérisation pour les autres », explique Pierre MÉHAIGNERIE. Les entreprises de l'économie sociale et solidaire peuvent constituer de précieux leviers d'action locale. L'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée favorise ainsi la réinsertion sociale de populations éloignées de l'emploi dans des métiers liés à la transition énergétique.

Dialoguer ne peut, enfin, se passer **d'une volonté politique forte**. Les démarches interterritoriales ouvrent des espaces de discussion, notamment avec les acteurs économiques, à l'exemple des Mauges. La relation aux entreprises y a évolué. Éram, LACROIX Electronics s'implantent. **Ces entreprises cherchent du sens au travers des projets qu'elles portent**, notamment sur la question du citoyen, de la transition énergétique. « La valeur ajoutée de la communauté d'agglomération des Mauges, c'est le sens du projet, et non le prix au mètre carré », conclut Didier HUCHON.

Des coopérations institutionnelles diversifiées pour accompagner les transitions...

> **Terres de Sources®** est une marque de territoire initiée par « Eau du Bassin Rennais », Société Publique Locale s'étendant sur le périmètre de Rennes Métropole élargi à 13 communes. Créée en 2017, elle soutient et encourage les bonnes pratiques des agriculteurs locaux qui se sont engagés à agir pour l'environnement, avec un mode de production plus vertueux pour les ressources en eau (agriculture bio, raisonnée, etc.).

> **Le Plan Climat Air Energie Territorial du Pôle métropolitain Loire Angers** concerne 450 000 habitants vivant sur les territoires d'Angers Loire Métropole et des Communautés de communes Anjou-Loir-et-Sarthe et Loire Layon Aubance. Lancé fin 2017, il vient d'être adopté et décline des actions territorialisées autour de trois transitions : l'énergie, l'environnement, l'économie circulaire et responsable.

> **Le contrat de réciprocité entre Nantes Métropole et le PETR du Pays de Retz**, signé le 10 avril 2019, a pour objectif de favoriser la coopération entre urbain et rural et de traiter ensemble des problématiques communes, telles que la mobilité, l'alimentation, le développement économique, le tourisme, au-delà des frontières administratives.

> **La Breizh COP** a été lancée en 2017 par la Région Bretagne sur le modèle participatif de la COP 21. Elle associe toutes les parties prenantes (citoyens, collectivités locales, institutions, acteurs économiques et associatifs) autour d'un projet de territoire pour la Bretagne. Deux ans de travail de mobilisation ont été nécessaires afin de retenir 38 objectifs communs dont l'ambition est de maîtriser et accélérer la mise en oeuvre de toutes les transitions.

> **Le pôle de compétitivité Mer Bretagne Atlantique** a obtenu une nouvelle labellisation pour la période 2019-2022. Dans le cadre de la politique de soutien aux écosystèmes d'innovation, en particulier au bénéfice des PME, il joue un rôle décisif de porteur de projets autour de six domaines stratégiques : défense, sécurité et sûreté maritime ; naval et nautisme ; ressources énergétiques marines et minières ; ressources biologiques marines ; environnement et valorisation du littoral ; ports, logistique et transport maritime.

De gauche à droite : Michel Gourtay, Didier Huchon, Pierre Méhaignerie et Richard Shearmur



Table ronde n° 3 - Transitions territoriales et justice sociale

Avec la participation de :

- **Nathalie Appéré**, Maire de Rennes
- **Romain Pasquier**, Politologue, Institut d'Études Politiques de Rennes
- **Olivier Richefou**, Président du Conseil départemental de la Mayenne, Membre délégué de l'Assemblée des départements de France (AdF)
- **Johanna Rolland**, Maire de Nantes, Présidente de Nantes Métropole, Vice-présidente France urbaine

Dépenser la lecture binaire des inégalités socio-spatiales

« La question de la justice sociale ne se pose pas de la même manière suivant les territoires », prévient Romain PASQUIER. C'est une des raisons pour lesquelles l'égalité et l'équité territoriales ont été largement réinterrogées par les récents mouvements sociaux. Et ce qui fait dire à Nathalie APPÉRÉ que les impératifs de transitions territoriales et de justice sociale ne sont pas envisageables l'un sans l'autre.

« "Tous les territoires urbains sont riches, tous les territoires ruraux sont pauvres" : il faut assumer de dire -même si ce n'est pas porteur- que c'est inexact. »

Johanna ROLLAND

« Quand on parle de la question des équilibres territoriaux, il y a des diagnostics à poser en lucidité et des batailles d'idées », constate Johanna ROLLAND. À l'épreuve des faits, la vision binaire "territoires urbains riches/territoires ruraux pauvres" s'avère inexacte. En outre, elle masque certaines réalités sociales : poches de précarité internes aux métropoles, capacités créatives et innovantes de territoires moins denses. En finir avec cette lecture des inégalités socio-spatiales ouvre la voie à un nouveau modèle de développement des coopérations, passant d'une logique de compensation à une logique de complémentarité.

Les transitions territoriales au service de la justice sociale

« La transition écologique ne peut pas être le fait de quelques-uns seulement », alerte Nathalie APPÉRÉ. La problématique de l'habitat se situe au cœur de transitions territoriales au service du plus grand nombre. Comment proposer des logements accessibles aux locataires et aux propriétaires, dans un contexte d'attractivité métropolitaine accrue et de cherté du marché immobilier ? Comment lutter contre la précarité énergétique par des politiques territoriales volontaristes en matière de rénovation thermique ? « 6000 logements réhabilités par an, c'est un enjeu de justice sociale », assure Nathalie APPÉRÉ.

« Il faut apprendre à mieux se connaître, mieux travailler ensemble et mieux unir nos forces »

Olivier RICHEFOU

Le dialogue interterritorial est nécessaire en matière de transition énergétique, comme le précise Olivier RICHEFOU : « Les éoliennes qui sont sur le territoire ne sont pas beaucoup en ville. Ça veut dire qu'on a des vraies complémentarités et qu'il ne faut pas opposer les territoires métropolitains aux autres territoires du département. » Le projet Terres de Sources est, à ce titre, un exemple de politique intelligente de coopération entre les territoires, qui ne vise pas uniquement la solidarité, mais l'apport réciproque et la complémentarité, pour Nathalie APPÉRÉ.

La santé et l'alimentation constituent deux axes forts pour concilier transitions territoriales et justice sociale au risque sinon de voir se développer demain des pratiques à plusieurs vitesses. Johanna ROLLAND refuse toute forme de fatalisme : « C'est d'abord une question de choix. Ça peut concerner un petit nombre ou un grand nombre de gens ». Preuve en est le travail partenarial réalisé sur la métropole nantaise avec les acteurs de la politique de la ville et de l'économie sociale et solidaire, dans le cadre de l'expérimentation d'un groupement de commandes rendant accessible une alimentation locale et durable à des collectifs de quartiers.

« La mobilité fait partie des sujets essentiels pour les territoires ruraux », rappelle enfin Olivier RICHEFOU. La nécessité de mener de nouvelles expérimentations a conduit le Conseil départemental de Mayenne à acquérir 53 BlueCars, mises à disposition gratuitement des intercommunalités porteuses d'un projet lié à la mobilité durable. Les interdépendances territoriales et le territoire vécu par les habitants invitent aujourd'hui à penser autrement le covoiturage ainsi qu'à sortir les lignes de transports collectifs des métropoles, à l'instar des actions concrètes déjà identifiées dans le cadre du contrat de réciprocité entre Nantes Métropole et le PETR du Pays de Retz. Johanna ROLLAND rappelle à ce sujet que les transitions sociétales impliquent de penser le modèle économique post-carbone.

Les territoires ont-ils vraiment la capacité d'agir ?

Les capacités financières baissières des collectivités les empêchent-elles d'agir suffisamment vite et fort pour relever le défi des transitions ? Romain PASQUIER n'en doute pas : « Avec les compétences en silos des collectivités territoriales, la fragmentation territoriale, l'endettement, on n'est pas tout à fait armé par rapport aux enjeux de la transition territoriale ».

La rationalisation des compétences territoriales, Nathalie APPÉRÉ l'appréhende en postulant que le bon échelon n'existe pas. En outre, les gouvernances de projets préfigurent souvent les gouvernances institutionnelles. Dans le cadre des Groupements Hospitaliers de Territoire, un projet de gouvernance horizontale entre praticiens de santé a ainsi permis de maintenir la maternité d'Ancenis.

De certaines postures, dépendront donc les réponses apportées. « Si on veut vraiment la transition énergétique, soit on considère qu'on est une part du problème, soit on considère qu'on est une part de la solution. Nous, on considère qu'on est une part de la solution »,

témoigne Johanna ROLLAND. De quoi relativiser un peu les obstacles liés au financement de la transition énergétique, notamment sur le volet rénovation des logements : « Il y a ce qui demandera de la mobilisation financière supplémentaire et il y a les solutions qui demandent un changement de logiciel. On a besoin des deux », affirme Johanna ROLLAND, qui appelle en premier lieu à faire confiance au local.

« Rentrer par la logique du découpage et de la clarification, c'est se passer de tout un tas d'échelles d'énergie qui viennent renforcer l'action publique et la capacité à atteindre les objectifs. »

Nathalie APPÉRÉ

L'action locale ne se limite pas, en effet, à l'intervention des institutions. Elle est mue par des débats citoyens -tels ceux menés par la métropole nantaise sur La Loire, la transition énergétique et la longévité- et une agora métropolitaine, complémentaire à l'échelon communal. « On n'assèchera jamais la question de la démocratie. Il y a toujours des choses à tenter », insiste Nathalie APPÉRÉ. Car au-delà des enjeux relatifs à la décentralisation de la transition écologique, il est question d'implication collective et d'horizon commun. Le mouvement d'accélération des prises de conscience collectives devrait largement bénéficier aux territoires, en favorisant participation et action citoyennes.

De gauche à droite : Nathalie Appéré, Johanna Rolland, Olivier Richefou et Romain Pasquier



Atelier contributif – Pistes d'actions pour construire des coopérations au service des territoires

Animé par les cinq agences d'urbanisme du Pôle métropolitain Loire Bretagne (Audiar, AdeuPa, Auran, Aura, Addr), un atelier contributif d'une heure et demie a réuni environ 90 participants. Répartis en 15 groupes de travail, ceux-ci ont esquissé des pistes d'alliances des territoires au service des transitions. Cet atelier a été préparé à partir des résultats d'un sondage réalisé par les agences d'urbanisme en mai 2019 auprès de 90 personnes.

Des coopérations à revisiter : alimentation et mobilité

Parmi les sujets abordés lors de l'atelier, l'alimentation et la mobilité apparaissent comme des thèmes privilégiés à revisiter, confirmant le sondage réalisé en amont du colloque. Ces deux thématiques pourtant assez classiques réclament un nouvel investissement, selon la plupart des acteurs.

- **La mise en place d'un Grenelle de l'alimentation à l'échelle régionale** autour des écosystèmes bretons et ligériens est suggérée. L'objectif est à la fois de mutualiser les moyens du privé et du public, et de mettre en lien consommateurs, producteurs et transformateurs à travers une véritable reconnaissance des tissus industriels agroalimentaires.

La proposition d'un Grenelle régional de l'alimentation s'articule autour des trois enjeux suivants :

- Les questions de santé publique et de « bien manger ».
- En complément : la traçabilité des produits, le développement des circuits courts, le locavorisme, l'agriculture biologique et l'éducation à l'alimentation.
- Enfin, la préparation de la mutation économique de l'industrie agroalimentaire, reconnue comme un enjeu majeur en termes d'emplois par l'ensemble des participants, et notamment pour les territoires ligériens et bretons.

- **La mobilité** est le deuxième objet de coopération largement mis en exergue par le sondage comme par l'atelier contributif, autour d'un double objectif de réduction de l'autosolisme et des discontinuités de services, dans un souci d'égal accès des habitants à ces services. L'enjeu principal est de faire travailler l'ensemble des acteurs concernés à l'échelle des grands bassins de vie, autour des agglomérations et des métropoles. Sans oublier les mobilités de périphérie à périphérie, entre territoires péri-urbains et ruraux, celles-ci étant aussi importantes pour les ménages que les mobilités centres-périphéries.

En termes de gouvernance, l'idée d'un **service public territorial** global de la mobilité, élargi à l'échelle des bassins de vie, émerge. Une **mutualisation de la fiscalité**, via le versement transport, est aussi envisagée. Agir sur les politiques de mobilité nécessite en effet des moyens de financements importants et une fiscalité dédiée.

Enfin, il est proposé de **s'appuyer sur le numérique** pour limiter les mobilités contraintes et tendre **vers la démobilité** dès qu'elle est possible, via le télétravail, par exemple. Ce dernier point nécessite toutefois d'anticiper les risques de fracture numérique et de renoncer à culpabiliser les habitants n'ayant pas d'alternative à l'usage de la voiture pour leurs déplacements.

De nouvelles alliances à explorer : de l'urbanisme circulaire aux compétences partagées

Quatre champs moins attendus -ou en tout cas moins explorés jusqu'à présent- se distinguent dans le cadre des réflexions sur de nouvelles alliances :

- « **L'urbanisme circulaire** » entend travailler sur la question de la construction - déconstruction à l'échelle de bassins de vie ou d'emploi, en associant collectivités, entreprises et organismes consulaires, pour organiser les filières de réemploi des matériaux. Il s'agit, comme pour l'alimentation, d'accompagner une dynamique de projets vers une logique de structuration de filière à l'échelle régionale et d'accélérer le dialogue entre le local et le régional autour de cette notion d'urbanisme circulaire.
- L'accent mis ces dernières années sur les opérations de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs invite à amplifier les échanges de bonnes pratiques entre collectivités et le partage des **ressources en ingénierie** (agences d'urbanisme, SPL, SEM d'aménagement, etc.). L'opportunité de promouvoir des logiques **d'observatoires de la revitalisation des centres-bourgs**, à l'instar des travaux du réseau associatif Bruded, nécessite davantage de moyens et de partage d'ingénierie.



■ D'autres propositions intéressent le **partage des compétences**, par **l'échange d'employés territoriaux entre métropoles, villes moyennes et communes rurales**. S'appuyant sur la mise à disposition temporaire d'agents ou le mécénat de compétences, l'idée est de créer du lien, développer l'interconnaissance et le respect entre collectivités, tout en favorisant la montée en compétences des agents. L'innovation pouvant émerger dans n'importe quel type de structures, il est conseillé un partage de compétences souple, qu'il provienne d'une petite collectivité pour être diffusé vers une grande ou inversement. Dans cet esprit, **plusieurs chantiers, notamment législatifs**, sont à imaginer pour envisager la mise en oeuvre de ces coopérations.

■ Dernier exemple : la nécessité de mener, dans les territoires, un travail en commun entre collectivités, entreprises et acteurs associatifs afin d'acquérir les compétences des futurs métiers nécessaires à la mise en oeuvre des transitions numériques, écologiques, sociétales, etc. Comment cette question de **la mutation des métiers et des compétences** peut-elle être appréhendée par l'ensemble des parties prenantes afin d'accompagner le changement ?

Un gage d'efficacité : des coopérations souples et choisies

Les alliances entre territoires ont vocation à contribuer à **l'amélioration du service rendu aux habitants et aux actifs** : c'est leur principal objectif, partagé par l'ensemble des participants à l'atelier contributif.

Pour être efficaces, les coopérations doivent être souples et choisies. Quel que soit leur objet, mettre les coopérations au service des transitions implique donc :

- **La mise en réseau de tous les acteurs**, publics et privés, concernés par la thématique.
- **La mutualisation des ressources**, en particulier dans le contexte de leur raréfaction.

Elles doivent aussi être appréhendées de façon systémique et être façonnées au regard des sujets à traiter et des enjeux territoriaux : il n'existe **pas de périmètre unique** pour coopérer entre collectivités.

Les coopérations s'inscrivent enfin dans un temps long qui dépasse l'horizon des mandats et pose par conséquent la question du lien au citoyen. Comment donner du sens aux coopérations qui se développent et y **associer le citoyen** ? L'ambition reste importante et la réflexion, à poursuivre.



Alliance des territoires et accompagnement des transitions [énergétique, alimentaire, démocratique, numérique...]

Le Pôle métropolitain Loire-Bretagne a confié à la Chaire "Territoires et Mutations de l'Action Publique" de Sciences Po Rennes, dirigée par Romain PASQUIER, l'organisation d'une table ronde universitaire en préambule au colloque du 18 juin. Cette dernière a réuni plus de 70 participants.

Avec la participation de :

- Catherine DARROT, Maîtresse de conférences en sociologie rurale à Agrocampus
- Cyria EMELIANOFF, Professeure des universités en aménagement et en urbanisme à l'Université du Maine
- Richard SHEARMUR, Directeur de l'école d'urbanisme de l'Université McGill - Montréal
- Nicolas ESCACH, Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Rennes
- Marius GRØNNING, Maître de conférences en urbanisme à l'Université des sciences de la vie d'Oslo en Norvège
- Emmanuelle HELLIER, Professeure des universités en aménagement et en urbanisme à l'Université de Rennes 2

Des « niches d'innovation »...

Le terme de transition renvoie à l'idée d'évolution dans le temps et de changement en lien avec une forme d'innovation. Pour l'aborder, Catherine DARROT propose de faire un détour par la **Multi-Level Perspective** (MLP), une approche scientifique qui s'est particulièrement développée ces dernières années, autour des travaux de Frank GEELS (Université de Manchester). Les innovations (technologiques, écologiques, sociales, etc.) y sont considérées comme partant de « niches », c'est-à-dire de la « marge », du « local » voire du « micro », avant de s'agréger et de se diffuser jusqu'à percuter et obliger le cadre institutionnel et organisationnel en vigueur - appelé « régime sociotechnique dominant » - à changer. Ce mouvement s'accompagne d'un changement de valeurs. La mise à l'agenda politique de ces valeurs dépend des capacités à défendre des visions partagées et à influencer le système dominant.

La niche apparaît comme un moteur de changement pouvant mener à des transitions de grande ampleur, si elle interagit et parvient à influencer le régime. Deux exemples permettent d'illustrer ce modèle théorique prédictif.

Le premier, dans le domaine alimentaire, concerne l'**émergence des AMAPs**. Celles-ci ont entraîné la création de réseaux divers, qui ont, à leur tour, contribué à la mise en place de marchés locaux et groupements de producteurs, ayant, eux-mêmes, permis la construction de réseaux plus vastes et visibles, en lien avec les municipalités.

Le second exemple concerne **la gouvernance de l'eau en France**. Beaucoup d'expérimentations sont menées au niveau des communes, comme à Paris, qui s'est dotée d'un double réseau d'alimentation en eau, dans une logique de protection de la ressource : eau brute pour les usages ne nécessitant pas d'eau potable (lavage des rues) - eau potable. Des chercheurs accompagnent aujourd'hui des collectivités pour imaginer la ville post-réseau d'eau en examinant comment des groupes d'usagers peuvent développer leur propre système d'alimentation en eau. Il s'agit d'aller vers un affinement des qualités et des sources d'eau en fonction de l'usage. Mais pour infléchir

significativement les tendances dominantes des politiques publiques, ce mouvement *bottom up* doit être promu et diffusé aux échelles supérieures.

... aux politiques globales de la transition

Parce que le modèle des niches est dépolitisé, il doit, selon Cyria EMELIANOFF, être complété par celui des réseaux. Ce sont **les villes et les territoires en réseau** qui ont inventé des politiques publiques de transition et de durabilité (agenda 21, plan climat, etc.) tardivement relayées par les États. Les réseaux regroupant des élus locaux de régions ou de pays différents constituent un cadre précieux de partage de connaissances susceptible de stimuler les expérimentations locales, tout en exerçant une influence sur les politiques nationale et transnationale. La gouvernance transnationale défie la gouvernance internationale du climat.

Dans la province du Québec, les municipalités sont davantage des prestataires de services sur les territoires que des pouvoirs publics locaux décentralisés, constate Richard SHEARMUR. Si celles-ci développent beaucoup d'innovations, dans les domaines des déchets ou des cours d'eau par exemple, elles ne peuvent aller plus loin sans une diffusion ou **un passage à l'échelle par l'échelon provincial**. Or, ce niveau supérieur, assez statique, limite la possibilité pour les dynamiques locales d'enclencher des stratégies plus globales en faveur des transitions.

Prenant ensuite le cas de la Norvège, le géographe Nicolas ESCACH souligne que, face aux inégalités et oppositions entre territoires centraux et périphériques, c'est la question de **l'intégration territoriale et de la continuité du service public** qui préside à la réforme norvégienne, envisageant de créer des municipalités beaucoup plus grandes, au risque de faire passer au second plan le principe de proximité. Certaines communes sont ainsi confrontées dans leur propre périmètre, à des défis de cohérence territoriale et de cohésion sociale, puisqu'elles regroupent un ensemble de petites communautés et de localités.

Si l'autorité publique locale est importante pour les transitions en Norvège, Marius GRØNNING estime qu'elle reste limitée face au poids des acteurs privés. C'est pourquoi elle a besoin de s'appuyer sur des législations très fortes de l'État central pour espérer mener une politique de transition cohérente et maîtrisée. Or, cette relation collectivité territoriale/État ne va pas de soi en Norvège, un pays traditionnellement opposé à tout centralisme contrairement à ses voisins, la Suède ou le Danemark, moins acquis aux idées « d'autogouvernement » ou « d'autogestion ».

Les élus locaux et territoriaux : un rôle-clé

Qu'il s'agisse d'échelle communale ou intercommunale, le rôle spécifique des élus apparaît crucial dans une **gouvernance multinationnelle où interviennent des parties prenantes aux valeurs différentes et agissant sur des échelles distinctes** (de la plus micro à la plus macro). Ils contribuent en effet à la diffusion, normalisation et standardisation de modèles ainsi qu'à l'amplification des échelles. Ils se retrouvent aussi en première ligne pour garantir l'adhésion des citoyens aux trajectoires proposées. Les villes de Grande-Synthe et Loos-en-Gohelle fournissent des exemples, probants mais rares, de projets territoriaux articulant transition écologique et justice sociale. Car la participation citoyenne n'est pas nécessairement une garantie d'inclusion sociale, alerte Catherine DARROT. Dans le cas de la Norvège, ce ne sont d'ailleurs pas les habitants qui ont réclamé d'être entendus, mais les industriels qui ont demandé à être associés à l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire, rappelle Marius GRØNNING.

Cyria EMELIANOFF analyse la transition comme un chemin chaotique où divers mouvements viennent de plusieurs niveaux. Pour créer les conditions d'une économie territorialisée bas carbone, le portage politique des élus en matière de planification énergétique et d'économie d'espace est interrogée, notamment à travers les politiques du logement. Même dans le domaine de l'énergie, où les politiques françaises sont traditionnellement descendantes, les élus ont la capacité d'induire des transformations majeures. **L'articulation entre les échelles peut s'appuyer sur la commande publique** à travers des principes tels que l'éco-conditionnalité visant à subordonner aides financières publiques et déductions fiscales à des comportements écologiquement responsables de la part des entreprises.

Atteindre des changements climatiques structurels (résilience, transition, développement durable) nécessite toutefois que les actions individuelles des pouvoirs locaux s'inscrivent dans le cadre de **mobilisations collectives, de mutualisation et de coopération entre collectivités**. Au Québec, la plupart des municipalités sont des territoires ruraux, orientés vers l'agriculture et la foresterie, décrit Richard SHEARMUR. Ne parvenant pas, individuellement, à proposer un niveau de service équivalent à celui des grandes villes, des groupes de communes, appelés Municipalités régionales de comté (MRC) essaient d'organiser, dans des milieux très peu denses, leur propre transport public intercommunal, montrant que les transitions se font aussi et beaucoup dans les petits territoires.

Les coopérations au coeur de l'accompagnement des transitions ?

Si le niveau local est très présent en Norvège, par exemple avec l'agenda 21 ou la charte d'Aalborg, **les transitions se pensent également dans « l'intermédiation » et « l'inter-territorialité »**. Nicolas ESCACH invite cependant à réinterroger l'obsession de la masse critique. Comment construit-on les transitions, au-delà des dichotomies administratives, en articulant l'urbain et le rural, les niveaux régionaux et les niveaux transfrontaliers ? Comment surmonter, au sein de réseaux de villes, les tensions entre recherche de préservation et de qualité de l'espace et recherche de visibilité et d'attractivité externes pour enclencher des transitions ?

Emmanuelle HELLIER rappelle qu'en France les compétences des communes en matière d'eau potable remontent à 1884 et ont été consacrées, avec celles des intercommunalités, par la loi de 2006. Dans ce contexte, il existe traditionnellement plusieurs types de coopérations territoriales, sur la base de découpages administratifs ou géographiques (syndicats départementaux d'alimentation en eau ou établissements publics territoriaux de bassins).

Actuellement, la question de savoir comment « nourrir les villes » laisse entrevoir **deux grandes dynamiques de coopérations parallèles** : la première, privée, des transformateurs, producteurs, logisticiens, consommateurs et la seconde, institutionnelle, autour de l'économie circulaire et des Plans Alimentaires Territoriaux (PAT) portée par des pays ou des communautés de communes. Les deux se percutent sans que l'on sache encore dire si elles sont **en synergie ou en concurrence**. Quoi qu'il en soit, dans cette reconnexion au vivant, le rapport de force ville-campagne s'inverse, analyse Catherine DARROT.

Au-delà des coopérations sectorielles, les alliances politiques sont parfois difficiles à établir, du fait d'historicités différentes, voire de l'existence d'antagonismes entre territoires. Au coeur de la réussite du projet Terres de sources à Rennes, d'après Catherine DARROT, un long travail de construction de valeurs communes entre les parties prenantes et une vision partagée de l'environnement, enclenchés bien avant le dialogue sur l'objet. Dans un contexte général de crise de la démocratie représentative, la recherche de valeurs communes peut-elle constituer un levier de coopérations et ainsi augmenter leur capacité d'influence, face à la conflictualité de certains modèles de transitions ?

Le mot du grand témoin

© Julien Mignot - Rennes Métropole



Stéphane Cordobes

¹ Stéphane Cordobes est conseiller recherche et prospective au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) et chercheur associé à l'École urbaine de Lyon.

² Pierre Veltz est ingénieur, économiste et sociologue. Il a été directeur de l'École nationale des Ponts et chaussées et président-directeur général de l'établissement public Paris-Saclay. Il a conduit de nombreux travaux de recherche portant sur la mondialisation économique, l'industrie et l'aménagement des territoires. Il a récemment publié "La France des territoires, défis et promesses" (Éditions de l'Aube, 2019).

Stéphane Cordobes¹ – Votre dernier ouvrage possède plusieurs qualités : il explique clairement un fonctionnement du monde, pour le moins complexe et évolutif, dont le débat public, nous venons d'en parler, ne parvient pas à convenablement se saisir. Mais il semble également gagné par un ton optimiste qui contraste avec l'ambiance, les discours, les tensions actuelles. Ils ne sont pas nombreux, ceux qui osent affirmer et tenter de démontrer – on exclut donc tout ce qui relève de discours électoraux et des promesses politiques gratuites – que la France et ses territoires – tous ses territoires ? – ont d'énormes opportunités par rapport à d'autres pays, et que finalement les obstacles à surmonter pour y parvenir ne sont pas si nombreux ni définitifs. Faut-il y voir une marque de sagesse ?

Pierre Veltz² – De sagesse, je ne sais pas. Mais j'assume mon optimisme. Notre pays a des atouts extraordinaires, y compris du fait de sa structure et de sa diversité territoriale. J'esquisse plusieurs pistes, qui relèvent toutes d'une meilleure valorisation des interdépendances entre les territoires. Une première piste est d'explorer les complémentarités évidentes entre les métropoles et les zones peu denses qui les entourent, périurbaines et rurales. La plupart de nos « métropoles » institutionnelles sont engoncées dans des habits trop étroits. Or, pour la transition écologique, comme pour d'autres aspects (qualité de la vie, filières industrielles liées à l'agriculture ou à la forêt, complémentarités entre les usines rurales et les services urbains) l'existence de ces espaces peu denses est une grande chance. Oublions le « ruissellement » des métropoles vers leurs « arrière-pays » ! Pensons réciprocity des liens et partage des dynamiques de la métropolisation. Imaginons des espaces néo-métropolitains étendus, dans lesquels le « capital naturel » devient un élément essentiel du métabolisme territorial, où les personnes pourront partager leur temps de travail et leur cycle de vie résidentiel, entre ville et campagne.

« On ne construira pas une société écologiquement responsable et une base productive renouvelée sans remettre les territoires au centre du jeu. »

Pierre VELTZ

La deuxième piste que je réactive dans le livre, et pour laquelle je milite depuis longtemps, est celle de la « métropole France », c'est-à-dire de la valorisation de cette structure territoriale, unique au monde, qui articule désormais Paris et les principales villes de province, grâce au TGV, élargissant les espaces de services et de compétences accessibles dans la demi-journée (et pas seulement depuis Paris) de manière spectaculaire. Reste bien sûr à généraliser le haut débit pour que la France entière puisse bénéficier de ces opportunités, et à améliorer sensiblement les liaisons transversales évitant le hub parisien. Enfin, je ne veux pas terminer cet entretien sans mentionner ce qui est, à mes yeux, la priorité des priorités : la formation professionnelle, revalorisant l'activité productive, pour sortir enfin de ce paradoxe insupportable d'un pays où le chômage des jeunes reste massif, alors que le redressement productif est bloqué par la rareté de la main-d'œuvre disponible. Là aussi, les territoires, autour de leurs lycées et IUT notamment, sont au cœur de l'enjeu. On ne construira pas une société écologiquement responsable et une base productive renouvelée sans remettre les territoires au centre du jeu.

Grand entretien avec Pierre Veltz, « La France est engagée dans un tournant local », à lire en intégralité dans Horizons publics n° 9, p. 20 à 26. Reproduit avec l'aimable autorisation des éditions Berger-Levrault.

Conception et coordination : Pôle métropolitain Loire Bretagne (PMLB)

Avec la contribution de la Chaire "Territoires et Mutations de l'Action Publique" de Sciences Po Rennes et des agences d'urbanisme du PMLB.

Conception graphique : StudioCoco.fr

À l'heure où nos territoires sont traversés par d'intenses débats, qui questionnent leur devenir et leur représentation dans une démocratie renouvelée, de nouvelles formes de relations entre métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, territoires périurbains et ruraux sont à inventer.

Terre d'expérimentation en matière de coopérations entre collectivités à toutes les échelles, le Pôle métropolitain Loire-Bretagne (Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire) donne la parole aux acteurs publics ou privés, urbains, périurbains ou ruraux, du Grand Ouest et d'ailleurs, qui inventent au quotidien des démarches partenariales fondées sur la réciprocité pour relever le défi des transitions écologiques, économiques et sociétales.

L'édition 2019 s'inscrit dans le cycle annuel des rencontres



dédiées à la coopération inter-territoriale.

**Retrouvez la synthèse du colloque en téléchargement
et en vidéo sur**

www.pmlb.fr

Organisé par le Pôle Métropolitain Loire-Bretagne



En partenariat avec



Avec l'appui des agences d'urbanisme

