

ÉTUDE RÉALISÉE POUR L'ADGCF, L'APVF ET L'ADCF
AVEC LE SOUTIEN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS



Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local ?

Analyse comparée
des systèmes de
Lille, Nantes et Toulouse

PROJET COLLECTIF
MASTER STRATÉGIES TERRITORIALES ET URBAINES 2017/2018

AUTEURS

Marion BIGAY | Thibault DEVILLARD
Lola PEREZ INIGO | Juliette SAINCLAIR

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

remerciements

Cette étude n'aurait pu être menée à bien sans le soutien actif de ses commanditaires, Monsieur David Le Bras et Madame Katia Paulin de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France, Monsieur Erwan Le Bot de l'Assemblée des Communautés de France, ainsi que Messieurs André Robert, Matthieu Vasseur et Atte Oksanen de l'Association des Petites Villes de France. Nous les remercions chaleureusement pour nous avoir permis de réaliser ce projet à leurs côtés.

Au moment de conclure cette étude, nous avons une pensée toute particulière vis-à-vis de Sarah Russeil, tutrice de ce projet, pour sa supervision attentive, son écoute et sa disponibilité à notre égard.

Nous tenons par ailleurs à vivement remercier Mesdames Brigitte Fouilland, Irène Mboumoua et Béatrice Susana-Delpech de l'École Urbaine de Sciences Po Paris, dont l'engagement constant pour nous assurer un cadre de formation riche d'opportunités et d'ouvertures multiples, nous a été d'un grand bénéfice.

Cette étude est enfin à placer au crédit de l'ensemble des professionnels et des élus locaux qui ont bien voulu prendre de leur temps pour nous recevoir et nous transmettre leur perception des coopérations locales. Ce rapport n'aurait pu être écrit sans eux, leur parole donnant tout son sens et son relief à l'analyse des contextes locaux.

sommaire

Édito.....	7
Introduction.....	10

CHAPITRE I

Des instruments d'action publique qui influencent la capacité de dialogue des acteurs locaux et révèlent différentes visions de la coopération territoriale.....	20
• Syndicats mixtes et schémas de planification : une base d'outils communs, fortement intégrée par les intercommunalités.....	22
• Instances de dialogue et agences d'urbanisme : une utilisation qui varie en fonction du contexte local et influe en retour sur la capacité de coopération des acteurs.....	26
• Une recherche d'instruments complémentaires pour affirmer une conception spécifique de la coopération.....	30

CHAPITRE II

Des configurations métropolitaines qui dépendent de contextes historiques et culturels propres.....	34
• Le territoire, une donnée géographique et socio-économique pour les acteurs d'aujourd'hui.....	35
• Des représentations mentales des territoires qui influencent les pratiques des acteurs locaux.....	40
• Une coopération qui se construit sur le temps long et s'adapte aux enjeux nouveaux.....	43

CHAPITRE III

Des pratiques et des représentations professionnelles qui conditionnent les modalités et les termes du dialogue 48

- Des acteurs aux intérêts complémentaires
mais aux vocabulaires spécifiques 49
- « Penser métropolitain » : un prérequis pour
la légitimité politique et professionnelle à l'action 52
- Une perception de l'altérité métropolitaine conditionnée
par les « ressources du pouvoir urbain » 55

CHAPITRE IV

Des stratégies de coopération qui se construisent dans un environnement concurrentiel à plusieurs échelles 60

- Des concurrences locales qui guident les stratégies d'association
pour l'attractivité territoriale 61
- Le dépassement des rivalités locales face à la nécessaire promotion
du territoire à l'échelle nationale et européenne 63
- L'émergence d'un tissu local de coopérations
en réponse à la diffusion de normes de développement durable 66

Conclusion 72

Bibliographie 76

Glossaire 80

Fiches projet 86

Annexes : liste des personnes interrogées 94

édito

Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local ?

**ANALYSE COMPARÉE
DES SYSTÈMES DE LILLE,
NANTES ET TOULOUSE**



L'affirmation du statut métropolitain proposée par la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 procède d'une démarche a priori vertueuse : les dynamiques de développement des grandes agglomérations sont « profitables » à l'ensemble de leur environnement territorial. La lecture de l'exposé des motifs du projet de loi MAPTAM est, à cet égard, instructive : les métropoles constituent aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française » et ce, d'autant plus qu'elles « rayonnent sur [leur] environnement régional, national et international et fonctionnent en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui les entourent ».

Alimentant cette hypothèse relationnelle, de nombreux travaux d'universitaires et d'experts ont d'ailleurs, ces dernières années, mis en exergue les interdépendances qui lient les territoires et qui combinent différents types de flux socioéconomiques et de mobilités. Dans cette configuration, l'enjeu prioritaire pour les autorités publiques revient à conforter cette dynamique, c'est-à-dire à définir les éléments de méthode ou les dispositifs en mesure d'intensifier les synergies interterritoriales et d'affirmer, si ce n'est d'afficher, la « responsabilité » des métropoles envers les communautés qui les entourent dans une logique de solidarité territoriale.

C'est à partir de cette analyse que l'AdCF, l'APVF et l'ADGCF ont décidé de confier à quatre étudiants de l'École Urbaine de Science Po Paris un travail visant à identifier et à décrypter les stratégies élaborées et mises en œuvre par les territoires périurbains et ruraux pour optimiser leurs connexions avec les métropoles et alimenter de réels programmes de développement local. Ce projet trouve d'ailleurs une acuité toute particulière à l'aune de la récente étude *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants* réalisée par France Stratégie qui tend à souligner la variété des contextes métropolitains, certains centres urbains apparaissant particulièrement moteurs, tandis que d'autres coexistent avec une périphérie parfois économiquement plus robuste.

Menée avec le soutien de la Caisse des dépôts, l'étude que vous avez entre les mains propose *in fine* une réflexion sur la construction des alliances entre les métropoles et leur environnement territorial priorisant le registre de la négociation à celui de la subvention et favorisant l'élaboration de politiques publiques et la production de services à l'échelle des territoires vécus. Bonne lecture !

Christophe BOUILLON

Président de l'APVF, Député de Seine-Maritime, Maire honoraire de Canteleu

Pascal FORTOUL

Président de l'ADGCF, Directeur général des services du Pays Voironnais

Jean-Luc RIGAUT

Président de l'AdCF, Président du Grand Annecy

introduction



En même temps qu'elle les consacre comme principaux moteurs de la croissance nationale, la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 2014 adjoint une mission de responsabilité des métropoles vis-à-vis des territoires qui les entourent¹. Elle leur attribue une mission de solidarité territoriale et de partage des ressources économiques dans le but de favoriser un développement équilibré du territoire national et de maintenir une égalité d'accès des citoyens aux services publics.

Cette loi, tout comme la loi NOTRe² (2015) ou la signature du Pacte État-Métropoles (2017), s'appuie sur le postulat qu'un soutien à la croissance des métropoles va naturellement de pair avec un rayonnement de leur dynamisme sur les territoires voisins par effet d'entraînement. Pourtant, les travaux du laboratoire de recherche ÉconomiX³, relayés par une note de France Stratégie⁴ en novembre 2017, montrent que cet effet, loin d'être automatique, est même globalement limité. Les métropoles sont incontestablement des centres de création d'emplois, avec une croissance de 1,4 % par an entre 1999 et 2014, contre 0,8 % pour l'ensemble du territoire métropolitain. En revanche, l'entraînement des territoires voisins dans cette dynamique est contestable. Si Aix-Marseille, Nantes ou Lyon sont dans une dynamique partagée, Lille, Toulouse ou Montpellier se développent par exemple en relatif isolat. Ainsi, d'après cette étude, la proximité immédiate de la métropole peut alors représenter un atout comme un handicap pour les territoires avoisinants. Au-delà de la déception face à une potentielle inefficience de l'effet d'entraînement économique des métropoles vis-à-vis des territoires qui leur sont voisins, le géographe Daniel Béhar fait l'hypothèse d'une interdépendance fonctionnelle toujours plus forte au sein des environnements territoriaux des métropoles, nécessitant de passer d'une logique d'effet d'entraînement économique à une logique de mutualisation des réponses de l'action publique face à des problématiques partagées par ces environnements territoriaux⁵.

Au-delà du débat économique sur l'effet d'entraînement, la mission de solidarité territoriale affichée par la loi MAPTAM sous-entend une reconnaissance des interdépendances entre métropoles et territoires avoisinants, ainsi qu'un positionnement favorable des élus et cadres administratifs locaux au développement de coopérations interterritoriales. À ce propos, les travaux de Sandrine Berroir, Nadine Cattan *et al.*⁶ mettent en avant la dimension relationnelle des rapports entre territoires, dévoilant le fait que les aires urbaines françaises fonctionnent comme de véritables systèmes urbains, plus ou moins polarisés selon les configurations. Les données cartographiques présentent bel et bien un ensemble d'archipels, avec plusieurs pôles de centralité en interaction, ce qui nous amène à réfuter la possibilité d'un développement métropolitain hors-sol. Cette approche par la ville-réseau bouleverse les représentations et les catégories cognitives. Son articulation avec une approche territoriale classique monocentrique et redistributive au sein d'un même bassin de vie devient ainsi un enjeu grandissant.

1. David Le Bras, Natacha Seigneuret et Magali Talandier (dir.), *Métropoles en chantiers*, (Paris : coll. : Éd. Berger Levrault, 2016).

2. Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 7 août 2015.

3. Marc Brunetto et Nadine Levratto, « Analysis of the job creation process in metropole areas: A spatial perspective », *EconomiX Working Papers*, 36 (Paris: University of Paris Nanterre, 2017).

4. France Stratégie, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*, 2017.

5. Daniel Béhar, « Métropoles : entraînement ou réciprocité ? », *La Gazette des Communes*, 8 janvier 2018.

6. Sandrine Berroir, Nadine Cattan, *et al.*, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 2017.

Le but de cette étude est alors de questionner, avec une approche qualitative et un centrage sur les territoires voisins des métropoles, la perception que les élus et cadres administratifs ont de ces systèmes urbains, et les stratégies coopératives qu'ils mettent en place. Dans quelle mesure ont-ils conscience de cette « communauté de destin »⁷ que forment les métropoles et leurs périphéries ? Cette prise de conscience se traduit-elle dans la volonté de mettre en système leurs territoires ? Les hinterlands métropolitains sont-ils en attente d'une véritable solidarité de la part de la métropole et quelle forme, institutionnelle ou non, le dialogue interterritorial peut-il prendre ?

Il s'agit en somme d'observer le contenu et les termes du dialogue afin de comprendre comment les territoires périphériques parviennent à optimiser les interdépendances multiples avec la métropole, et d'identifier les incitations ou les contraintes qui les conditionnent.

Trois configurations métropolitaines : Toulouse, Nantes et Lille⁸

Afin d'analyser les stratégies susceptibles d'être élaborées et mises en œuvre par les territoires périurbains et ruraux pour optimiser les interdépendances spontanées avec les métropoles, trois configurations métropolitaines ont été retenues.

Le système Toulousain d'abord, est intéressant en raison de la place centrale de Toulouse Métropole au sein de la nouvelle région Occitanie, région aussi étendue que le Benelux et regroupant deux métropoles. Ce terrain offre l'exemple d'une métropole à la ville-centre prédominante, entourée d'une couronne de villes moyennes proches, et intégrée au cœur d'un système en étoile avec des transferts importants (notamment de masse salariale).

En outre, la signature, en juillet 2017, du contrat de réciprocité entre le PETR Pays Portes de Gascogne et la métropole en fait un territoire d'expérimentation, dont le président affiche une volonté d'innovation en matière de coopération interterritoriale.

Le bassin métropolitain nantais ensuite, est souvent cité comme un écosystème territorial propice à la coopération, qui explique en partie sa bonne résilience à la crise économique de 2008. Selon le rapport de France Stratégie, la métropole partage sa dynamique d'emploi avec les territoires qui l'entourent.

L'existence de deux pôles métropolitains (Pôle métropolitain Nante St-Nazaire et Pôle métropolitain Loire-Bretagne) déjà en fonctionnement en fait également un terrain d'étude pertinent pour observer le fonctionnement et le rôle de tels instruments de mise en réseau.

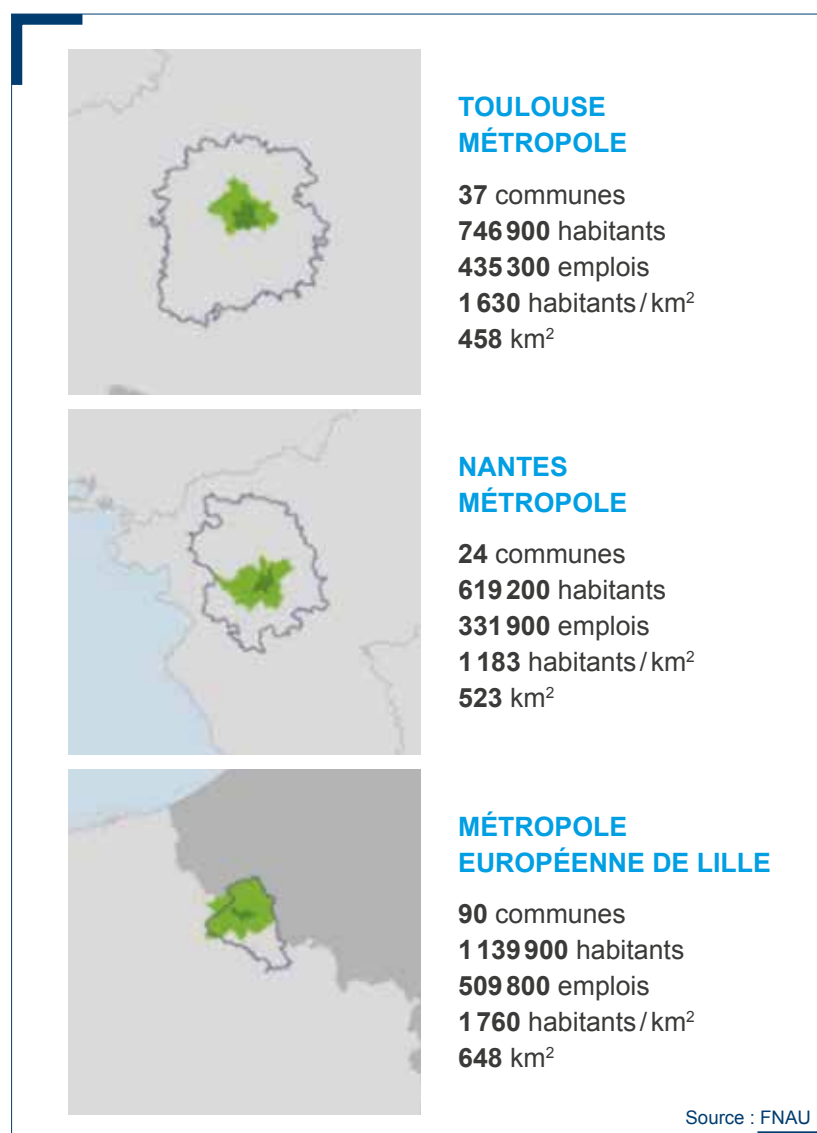
7. Laurent Davezies et Thierry Pech, La nouvelle question territoriale, *Note Terra Nova*, 2014.

8. Dans un souci de simplification de l'écriture, nous emploierons par la suite les termes « Nantes », « Toulouse » et « Lille » non pour parler de la commune mais plutôt de nos terrains d'enquête, soit la métropole et ses territoires environnants.



Enfin, Lille et l'archipel urbain et industriel singulier dans lequel elle s'inscrit, présentent un intérêt indéniable pour observer la mise en place de stratégies coopératives dans un contexte à priori institutionnellement fragmenté et économiquement fragilisé. Son image, de « métropole à dynamique auto-centrée » relayée notamment dans le rapport de France Stratégie nécessite d'être questionnée à l'aune des discours et des pratiques des acteurs locaux.

Si la Métropole Européenne de Lille regroupe un plus grand nombre de communes, avec un poids démographique plus important, ces trois métropoles sont relativement comparables à l'échelle nationale, faisant par exemple toutes partie des métropoles d'équilibre désignées en 1963 par la DATAR. Leur poids politique, économique, administratif, universitaire et culturel à l'échelle régionale et nationale est d'importance similaire, et le siège de chacun des conseils régionaux respectifs de l'Occitanie, des Pays de la Loire et des Hauts-de-France y est établi.



Le choix de l'approche qualitative pour sonder les représentations du dialogue métropolitain

La coopération territoriale faisant déjà l'objet d'analyses économiques quantitatives ou d'études globales sur les métropoles de première ou de seconde génération, cette étude se positionne sur une approche plus qualitative. Une place centrale est donnée à la parole des élus et cadres administratifs rencontrés sur nos trois terrains d'enquête, afin d'entendre leur vision de la coopération interterritoriale et de chercher à comprendre leurs attentes et préoccupations.

La phase d'entretien a été précédée d'une revue de littérature afin de mieux comprendre la manière dont la coopération interterritoriale est abordée dans le champ académique. Le colloque organisé par l'IAD⁹ sur le thème « Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux : quelles interactions au service du développement territorial ? » a aussi été l'occasion d'avoir un premier aperçu de l'état des questionnements politiques et scientifiques et des reconfigurations administratives et institutionnelles à l'œuvre depuis l'adoption de la loi MAPTAM. Nous avons ensuite entamé une phase de recherches relative aux trois terrains d'enquête, afin de saisir en amont des entretiens les enjeux spécifiques à chaque configuration métropolitaine : histoire institutionnelle et politique, composition et évolution récente du tissu économique local, projets de développement majeurs (passés et en cours).

L'enquête de terrain s'est déroulée sur quatre mois, de janvier à mai 2018 avec un premier déplacement à Toulouse, suivi de deux à Nantes et à Lille. Au total, nous avons mené trente entretiens semi-directifs, en recherchant un équilibre entre élus et cadres administratifs. Bien que notre étude s'intéresse plus particulièrement au point de vue des territoires périphériques, un équilibre a aussi été recherché par la rencontre d'acteurs métropolitains. Nos questionnements ayant naturellement évolué au cours de l'étude, nous avons dans un second temps contacté des acteurs étatiques et régionaux, afin de mettre en perspective le discours des responsables locaux.

Malgré notre souci d'adopter une vision aussi large que possible de nos terrains d'étude, il convient de souligner deux biais quant à la sélection des interlocuteurs.

Tout d'abord, l'équilibre entre élus et cadres administratifs n'est pas pleinement établi. Il a en effet été plus difficile de rencontrer des élus qui nous ont régulièrement orientés vers leurs directeurs de services respectifs ou nous ont proposé des réponses écrites plutôt qu'un entretien. L'étude est donc naturellement davantage centrée sur les discours et les perceptions des cadres administratifs rencontrés que sur l'analyse des progressions politiques des stratégies de coopération.

9. Institut d'Auvergne du Développement des Territoires. Colloque organisé à Clermont-Ferrand les 23 et 24 novembre 2017.



Il existe de plus un angle mort représenté par les acteurs pour lesquels nous n'avons pas pu obtenir de réponse. Il est en effet possible de supposer que ces acteurs sont aussi ceux qui sont moins sensibilisés aux enjeux de la mise en réseau des territoires. Dès lors, il faut avoir en tête que nos répondants sont potentiellement ceux qui sont plus désireux de mettre en avant leur « bonne » pratique de la coopération comme atout pour leur territoire, dimension que nous abordons par ailleurs dans la troisième partie de l'étude, relative aux pratiques professionnelles des acteurs.

Enfin, par l'étude de ces trois configurations métropolitaines, nous entendons dépasser les particularités et trouver des points de comparaison dans l'analyse des dynamiques métropolitaines. Mais nous sommes également conscients de la limite du champ couvert et de l'importance du contexte local auquel nous consacrons par ailleurs tout un chapitre. Il est alors évident que d'autres territoires métropolitains sont caractérisés par des dynamiques différentes, dont les résultats de cette étude ne sauraient être complètement représentatifs.

Une approche multidimensionnelle pour appréhender la multiplicité de facteurs qui conditionnent la coopération

Notre analyse s'appuie sur quatre dimensions, identifiées comme influençant la façon dont les élus et cadres administratifs appréhendent la coopération interterritoriale. Nous avons privilégié dans un premier temps une approche par les instruments de coopération et de dialogue dans toute leur diversité : associations, syndicats mixtes, pôles métropolitains, schémas de planification, mais aussi d'autres instruments plus récents comme les contrats de réciprocité. Il s'agit de faire état de l'existence de ces instruments dans les trois configurations métropolitaines étudiées et de leur appropriation différenciée par les acteurs du territoire.

Le contexte local et les variables historiques nous sont également apparus comme fondamentaux pour comprendre les représentations du dialogue métropolitain et les stratégies de mise en système. Les évolutions récentes en termes de croissance démographique, de réformes territoriales, de grands projets d'aménagement ou encore de mutations du tissu industriel et productif sont autant d'éléments à même de fournir des clefs de compréhension. Une analyse davantage portée sur les pratiques professionnelles et politiques de nos interlocuteurs, permet ensuite de faire ressortir les motivations et la légitimité des acteurs à mettre en œuvre certains programmes de développement local. L'insertion dans des réseaux professionnels, aux normes et aux pratiques spécifiques, façonne en effet la manière dont les élus ou les cadres territoriaux envisagent, voire impulsent, le dialogue entre la métropole et les territoires qui l'entourent.

Enfin, l'analyse des stratégies de coopération se fait au prisme de la concurrence interterritoriale et des injonctions externes qui nécessitent une promotion à plusieurs échelles des métropoles (régionale, nationale, mais aussi européenne et internationale). La mise en système et la production de liens plus directs entre villes et territoires répond à l'évolution des normes de développement local, notamment axées sur l'exigence de durabilité et de résilience du tissu économique.

« Dépasser les particularités et trouver des points de comparaison dans l'analyse des dynamiques métropolitaines »



Nantes Métropole

Chiffres clés



- 24 communes
- 335 200 emplois en 2014 (+1,3%/an entre 2008 et 2013)
- Population : 620 000 en 2014 (+ 1% / an entre 2008 et 2013)
- Budget : 1,2 Milliard d'euros dont 436 M€ sont consacrés à l'investissement

Instances métropolitaines



- Présidente de Nantes Métropole : Johanna Rolland
- Pôle métropolitain Nantes Saint Nazaire créé en 2012 en remplacement du syndicat mixte du SCoT, rassemble 5 intercommunalités dont Nantes Métropole.

Pacte métropolitain d'innovation



- « Projet alimentaire territorial et MIN (marché d'intérêt national) de demain » : développement de la filière agroalimentaire nantaise et transfert du MIN sur l'île de Nantes



Toulouse Métropole

Chiffres clés



- 37 communes
- Population : 746 919 en 2014 (+ 1,1% par an entre 2008-2013)
- 435 300 emplois en 2015
- Budget : 1 241 Millions d'euros en 2017

Instances métropolitaines



- Président de Toulouse Métropole : Jean-Luc Moudenc
- Association du dialogue métropolitain créée en 2013, organisatrice de la Biennale européenne du patrimoine urbain

Pacte métropolitain d'innovation



- Projet mobilité 2020-2025-2030 : 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires en 2025
- Toulouse Aérospace Express
- Téléphérique urbain sud
- Doublement de la capacité de la ligne A du métro
- Contrat de réciprocité avec PETR Portes de Gascogne, coopération avec Montpellier Métropole



Métropole Européenne de Lille

Chiffres clés



- 90 communes
- Population : 1,2 M Millions en 2014 (+0,4% entre 2008-2013)
- 509 800 emplois en 2015
- Budget : 1125 Millions d'euros en 2017

Instances métropolitaines



- Président de la Métropole Européenne de Lille : Damien Castelain
- Association de l'Aire Métropolitaine de Lille créée en 2000 par Pierre Mauroy, en cours de dissolution
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Pacte métropolitain d'innovation



- Mobilité durable et dispositif expérimental d'éco-bonus
- Gestion de l'eau et aménagement des bassins de stockage des eaux pluviales bimode Brondeloire (Roubaix) et Melbourne (Tourcoing)
- Aménagements en faveur du vélo sur le territoire de la Lys et territoires des Weppes
- L'aménagement d'un espace test agricole à Wavrin
- Schéma de coopération transfrontalière



I

Des instruments
d'action publique
qui influencent
la capacité de dialogue
des acteurs locaux
et révèlent
différentes visions
de la coopération
territoriale



Dans la recherche sur les interdépendances entre métropoles et territoires, les instruments de coopération offrent un angle d'approche intéressant : ils sont en effet des signes visibles d'échange et de dialogue mais aussi des portes d'entrées pour comprendre les logiques de fonctionnement intra et inter-structures. Une étude préalable des instruments de l'action publique permet par la suite de saisir des formes de gouvernance en mesure de dépasser des antagonismes politiques locaux dans le cadre de l'intercommunalité, pour reprendre la terminologie du politiste S. Ségas dans une étude de cas sur les dynamiques à l'œuvre au sein du pays « Pays Basque »¹⁰.

Lors de nos entretiens, les élus et cadres administratifs interrogés ont mis l'accent sur certains instruments en particulier, à savoir : les schémas de planification, les instances de dialogue (qui comprennent les pôles métropolitains), les agences d'urbanisme, les contrats et les institutions pouvant servir de médiateur (région, département, etc). Plutôt que de chercher à établir une liste exhaustive des instruments pouvant servir à la coopération, nous avons décidé de développer ceux spontanément cités par nos interlocuteurs afin de comprendre en quoi ils leur semblent particulièrement pertinents. Nous avons aussi ajouté les syndicats mixtes qui jouent un rôle important même s'ils ne sont que peu cités.

Cette première partie présente alors rapidement ces instruments en fonction de leur degré de légitimité et d'appropriation par les responsables locaux. Alors que les schémas de planification sont complètement intégrés dans les pratiques et utilisés selon des modalités assez semblables, les agences d'urbanisme ou les pôles métropolitains sont par exemple considérés de manière très variable selon les terrains d'étude. Enfin, d'autres éléments comme l'implication des tiers (État, région) ou l'utilisation des contrats sont mobilisés de manière encore assez expérimentale.

Cette présentation des instruments doit permettre, dans la suite de l'étude, d'approfondir les éléments qui déterminent leur utilisation : les contextes locaux, les pratiques et représentations professionnelles, les espaces de concurrences et la nécessité pour les territoires de se faire valoir à plusieurs échelles.

10. Sébastien Ségas, « Les enjeux politiques de l'instrumentation territoriale de l'action publique de développement : le cas du pays "Pays Basque" (1992-2002) ». in Boino (P.), Desjardins (X.), dir., *Intercommunalité : politique et territoire*, (Paris : La Documentation Française, 2009).

Syndicats mixtes et schémas de planification : une base d'outils communs, fortement intégrée par les intercommunalités

Les syndicats et les schémas de planification sont les éléments les plus classiques de la coopération. Parfois oubliés ou considérés comme des acquis qu'il convient de dépasser, ils continuent pourtant à jouer un rôle essentiel dans la conscientisation des interdépendances et la mise en place de coopérations.

» Syndicats mixtes : des outils peu mis en avant dans les discours car très bien intégrés par les acteurs locaux

Nés dans les années 1930, les syndicats mixtes sont un des premiers outils de coopération entre communes et intercommunalités. À vocation unique puis multiple, fermés ou ouverts, ces syndicats, qui ont précédé l'intercommunalité de projet, permettent une coopération technique sur des domaines comme la gestion de l'eau, des déchets, des transports ou encore du tourisme. Au 1^{er} octobre 2017, la France compte 2 790 syndicats mixtes permettant de réaliser des économies d'échelle et de mettre en cohérence des politiques publiques à travers le territoire national.

Même s'ils sont historiquement et numériquement importants, ces syndicats n'ont été que très peu évoqués par nos interlocuteurs. Il semble que cette non-évoquant soit à relier à l'évolution de la conception de la coopération. Ces instruments semblent en effet pleinement acquis et intégrés, au point d'être oubliés dans la plupart des discours concernant la coopération territoriale. Dans une période où celle-ci devient un mot d'ordre politique, ces outils techniques ne sont plus autant mis en avant. Cela ne signifie pas qu'ils sont mal considérés ou que leur utilité est remise en cause mais simplement qu'ils ne suffisent plus à un territoire pour se prévaloir d'une politique de coopération active.

Il nous a cependant paru important de noter l'importance des syndicats mixtes car le fait qu'ils n'aient été que peu évoqués par nos interlocuteurs ne les empêche pas de rester répandus et actifs. Ils influent en effet sur la structuration du territoire car ils ont souvent été les premiers jalons d'un travail commun. Autour de Nantes par exemple, le projet de SCoT a d'abord été géré par un syndicat mixte avant de passer dans les compétences du pôle métropolitain en 2012. De même le Syndicat Mixte Aéroportuaire du Grand Ouest a vu le jour en 2011 pour succéder au Syndicat Mixte d'Études de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et rassembler les collectivités locales concernées par le projet. Un cadre administratif de la région exprime ainsi la manière dont ces deux syndicats, formés autour de projets fédérateurs, ont permis l'avancée du dialogue et la reconnaissance d'interdépendances sur lesquelles il convient de continuer à travailler ensemble, malgré l'abandon du projet d'aéroport.





DGS, communauté de communes en périphérie de Nantes Métropole, février 2018

« Le SCoT et l'aéroport ont été des projets fédérateurs. La communauté de communes a été successivement pour ou contre, mais ça a permis de mettre tout le monde autour de la table. Le syndicat sur l'aéroport a permis de penser collectivement ce qu'on voulait faire de ce projet, et le penser comme un levier d'aménagement. L'aéroport nous aurait aussi permis de régler plus vite des questions comme la mobilité, l'habitat etc. Aujourd'hui, même s'il n'y a plus d'aéroport, ces questions demeurent, ainsi que la crainte qu'elles soient laissées de côté. C'est pour ça qu'il faut que le projet sans aéroport se reconstruise dans le pôle métropolitain. »

De plus, ces syndicats mixtes servent, aujourd'hui encore, de soutien à de nouveaux projets. Le plan mobilité 2020-2025-2030, lancé par Toulouse Métropole s'appuie par exemple en grande partie sur le syndicat mixte de transport Tisséo Collectivités.

Ce plan a pour objectif de développer une mobilité durable entre la métropole et les territoires voisins comme la communauté de communes du Sicoval, notamment *via* la construction du téléphérique urbain sud ou de la troisième ligne de métro.

Bien que parfois considéré par les territoires voisins de la métropole comme trop centré sur celle-ci, ce syndicat a tout de même été cité comme un élément aidant à dépasser les frontières administratives de la métropole et soutenant une volonté politique de coopération.



Cadre administratif, Toulouse Métropole, janvier 2018

« Nous sommes quasiment un cas unique en France. Nous sommes les seuls avec Lyon qui avons fait cet effort d'organiser les politiques de mobilité dans un syndicat mixte qui dépasse le périmètre de la métropole. Ce n'est pas le fait du hasard, mais un choix politique d'assumer le risque de porter le périmètre du syndicat mixte, c'est à dire l'échelle à laquelle est perçue la fiscalité. »

De même au sud de Nantes, c'est la forme du syndicat mixte qui a permis le regroupement de plusieurs territoires du Vignobles Nantais ¹¹. Ce syndicat (syndicat mixte du SCoT et du Pays du Vignoble Nantais) est aujourd'hui un instrument essentiel, par exemple pour bâtir une coopération dans le domaine touristique avec Nantes Métropole.

11. Ces territoires se sont d'abord rassemblés en Pays dont le syndicat mixte est un outils de représentation. Créé par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de 1995, puis renforcé par la loi Voynet de 1999, le statut de Pays permet l'association de plusieurs communes dans un groupement présentant une "cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi". La loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 supprime la possibilité de créer de nouveaux Pays. Ce statut reste surtout important pour les territoires ruraux, les territoires plus urbanisés ayant préféré se tourner vers l'intercommunalité.

➤ **Schémas de planification :**
des cadres de travail communs, introduits par la loi
puis intégrés et valorisés par les acteurs locaux

De la même manière que les syndicats mixtes sont ancrés dans le paysage local, les schémas de planification intercommunaux et régionaux sont aujourd'hui ancrés dans les pratiques, c'est à dire qu'ils font partie des outils que les techniciens savent avoir à disposition et utilisent. Ils forment en effet des cadres de référence, des espaces de travail sur des enjeux et projets stratégiques communs et des lieux de socialisation partagés que ce soit pour les élus ou les cadres administratifs. Aussi, le volet transport du SCoT se construit par la réunion régulière des DGA Transport des différentes intercommunalités.

Nous laisserons ici de côté le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), initiés par la loi NOTRe, car s'il cristallise beaucoup d'attentes, sa mise en place récente rend difficile une prise de recul sur ses implications. En revanche, nous pouvons développer les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), issus de la loi SRU¹², qui ont souvent été le premier lieu de réunions formalisées entre les élus d'un territoire. Au Nord du département Loire-Atlantique par exemple, les représentants des communautés de communes entourant Nantes situent leurs premières interactions avec la métropole dans les années 2002-2003. Les schémas de planification sont pensés comme un cadre de réflexion légitime, non seulement car ils relèvent d'une obligation législative mais aussi car ils ont su prouver leur utilité en permettant une mise en cohérence des politiques publiques initiées par les intercommunalités sur des sujets transversaux comme la mobilité. Le périmètre des SCoT est bien intégré dans les représentations et les pratiques et commence même, comme nous le développerons par la suite, à influencer sur l'action des acteurs en tant que cadres de pensée. C'est pourquoi certains territoires proches géographiquement mais extérieurs au SCoT (comme par exemple la Communauté de Communes Terres de Montaigu ou d'autres territoires situés au sud de Nantes), vivent comme une contrainte le fait de ne pas en faire partie.

Cependant, le périmètre des SCoT, qui a été défini en fonction des affinités politiques, des cadres institutionnels et de l'histoire des territoires, ne correspond pas forcément à la manière dont les habitants vivent le territoire. Le bassin de vie de Nantes comporte par exemple sept SCoT différents. Afin de lutter contre les "effets de frange" et de dégager une vision stratégique du territoire, des travaux plus ou moins récents, et plus ou moins aboutis, envisagent la création d'interSCoT, c'est à dire la formalisation d'une coordination technique entre les différents SCoT. Les territoires de l'aire urbaine Toulousaine ont ainsi adopté en 2005 une charte qui prévoit la recherche d'expertise commune et l'articulation du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine avec le SCoT du Nord Toulousain, le SCoT Lauragais

12. Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, 13 décembre 2000.



et le SCoT du Pays Sud Toulousain grâce un Groupement d'Intérêt Public¹³. Autrement dit, les schémas de planification ont beau être des instruments imposés par la loi, une certaine marge d'évolution est possible. Lorsque les acteurs locaux se saisissent pleinement de ces instruments, ils peuvent les adapter à leurs besoins, par exemple en cherchant une mise en commun sur un périmètre plus large.

**➤ Le SCoT : une opportunité de dialogue
et de reconnaissance des interdépendances
qui fait émerger de nouvelles demandes**

De plus, s'il existe un risque que la phase d'élaboration de ces schémas se cantonne à la réalisation des obligations fixées par la loi, les acteurs semblent en pratique plutôt décidés à profiter des opportunités de dialogue offertes. Des groupes de travail thématiques permettent d'aborder des enjeux comme la mobilité ou la gestion de l'étalement urbain qui, par définition, dépassent les frontières administratives. La période d'élaboration de ces schémas est décrite comme un moment fédérateur, notamment car elle implique la rencontre régulière des élus et directeurs de service (DGS) qui apprennent à mieux se connaître.

Plusieurs acteurs nantais expliquent ainsi par l'expérience du SCoT l'évolution du climat local depuis les années 2000 vers une « relation de bon voisinage, basée sur l'interconnaissance et le respect mutuel ». Le DGS d'une communauté de communes limitrophe à Nantes Métropole estime qu'après un renouvellement électoral, la participation de nouveaux élus à l'élaboration du SCoT entraîne une prise de conscience des interdépendances interterritoriales et leur ouverture aux problématiques de coopération.

L'élaboration des schémas peut alors faire émerger de nouvelles demandes et volontés de coopération. La réalisation du SRADDET de la région Hauts-de-France a ainsi été l'occasion d'un travail commun entre Amiens et Lille, rendu nécessaire par la fusion des régions Picardie et Nord-Pas-De-Calais. Peu intuitif au départ pour les acteurs locaux, il a permis de dégager des thématiques communes sur la question des transports ferroviaires (lobby commun auprès de la SNCF pour améliorer la régularité et la qualité du trafic entre les deux villes) et de l'enseignement et de la recherche (association avec l'École Supérieure d'Art et de Design d'Amiens dans le cadre de la nomination de Lille Métropole comme Capitale Mondiale du Design). Cette concertation dans un cadre régional donne par ailleurs de la consistance à la conception du Conseil régional comme lieu d'intermédiation des politiques publiques¹⁴.

13. AUA/T Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse aire métropolitaine, *Interscot : de l'aire urbaine au grand bassin toulousain*, Dix ans de construction territoriale, 2018.

14. Xavier Desjardins et Daniel Béhar, « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 733.3 (2018), 17-19.

Instances de dialogue et agences d'urbanisme : une utilisation qui varie en fonction du contexte local et influe en retour sur la capacité de coopération des acteurs

Les travaux de Lascoumes et Le Galès¹⁵, à propos des instruments de politiques publiques ont montré que ces derniers, loin d'être de simples outils techniques, ont une incidence directe sur la manière de construire une politique publique, sur ses objectifs, et sur les valeurs qu'elle véhicule. De même, certains instruments mis en avant pour appuyer la coopération entre les métropoles et leur hinterland façonnent des cadres de pensées et les pratiques des responsables locaux et donc influent sur leur capacité à provoquer ou saisir les opportunités de coopération. Les instances de dialogue et les agences d'urbanisme font partie de ces outils qui apparaissent sur nos trois études de cas, tout en prenant des formes et un rôle très différents.

► La recherche d'un intérêt commun au sein des associations de dialogue liées à une impulsion politique

Le pôle métropolitain¹⁶, structure phare introduite par la loi RCT¹⁷, appartient à la catégorie plus large des instances de dialogue, lesquelles suivent deux trajectoires principales. Le premier type d'instances naît de la volonté d'une personnalité politique d'impulser un dialogue d'abord entre les élus et puis les DGS d'un territoire. Il s'agit par exemple de l'Association de Dialogue Métropolitain initiée par Pierre Cohen alors qu'il était président de Toulouse Métropole, ou de l'Association de l'Aire Métropolitaine de Lille portée par Pierre Mauroy. La volonté à l'origine de la création de ces associations est semblable à celle qui conduit à la création de pôles métropolitains à savoir de réunir les représentants de différents territoires pour trouver un intérêt commun et répondre ensemble à des problèmes qui dépassent les frontières administratives.

L'idée de les faire évoluer pour devenir des pôles est d'ailleurs parfois affichée. Cependant ces associations peuvent sembler souffrir d'un manque de portage politique depuis le départ de leur fondateur. L'impulsion politique est relevée comme très déterminante pour ces instances selon plusieurs personnalités rencontrées, elles n'ont par conséquent pas eu le temps de s'ancrer suffisamment pour devenir des pôles de dialogue pérennes. L'idée initiale n'est généralement pas remise en cause mais les critiques sont multiples : périmètre questionnable, inefficacité, évitement des sujets importants, etc. À Toulouse, le DGS d'une communauté de commune limitrophe exprime ainsi son désappointement face à l'Association de Dialogue Métropolitain :

15. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner Par Les Instruments* (Paris : Presses de Sciences Po, 2005).

16. Il existe deux types de pôles métropolitains : resserrés autour d'un projet particulier (par exemple le pôle métropolitain Nantes-St Nazaire d'abord structuré autour de l'élaboration du SCoT) ou destinés à coordonner un dialogue sur une échelle élargie (par exemple le Pôle Loire Bretagne). Cette partie se concentre principalement sur le premier type de pôle.

17. Loi de Réforme des Collectivités Territoriales, 16 décembre 2010.





«Aujourd'hui, le dialogue est en panne. C'est un endroit où les sujets importants sont évités. Nous allons parler de culture, de biennale du patrimoine. C'est bien mais nous voudrions aborder d'autres sujets. Le dialogue rassemble toutes les villes moyennes à une heure de Toulouse, or ce qui intéresse ces villes ce sont les questions d'emplois, d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de transports.»

Si elle facilite la mise en relation, l'Association ne semble donc pas permettre pas l'émergence concrète d'une culture commune et de projets établis.

» **Structuration et élargissement des compétences pour les pôles métropolitains constitués autour d'un projet fondateur**

Le deuxième type d'instances, déjà formalisées comme pôle métropolitain, est plutôt né autour d'un projet d'aménagement : par exemple, l'élaboration du SCoT pour le pôle métropolitain Nantes-St Nazaire ou l'installation du Louvres-Lens pour le pôle métropolitain de l'Artois. Il est intéressant de noter que ces projets résultent d'une impulsion extérieure, ici la loi ou l'État lui-même. Ces pôles semblent plus solides car l'existence du projet fédérateur n'est pas remise en cause par l'alternance politique. Puisqu'un projet est formalisé dès le départ, la construction de l'intérêt commun semble moins compliquée que dans le premier type d'association où le lobbying personnel occupe une plus grande place. Même s'ils sont parfois encore critiqués comme trop timides, ces pôles (dont la jeunesse ne doit pas être sous-estimée) ont de plus été capables d'élargir leur périmètre d'action pour se saisir de nouvelles problématiques. Le pôle métropolitain de Nantes-Saint-Nazaire s'intéresse par exemple à la question du télétravail, en réponse à des enjeux de mobilité. Après avoir travaillé à l'établissement concret du Louvres-Lens, le pôle Métropolitain de l'Artois tente quant à lui, de faire ressortir une identité commune à plusieurs centralités du Bassin Minier. La prise de conscience de cette identité devant permettre un rassemblement et un dialogue plus équilibré avec la métropole.

Dans un cas comme dans l'autre, ces instances de dialogue concentrent une attente importante de la part des territoires périphériques aux métropoles. S'ils s'estiment parfois désabusés quant à leur capacité à aboutir sur des sujets cruciaux comme le développement économique, ceux-ci y voient quand même un espace de rencontre permettant une meilleure connaissance mutuelle ; une porte d'accès à la métropole ; et un moyen de neutraliser en partie les asymétries de dialogue. Le pôle métropolitain peut de plus être un outil pédagogique où élus, techniciens, acteurs économiques apprennent à travailler ensemble.

➤ Agences d'urbanisme : un soutien à l'ingénierie locale qui équilibre le dialogue

De même que la manière dont les acteurs locaux se saisissent des instances de dialogue influe sur l'avancée de celui-ci, l'organisation et le positionnement des agences d'urbanisme impactent le travail des élus et directeurs de services.

Étant avant tout des outils de connaissance du territoire, notamment dans le temps long, les agences sont des facteurs d'expertise et d'objectivité. Dans ce sens, elles représentent une ressource intéressante pour tous et un soutien primordial à l'ingénierie des territoires plus petits qui disposent de moins d'agents ou de temps pour identifier et développer les interdépendances avec leurs voisins. Diffusées à tous leurs membres, leurs publications participent à réduire les asymétries d'information et donc à construire un dialogue mieux équilibré entre métropole et territoires périphériques. La Loi d'Orientatation Foncière (1967) comme la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) font en effet de ces agences un lieu de partenariat entre métropoles, intercommunalités avoisinantes, établissements publics mais aussi État. Plusieurs cadres administratifs de communautés de communes entourant les métropoles ont ainsi estimé qu'au sein de l'agence, un dialogue plus souple et plus équilibré est possible car la puissance imposante de la métropole semble diluée.

« Ces instances de dialogue concentrent une attente importante de la part des territoires périphériques aux métropoles »



**➤ Une organisation en réseau
pour répondre aux besoins de chacun
et faire émerger de nouveaux sujets d'échange**

De plus, la coordination entre les différentes agences d'urbanisme participe à construire une vision du territoire à plusieurs échelles. Si des coopérations ponctuelles existent depuis plusieurs années, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) encourage aujourd'hui à travailler directement en réseau. L'agence d'urbanisme de Lille est par exemple intégrée au Réseau Régional des Agences d'Urbanisme des Hauts-de-France qui regroupe les agences de Lille, Dunkerque, Maubeuge, l'Artois, l'Oise-la-Vallée, Amiens, St-Omer, Boulogne-sur-Mer. Cette coopération accrue entre agences permet à la fois de construire une vision élargie du territoire et de répondre à des questions de proximité. Pour prendre l'exemple du pôle métropolitain de l'Artois : il bénéficie à la fois de la réflexion menée par le réseau régional sur les mobilités ; et des recherches de son agence d'urbanisme sur des problèmes plus spécifiques comme la gestion des services publics et des ressources fiscales suite à l'arrivée de populations défavorisées. La répartition des tâches entre les différentes agences peut aussi s'effectuer lorsqu'elles interviennent en renfort à l'élaboration des schémas de planification. Pour la construction du SCoT de Nantes-St Nazaire, l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN) a par exemple animé les volets déplacements, commerce et polarités urbaines, quand l'Agence d'Urbanisme de la Région de St-Nazaire (ADDRN) animait la réflexion sur les zones d'activités.

Enfin, le positionnement des agences d'urbanisme influence le positionnement des responsables locaux. Puisqu'elles disposent d'une certaine autonomie, elles peuvent faire ressortir des sujets qui n'étaient pas mis à l'agenda. Un cadre administratif de la MEL estime ainsi que les publications de l'agence d'urbanisme agissent comme des piqûres de rappel sur la nécessité d'ouvrir son champ de vision et permettent des échanges d'expériences dans des domaines comme l'habitat où la politique de la métropole est plutôt autocentrée. Elles participent aussi au renforcement de certains cadres de pensée, notamment car elles interviennent comme un soutien important pour l'élaboration des schémas de planification. L'injonction de la FNAU à travailler en réseau est d'ailleurs directement liée à la fusion des régions et la nécessité de présenter une ingénierie unifiée pour faciliter l'élaboration des schémas régionaux.

Ainsi, si les instances de dialogue et les agences d'urbanisme influent différemment sur la pratique des acteurs - en fonction de leur organisation et de l'utilisation qui en est faite - ces outils apparaissent sur chaque terrain d'étude. Si leur fonctionnement est parfois difficile, que ce soit pour réussir à bâtir un intérêt commun ou aborder des sujets comme le développement économique, ils ont réussi à s'imposer dans l'esprit des acteurs qui ne remettent pas en cause leur existence.

Une recherche d'instruments complémentaires pour affirmer une conception spécifique de la coopération

Les instruments cités plus haut influencent donc la capacité des acteurs locaux à se saisir des opportunités de coopération. Mais d'autres instruments révèlent eux la volonté de véhiculer, d'afficher, une certaine conception de la coopération. Alors que les contrats, notamment les contrats de réciprocité, soulignent la volonté de dépasser les cadres institutionnels pour favoriser une coopération bilatérale entre la métropole et un de ses voisins, l'intervention d'une institution tiers (État, région, département) comme médiateur est signe d'une recherche de consensus et d'harmonisation des politiques publiques dans le respect des cadres établis.

» La contractualisation : engager et sécuriser le dialogue pour les territoires périphériques à la métropole

Les contrats de réciprocité, introduits en 2015, doivent permettre de poser un cadre concret à une coopération gagnant-gagnant entre espaces ruraux, périurbains et urbains. À ce jour, seuls deux ont effectivement abouti dont celui entre la Métropole de Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne (juillet 2017). La lenteur de signature de ces contrats est assez révélatrice des interrogations qu'ils soulèvent.

Sur le terrain, l'usage de la contractualisation est perçu comme un signe de maturité du territoire. La structuration en interne des métropoles ou des communes et intercommunalités alentours est en effet un préalable à la mise en place de coopérations.



Cadre administratif de la Métropole Européenne de Lille, mars 2018

« On est arrivé à une certaine maturité des métropoles, qui ont travaillé sur leurs compétences en interne, sur des éléments de cohésion. Aujourd'hui il y a suffisamment d'éléments pour pouvoir un peu lever la tête et travailler avec l'environnement. »

La capacité à s'ouvrir à des projets communs dénote donc d'une certaine avancée dans cette phase de structuration interne, essentielle pour pouvoir envisager une relation constructive avec ses voisins. La formalisation du contrat répond de plus à deux préoccupations des territoires périphériques aux métropoles : aborder des projets concrets et créer un cadre sécurisant en écrivant, noir sur blanc, la volonté de la



métropole de ne pas se positionner comme une puissance aspirante. Si leur préparation demande des moyens humains et du temps, leur portage ne nécessite pas forcément la création de nouvelles structures. Adaptables au gré des avenants, ils permettent de poser le premier pas d'une coopération amenée à évoluer. Ces divers avantages ont d'ailleurs conduit des territoires qui ne faisaient pas partie de l'expérimentation des contrats de réciprocité à s'engager tout de même sur la voie de la contractualisation. C'est par exemple le cas de la communauté de communes Pévèle-Carembault qui a signé avec Lille une convention cadre pour engager la coopération, notamment sur la mobilité, le développement économique ou la gestion de l'eau dans le cadre de la GEMAPI¹⁸. Ces contrats ne font néanmoins pas l'unanimité, que ce soit car l'identification du partenaire et des projets pertinents est loin d'être évidente (le duo Métropole de Lyon-Pays d'Aurillac proposé lors du Comité Interministériel des Ruralités interroge, ne serait-ce que par la distance qui sépare ces deux territoires) ou parce que la signature du contrat entraîne la crispation des territoires non-associés, comme nous le verrons pas la suite. Une interrogation persiste par ailleurs quant aux réalisations à venir dans la mesure où ces contrats sont récents et que leur mise en place opérationnelle n'est pas encore observable.

POINT SUR LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ

L'idée de créer des contrats de réciprocité émerge au cours des Assises de la ruralité de 2014, avant d'être reprise par le premier comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, à Laon.

Quatre territoires expérimentaux avaient alors été désignés : Lyon et Aurillac ; Le Creusot et le Morvan ; Brest avec le pays Centre Ouest Bretagne ainsi que Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne. Le Pacte État-Métropoles et sa déclinaison en Pacte métropolitain d'innovation de 2016 sont venus ancrer cette démarche.

Parmi les territoires expérimentaux **seuls ceux de Brest et de Toulouse ont pour l'instant abouti à un contrat.**

Signé entre le président de Toulouse Métropole, Jean-Luc Moudenc, et le président du PETR Pays des Portes de Gascogne, Raymond Vall, en présence du ministre de la Cohésion des territoires, Jacques Mézard, le 10 juillet à Fleurance (Gers), ce contrat engage des coopérations dans sept domaines (alimentation, télétravail, tourisme...) entre la métropole de Toulouse et le PETR, composé de 160 communes, situé à l'Est du département du Gers.

18. Compétence GEMAPI : Gestion des Milieu Aquatiques et Prévention des Inondations.

» Coopération territoriale : quelle légitimité pour une institution médiatrice ?

De même la question des parties prenantes fait débat. La coopération doit-elle directement s'organiser entre la métropole et les territoires qui lui sont proches (via un pôle métropolitain par exemple) ? Ou d'autres institutions, comme le département, la région ou l'État sont-elles appelées à jouer un rôle ? La présence en effet d'une autre instance, régulatrice des échanges, peut être vue de manière positive dans la mesure où elle pourrait sécuriser des accords tripartites, lancer des appels à projet ou apporter un soutien à l'ingénierie locale.

La difficulté étant de trouver une institution qui disposerait de la légitimité nécessaire pour se placer à la fois comme une scène de dialogue et « un chef d'orchestre » garant de l'équilibre des coopérations. L'expérience d'une Société d'Économie Mixte (SEM) destinée à offrir un service intégré pour la rénovation énergétique des logements privés aux particuliers de la région Nord-Pas-de-Calais, est révélatrice de cette question de la légitimité. Constituée à l'échelle régionale, la SEM s'est délitée suite à une alternance politique au niveau de la région, aucun autre acteur n'ayant réussi à reprendre son rôle d'animateur. Un cadre administratif de la MEL raconte ainsi :



« Lorsque la région a décidé de se retirer, les territoires étaient favorables à la poursuite. Nous avons donc essayé de continuer sans la région mais cela demandait beaucoup d'organisation logistique or nous n'avions ni le temps, ni la légitimité de la région. Certaines agglomérations ont tenté de reprendre le flambeau, au moins pour continuer les échanges. Mais c'était beaucoup moins porteur que lorsque le projet est chapeauté par une structure territoriale un peu plus large qui a toute sa légitimité à animer le débat. »

Trouver une structure qui puisse animer légitimement ce débat semble assez compliqué. Si le département joue historiquement le rôle de redistributeur et continue d'être un soutien important pour les territoires ruraux, il a vu ses compétences décroître fortement. L'image du département du Rhône s'effaçant sur le périmètre de la métropole est forte dans les représentations. La région, collectivité montante, dispose de plus de moyens comme en témoigne l'initiative de la Région Nord d'organiser huit groupes de dialogue sur son territoire via le SRADDET. Ce sont d'ailleurs généralement vers elle que se tournent les attentes. Néanmoins, sa relation à la métropole n'est pas forcément évidente (opposition politique à Nantes, concurrence à Lille, région englobant deux métropoles en Occitanie) et elle est souvent en pleine restructuration interne du fait des fusions imposées par la loi NOTRe.



Enfin si l'État dispose d'outils comme la fiscalité ou l'incitation législative et financière, son intervention directe peut être vécue comme intrusive. Sa tentative de relancer l'Association de l'Aire Métropolitaine de Lille s'est ainsi soldée par un échec, que les acteurs du bassin minier attribuent non à une mauvaise initiative mais à une erreur d'approche.

Finalement, la réflexion sur ces outils complémentaires de coopération appelle à repreciser la définition de la coopération attendue. Sa poursuite ouvrirait en effet sur des questionnements relatifs à l'inclusion directe de la société civile (*via* les conseils de développement par exemple) ou des grandes entreprises de gestion des réseaux.

Révélateurs des interdépendances entre métropoles et territoires périphériques, les instruments de la coopération se présentent ainsi à la fois comme des outils techniques qui soutiennent le dialogue, et comme des facteurs d'évolution qui influencent la volonté et la capacité des acteurs locaux à s'engager pour une mise en réseau des territoires.

Comprendre pleinement leurs utilisations et leurs implications nécessite la mise en perspective de ces instruments avec des contextes territoriaux historiques différenciés, et avec des pratiques professionnelles propres aux acteurs qui les portent.

III

Des configurations
métropolitaines
qui dépendent
de contextes
historiques et
culturels propres



Si nous entendons dépasser les particularités et trouver des points de comparaison dans l'analyse des dynamiques métropolitaines, il apparaît important de revenir sur le contexte historique et géographique de chacun de nos terrains d'étude. Chaque métropole s'inscrit en effet différemment dans son territoire et ses relations aux autres intercommunalités ou communes sont largement tributaires de la géographie des lieux, d'un héritage historique en termes de patrimoine, de migrations, mais aussi de frontières et de relations interpersonnelles. Cette réalité du territoire, déjà donnée pour les acteurs d'aujourd'hui, contribue à influencer les représentations et pratiques de chacun. La prise en compte de cette réalité est nécessaire pour comprendre l'évolution de la coopération interterritoriale et de la métropolisation à Toulouse, Lille et Nantes.

Le territoire, une donnée géographique et socio-économique pour les acteurs d'aujourd'hui

Les territoires bordant les métropoles héritent en effet de relations politiques et d'interdépendances économiques anciennes, qui continuent d'influencer la façon dont se mettent en place les coopérations. En outre, la division fonctionnelle du travail marque durablement les relations interterritoriales.

Si Nantes, Toulouse et Lille sont toutes métropoles au sens de la loi MAPTAM au 1^{er} janvier 2015, leur développement historique s'inscrit dans des réalités différentes, premièrement influencées par la géographie des lieux.

À Nantes, la Loire a façonné un ensemble commercial complémentaire entre un arrière-pays agricole fournisseur en denrées alimentaires et le port de St-Nazaire, ouverture Atlantique permettant leur exportation. Grâce à la façade maritime les territoires hors métropole trouvent également un développement endogène, par exemple à travers le tourisme. La richesse des territoires concernés s'explique en outre par une bonne gestion des flux humains et commerciaux ainsi que la forte présence de pratiques coopératives. De même, la diversité des activités rend le territoire plus résilient face aux chocs économiques comme la nécessaire reconversion industrielle ou la crise de 2008. Le territoire est donc relativement bien intégré et la métropole perçue comme irriguant un large territoire. À travers l'exemple de la réhabilitation de l'Île de Nantes, Gilles Pinson, dans *Gouverner la ville par projet*¹⁹, présente une métropole qui a toujours bénéficié de connexions et d'un soutien important de la part de son hinterland, favorable à l'élaboration de projets conjoints.

19. Gilles Pinson, *Gouverner par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, (Paris : Presses de Sciences Po, 2009)

À Toulouse, l'élément marquant n'est pas le fleuve, mais plutôt la couronne de villes moyennes situées à une heure de la métropole qui a conduit à un système en étoile, structuré en partie par l'industrie aéronautique. Cette dernière participe à l'organisation de l'espace autour de Toulouse, notamment grâce à l'implantation de sous-traitants sur différents territoires (Rodez, Figeac, le département du Gers), les cadres salariés alimentant de leur côté un processus de périurbanisation vers les villes moyennes de cette couronne. Les relations domicile-travail et la forte mobilité entre ces pôles participent à la mise en réseau des villes moyennes, comme Castres, Rodez ou Albi. Cependant les liens avec la métropole ne sont historiquement pas aussi denses qu'à Nantes. Les élus locaux témoignent d'une certaine méfiance vis-à-vis de la ville centre parfois perçue comme trop imposante, voire « vampirisante », et longtemps tournée vers son propre développement.

*« La division
fonctionnelle du travail
marque durablement
les relations
interterritoriales »*



À Lille, deux problématiques sont centrales pour comprendre les dynamiques territoriales. En premier lieu, le caractère transfrontalier de la ville oriente une partie des échanges vers l'Europe, Lille appartenant pleinement à l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Les problématiques transfrontalières y sont ainsi prépondérantes, la frontière belge passant au centre même de l'agglomération. En second lieu, le territoire du Nord ne peut être compris sans son histoire industrielle. Le système urbain est indissociable de la conurbation Roubaix-Tourcoing-Lille et du bassin minier plus au sud. Cette hyperspécialisation dans l'industrie textile d'une part, et minière et sidérurgique d'autre part, a organisé un territoire pensé par et pour l'industrie, caractérisé par un maillage très dense de villes moyennes autour de Lille, avec des flux de marchandises et de travailleurs importants. Cette organisation n'a en revanche pas donné au bassin minier la même résilience que celle connue par Nantes face à la désindustrialisation. Cette région reste ainsi caractérisée par des territoires peu urbanisés au sud, toujours en restructuration et en recherche de trajectoire socio-économique stable. Naturellement, ces fractures sociales constituent un frein à leur développement et à l'instauration de relations institutionnelles et politiques solides avec la métropole malgré des tentatives de restructuration en réseau.

➤ Une multiplicité de flux traversant et organisant l'espace métropolitain

Ainsi, les métropoles ne sont pas des entités qui s'inscrivent indifféremment dans un territoire. Leur ancrage historique et géographique influe au contraire sur les dynamiques de métropolisation et les relations qui se nouent à l'échelle régionale. La question des flux, de leur gestion et de leurs conséquences en termes de redistribution de la richesse reste centrale, aussi bien à Nantes qu'à Toulouse et Lille. 80 % des actifs de la communauté de communes Pévèle-Carembault au sud de Lille sont par exemple concernés par les déplacements pendulaires, dont 70 % en direction de la MEL. Dans les zones d'influence métropolitaine, les parcours résidentiels, professionnels ou universitaires se vivent alors à plusieurs échelles. Les déplacements réguliers entre métropoles et territoires alentours soulèvent le problème de « la démocratie du sommeil », ou de l'inadéquation entre zones économiques productives et résidentielles²⁰, et posent la question du rééquilibrage économique entre communes de résidence et d'activité. Sur la question scolaire par exemple, un cadre administratif d'une intercommunalité limitrophe à la métropole Nantaise a évoqué des compensations financières versées par sa communauté pour contrebalancer le fait qu'une grande partie des élèves soient en fait scolarisés à Nantes.

Une bonne coordination dans la gestion des flux est de ce fait cruciale face au risque de mitage spatial et social du territoire. L'accueil des populations provenant de la métropole pose en effet des questions

20. Laurent Davezies, *La République Et Ses Territoires : La Circulation Invisible Des Richesses*, (Paris : Seuil, 2008).

très différentes pour les territoires périphériques selon qu'il s'agit de ménages modestes, chassés par un foncier élevé, ou de cadres métropolitains attirés par des espaces périurbains ou ruraux.

FLUX DE MASSE SALARIALE DANS LES ANCIENNES

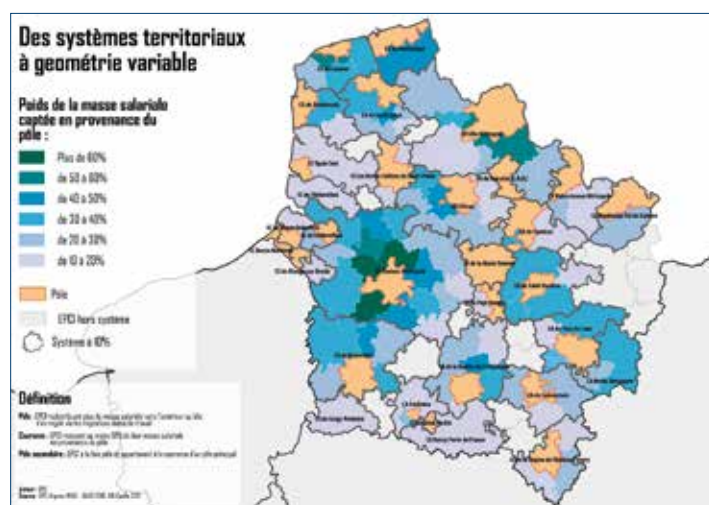
RÉGIONS

NORD-PAS-DE-CALAIS, PAYS DE LA LOIRE ET MIDI-PYRÉNÉES

La mobilité pendulaire (déplacements individuels quotidiens entre le domicile et le lieu de travail) est un phénomène que les territoires gèrent suite à l'augmentation de la périurbanisation aux alentours des métropoles. À ce jour, un Français parcourt en moyenne 45 kilomètres par jour, soit 9 fois plus qu'il y a cinquante ans^[1]. Ces mobilités ont certaines conséquences négatives comme la congestion des autoroutes et la pollution environnementale. C'est pourquoi les thématiques de mobilité sont centrales dans les Pactes État-Métropole (notamment à travers le développement du transport en commun, de pistes cyclables ou du télétravail). Ces déplacements réguliers entre métropoles et territoires alentours soulèvent également le problème de l'inadéquation entre zones économiques productives et résidentielles, et posent la question du rééquilibrage économique entre communes de résidence et d'activité. Les cartes ci-dessous présentent le poids de la masse salariale captée en provenance du pôle dans les anciennes régions Picardie, Loire-Atlantique et Midi-Pyrénées en 2010. La masse salariale correspond à la somme des rémunérations brutes versées par l'entreprise à ses salariés. Les « pôles » sont des intercommunalités redistribuant plus de masse salariale vers l'extérieur qu'elles n'en reçoivent *via* les migrations pendulaires. En orange sur les cartes, ces pôles comprennent Lille, Nantes et Toulouse mais aussi Albi, Carcassonne ou Amiens.

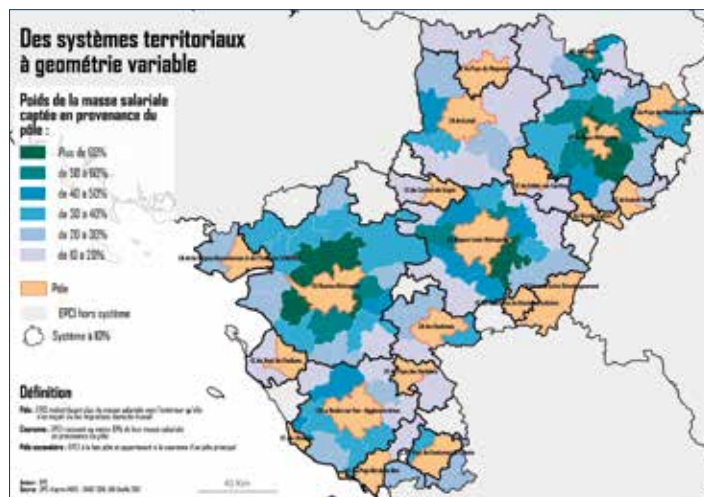
Si Lille Métropole fait partie des pôles majeurs, nous pouvons noter que la redistribution de la masse salariale est moins importante que pour la communauté d'agglomération Amiens Métropole. Au sud de Lille, la communauté de communes Pévèle-Carembault fait partie des territoires pour lesquels le poids de la masse salariale captée en provenance du pôle est des plus importants (entre 50 et 60 %). Néanmoins, les communes et intercommunalités aux alentours semblent capter moins de flux, majoritairement entre 10 à 30 %.

RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS



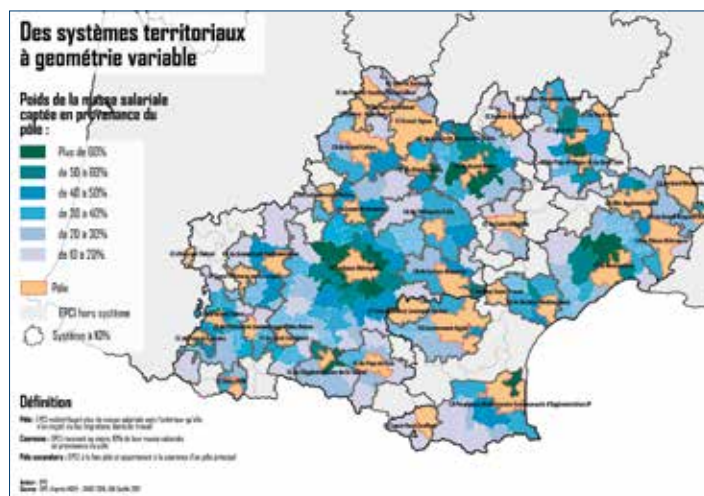
RÉGION PAYS DE LA LOIRE

Dans la région Loire-Atlantique, la Communauté Urbaine Nantes Métropole redistribue davantage de masse salariale vers son environnement territorial. De manière générale, dans la couronne nantaise (regroupant les intercommunalités recevant au moins 10 % de leur masse salariale en provenance du pôle), la masse salariale des territoires provient entre 30 et 50 % du pôle principal. Il existe ainsi une couronne de communes limitrophes à Nantes dont la masse salariale provient à plus de 60 % du pôle.



Comme dans le système territorial nantais, Toulouse Métropole est caractérisée par d'importants flux de masse salariale en direction des communes et intercommunalités limitrophes. La situation diffère cependant, avec une plus forte présence de pôles secondaires dans le système toulousain, soit des intercommunalités se présentant à la fois comme pôle et comme appartenant à la couronne d'un autre pôle principal (donc captant au moins 10 % de sa masse salariale). Ces migrations sont caractéristiques de l'organisation territoriale de l'aire urbaine, avec des villes moyennes organisées en étoile autour de Toulouse et entretenant des liens forts grâce aux sous-traitants de l'industrie aéronautique. Les interdépendances spontanées qui s'inscrivent dans ce système révèlent ainsi à la fois une redistribution de la masse salariale vers les intercommunalités en périphérie et des enjeux forts pour la mobilité quotidienne des actifs.

RÉGION MIDI-PYRÉNÉES



Des représentations mentales des territoires qui influencent les pratiques des acteurs locaux

La réalité historique et géographique du territoire, que nous venons d'exposer, contribue à façonner et renforcer des espaces de représentations et de pratiques partagées et à faire émerger une identité locale. Nos interlocuteurs ont ainsi souligné des regroupements, par exemple entre petites polarités qui ont l'habitude de travailler en « réseau d'identités similaires » ; ou alors à Lille avec une identité façonnée par l'histoire du bassin minier. Cette capacité à se regrouper et à partager une vision globale, peut se retrouver à travers l'usage d'outils comme le SCoT, PLUi, ou encore avec des structures comme les pôles métropolitains (même si leur constitution est naturellement emprunte de rapports de force). De manière générale ces périmètres de représentation collective, qu'ils s'appuient sur l'histoire ou les outils, déterminent en grande partie la capacité à collaborer avec les autres territoires et tout particulièrement avec la métropole. En ce sens les représentations communes peuvent constituer un accélérateur pour la coopération. Comme l'ont avancé la plupart de nos interlocuteurs : intégrer une structure comme un pôle métropolitain contribue à pouvoir se penser en système. Dans le cas nantais, les plus petites communes semblent s'identifier davantage en rapport avec la métropole, jusqu'à se « sentir nantaises ». De même, le PETR Pays Portes de Gascogne est présenté par ses responsables politiques et techniques comme un ensemble propice à la coopération avec la métropole, en tant que ses acteurs internes s'appuient déjà sur des représentations partagées et une stratégie de développement commune fondée sur l'industrie aéronautique de pointe.

› La place de l'intercommunalité dans le partage d'une vision commune

Amorcée dans les années 1960, la construction intercommunales a été fondamentale pour impulser et soutenir l'émergence d'une vision commune entre territoires. Les groupements de communes ont pour objectif de se détacher de l'intérêt communal pour se diriger vers l'intérêt communautaire, plaçant ainsi la coopération au centre de cette démarche. Sur nos trois terrains d'étude, l'intercommunalité a suivi des évolutions différentes, les territoires lillois et nantais ayant été très en avance dans leur construction intercommunale. En effet, les structures ayant vocation à devenir les métropoles de Lille et de Nantes, ont toutes deux émergé en 1967 (il s'agissait pour Lille d'une obligation juridique suite à la loi de 1966²¹). Les territoires environnants ont ensuite été entraînés dans cette démarche afin de se protéger contre une possible « absorption » par la métropole. Un cadre administratif d'une communauté de communes proche de Lille parle ainsi « d'intercommunalité défensive ».

21. Loi relative aux communautés urbaines, 31 décembre 1966.



Dans la région toulousaine, la construction intercommunale a davantage tardé et peiné à s'ancrer dans les mentalités. Les acteurs rencontrés ont ici souligné la grande taille de la ville de Toulouse, qui historiquement limitait la construction intercommunale. Certains cadres administratifs issus des communes alentours ont également évoqué sa mise à distance. L'histoire intercommunale de Toulouse s'amorce seulement dans les années 1990, et un ancien élu de la ville explique ce mouvement par la nécessité de s'ouvrir et de « s'entendre avec les villes de la périphérie » sous peine d'être asphyxiée.

Si l'intercommunalité est aujourd'hui ancrée dans les pratiques des acteurs de nos trois environnements territoriaux, il semble parfois difficile pour les élus de dépasser le cadre communal pour réellement porter l'intérêt communautaire. Ce sujet pourra être abordé plus loin, notamment à travers la problématique du vote. Néanmoins, cela permet déjà de souligner que, si l'impulsion d'une vision commune existe, ces périmètres de pensée peuvent aussi constituer un frein à la coopération par exemple avec la constitution d'intercommunalités défensives ou la tardive structuration intercommunale du territoire toulousain.

Une interrogation peut également naître sur la définition (voir l'existence) du « bon périmètre », lorsque les territoires aux extrémités des réseaux ou des frontières administratives se demandent pourquoi les échanges s'arrêtent à leur limite. Cette vision de la coopération peut être plus ou moins fataliste, mais elle pointe tout de même la problématique du périmètre des pratiques. C'est en ce sens qu'on peut comprendre les freins qu'il peut y avoir à la coopération, ou du moins à la mise en relation, entre métropoles et territoires avoisinants.

➤ La question des frontières : les limites administratives comme frein à la coopération

Le dépassement des périmètres qui cloisonnent les représentations relève autant du niveau de structuration de l'intercommunalité ou du pôle métropolitain, que des nouvelles normes édictées au niveau national ou européen. Cela répond également à la nécessité d'adapter les politiques publiques aux réalités territoriales, notamment car les périmètres de représentation des élus locaux ne correspondent pas toujours aux pratiques des populations. Le sujet des frontières administratives, régionales ou départementales, a d'ailleurs souvent été évoqué. Il en est notamment ressorti que les restructurations régionales suite à la loi NOTRe ont perturbé les relations interterritoriales.

Alors que la métropole lilloise doit par exemple, reconstituer sa légitimité au sein d'une région élargie, les relations entre territoires avoisinants sont en pleine restructuration, chacun devant apprendre ou réapprendre à travailler avec ses voisins pour monter des projets communs. La frontière départementale est quant à elle vue comme

une barrière à la coopération, par exemple pour les territoires liés à Nantes mais extérieurs au département Loire-Atlantique. Les acteurs locaux lui reprochent de cloisonner les visions et de ne pas être adaptée à la gestion des dynamiques territoriales.

Nos interlocuteurs ont ainsi exprimé l'envie ou le besoin, de dépasser ces cadres de pensée afin de mieux adapter les politiques publiques aux nouvelles réalités territoriales.



**Cadre administratif de la Métropole Européenne de Lille,
mars 2018**

« Il faut être capable de répondre à des enjeux qui vont au-delà des frontières administratives, que ce soit la gestion de l'eau, la qualité de l'air, de l'habitat, de la circulation. Aujourd'hui, les citoyens, les habitants, se fichent de savoir où s'arrête la limite de telle ou telle institution. Ils vivent dans des territoires multiples, en multi-appartenance donc ont des besoins qui s'expriment à cette échelle-là. »

De fait, il existe un besoin et une demande pour davantage de souplesse dans les politiques publiques, souplesse pour le moment limitée par la question des frontières administratives et des intérêts partisans.

**» Dynamiques de métropolisation :
du « centre unique » à la notion de « centralité »**

Ces freins institutionnels à la coopération nous ont conduits à questionner la vision de la métropolisation, où la ville-centre est l'unique centre d'attraction dont l'influence. C'est pourquoi la notion de centre se distingue de celle de centralité. Les territoires dits périphériques prétendent davantage à se voir reconnaître une place de centralité à leur échelle, tout en bénéficiant du rayonnement métropolitain.



**Élu d'une commune en périphérie de Nantes Métropole,
avril 2018**

« Une polarité principale peut soutenir une polarité secondaire. C'est un soutien dans ce domaine-là que j'attends de la métropole et de nos autres partenaires, l'intercommunalité, voire l'état. Nous avons déjà un petit rôle de centralité, qui est passionnant. [...] Après, ce n'est pas forcément de tout repos, je passe une grande partie de mon temps à travailler pour mon territoire et pas que pour ma commune. Mais c'est ce qui fait la richesse de la fonction. Donc c'est surtout ça que j'attends : un renforcement du rôle de polarité de ma commune. »



Selon Gaschet et Lacour²², « la centralité métropolitaine s'apprécie aujourd'hui de plus en plus comme une capacité de coordination et de mise en relation d'acteurs et d'activités ayant par ailleurs des schémas d'organisation et de localisation de plus en plus éclatés. » La métropole est alors une interface et un point d'articulation pour une multitude de réseaux, et sa centralité particulière se traduit moins dans « le lieu » que dans la capacité à capter et gérer les flux.

À Nantes et surtout à Lille, l'organisation du territoire en « archipel urbain » permet par exemple la multiplication des échanges entre les différentes villes, sans entrer dans une relation de dépendance vis-à-vis d'un centre unique. Dans ce maillage émergent des centralités d'intensité plus ou moins forte, qui ne peuvent être comprises qu'en rapport les unes avec les autres. Cette organisation, loin de la conception de la ville concentrique et radiale, ressemble davantage à une organisation nord-européenne et permet à chaque territoire de contribuer à un système métropolitain plus large tout en pensant une stratégie à sa propre échelle.

Une coopération qui se construit sur le temps long et s'adapte aux enjeux nouveaux

Ainsi, les territoires et la coopération ne s'inscrivent pas dans des contextes neutres. Comprendre les pratiques d'aujourd'hui revient à retracer les grandes évolutions de la coopération et de sa conception sur les territoires métropolitains et leurs alentours. Les territoires sont ainsi avant tout liés par leur histoire commune.

Pourtant, l'Histoire ne suffit pas toujours à mettre en place des relations de coopération dans un contexte d'injonction législative. Les instruments d'action publique ou l'initiative d'acteurs tiers (comme la région) représentent alors une aide précieuse. Les intercommunalités périphériques aux métropoles se détachent alors des formes institutionnelles de coopération et se dirigent vers une « culture de projet » pour identifier en premier lieu les points de complémentarité. Cette approche par le projet, et son influence sur les pratiques professionnelles, feront l'objet d'une attention particulière dans la partie suivante. En outre, elle permet de dépasser la rigidité des structures institutionnelles et de se diriger vers la souplesse manquante aux politiques publiques.

» L'importance de la figure politique dans le portage de projets coopératifs

Plusieurs projets d'aménagement et de coopération paraissent, pour nos interlocuteurs, structurants dans l'histoire des dynamiques de rapprochement locales. Si la construction intercommunale débute par

22. Frédéric Gaschet et Claude Lacour, « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1 (2002), 49-72.

exemple dès les années 1960 à Nantes et à Lille, les acteurs locaux relèvent l'importance des années 1980 pour la concrétisation de projets communs. Autour de Nantes, le dialogue interterritorial a d'abord porté sur le domaine culturel, avec une stratégie active de la ville, liée à une forme aboutie de promotion territoriale et de mise en valeur de l'image de marque du territoire²³. Cela a permis la création de liens assez forts, malgré des oppositions politiques, et démontré aux élus locaux leur capacité à mener des projets communs.

23. Laurent Devisme, "Les formes technico-politiques de la stratégie métropolitaine : l'exemple de la métropole nantaise", in Le Bras (D.), Seigneuret (N.), Talandier (M.), dir., *Métropoles en chantiers*, (Paris : Éd. Berger Levrault, 2016).

*« Les territoires
et la coopération
ne s'inscrivent pas
dans des contextes
neutres »*





Élu de Nantes Métropole, février 2018

« C'est ce que nous avons appelé le centre régional de développement culturel, le CRDC, qui était dirigé par Jean Blaise. C'était une structure nomade entre 1983 et 2001, qui bougeait de lieux en lieux. Les maires de Saint Herblain, de Rezé de l'époque, de Saint-Sébastien, de Bouguennais, sont donc allés voir leur homologue Nazairien pour lui dire « Est-ce que tu viens avec nous dans cette structure ? ». Ils sont descendus à La Roche, et ils ont demandé au maire de l'époque « Est-ce que tu viens avec nous ? », et puis je crois qu'il y avait Angers et Jean Meunier qui étaient aussi partisans...

Il y donc a eu une forme de structure, régionale, sur trois départements, qui a fait de la coopération culturelle et qui a tissé des liens assez forts entre des acteurs culturels, des acteurs associatifs, des artistes... Ça a en tous cas montré qu'il était possible de coopérer quand on a un objet commun. »

Par ailleurs, des figures telles que Joël-Guy Batteux (maire de Saint-Nazaire dès 1983) et de Jean-Marc Ayrault (maire de Saint-Herblain puis de Nantes entre 1980-1990), ont travaillé à créer un climat d'échange et de confiance avec les territoires périphériques à la métropole. À Lille, c'est Pierre Mauroy, maire de Lille (1973-2011) puis président de la communauté urbaine de Lille (1989-2008) qui a marqué les esprits par sa volonté de « faire métropole » en s'ouvrant sur le versant belge et le bassin minier et créant l'Association de l'Aire Métropolitaine de Lille. À Toulouse, la ville-centre a également commencé à s'ouvrir aux territoires périphériques dans les années 1980 pour éviter d'être asphyxiée par son propre développement, avant la création en 2013 de l'Association de Dialogue Métropolitain par Pierre Cohen (maire de Toulouse et président de la communauté urbaine de Toulouse entre 2008 et 2014).

Dans nos entretiens la figure politique apparaît primordiale dans le portage d'un projet emblématique comme par exemple le contrat de réciprocité Toulouse - Pays Portes de Gascogne, co-porté par les présidents de France Urbaine et de l'ANPP²⁴. En ce sens, l'alternance politique a été évoquée comme grand frein au développement des coopérations, en tant qu'elle peut stopper des projets ou réflexions qui doivent être engagés sur le long terme. Aussi, l'élaboration et la gestion de grands projets d'aménagement comme a pu l'être Notre-Dame-des-Landes entraînent la mise en place de nouvelles coopérations sur un territoire élargi. Celles-ci émergent également avec des opportunités comme la désignation de la MEL comme capitale mondiale du design en 2020 ou d'Amiens en tant que capitale européenne de la jeunesse en 2020. La coopération va ici de pair avec des

24. Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays

stratégies de promotion touristique et culturelle du territoire, avec une réflexion sur les d'espaces géographiques complémentaires. Mettre en avant un territoire large passe par des associations entre métropoles et territoires avoisinant par exemple entre Lens et Lille ou Albi et Toulouse. Enfin, les enjeux liés à la mobilité s'accompagnent de réflexions autour du désencombrement des voies de circulation, des transports en commun, du télétravail. Néanmoins, l'avancée de ces projets semble pour le moment assez timide.

Les stratégies de coopération interterritoriale prennent sens au prisme des contextes locaux. En fonction de la géographie des lieux et de l'histoire économique qui lient les territoires, les communes et intercommunalités perçoivent la métropole de différentes manières. En particulier, le fait que ces liens créent une identité et des représentations communes aux acteurs locaux favorise ou freine la coopération. Les frontières administratives empêchent parfois de comprendre et de gérer intelligemment les flux circulants entre deux territoires pourtant limitrophes.

Il ressort de nos entretiens que les politiques publiques doivent gagner en souplesse pour s'adapter aux nouveaux enjeux d'une société mobile. La figure politique est centrale dans le portage de projets afin de faire avancer la coopération. Les pratiques professionnelles des cadres administratifs comme des élus permettent en outre de comprendre comment se construit le dialogue interterritorial.



III

Des pratiques et
des représentations
professionnelles
qui conditionnent
les modalités
et les termes
du dialogue



Au-delà des déterminants historiques de la coopération, il convient de questionner la résonance du dialogue interterritorial dans la posture professionnelle des élus et cadres administratifs. En effet, le partage de normes et formats de dialogue, nés de socialisations différenciées fait émerger des configurations spécifiques dans chaque territoire. De ces normes découle la légitimité dont les élus et cadres administratifs bénéficient dans le cadre de leur fonction politique et professionnelle. Enfin, c'est la perception de l'altérité métropolitaine et les acteurs l'incarnant qui influencent largement la conscience que les territoires peuvent avoir de leur intérêt à prendre part au "jeu coopératif". Dans ce cadre, les travaux menés par Géraldine Pflieger et Sébastien Lambelet²⁵ sur les ressources du pouvoir urbain sont particulièrement pertinents.

Des acteurs aux intérêts complémentaires mais aux vocabulaires spécifiques

Analysé sous l'angle des cadres de socialisation et de l'intégration dans des réseaux professionnels, le dialogue interterritorial apparaît comme un espace dont les normes et les pratiques conditionnent le volontarisme des acteurs. Si les élus et cadres administratifs des territoires contigus à la métropole ont conscience des interdépendances spontanées à l'œuvre, leur capacité à se saisir de certains sujets diffère, en fonction par exemple de leurs représentations communes ou de leur capacité d'ingénierie.

› L'identification des élus à un discours d'affirmation métropolitaine

Le discours sur l'affirmation des fonctions métropolitaines fait alors l'objet d'une appropriation plus ou moins forte de la part des territoires avoisinants.

À Nantes, "l'alliance des territoires" portée par Johanna Rolland, présidente de la Métropole, s'est largement diffusée. Si l'expression reste particulièrement identifiée à la personnalité de la maire de Nantes, elle est en effet connue, acceptée et reprise au-delà du périmètre administratif de la métropole. L'identification à un vocabulaire devenu commun favorise le dialogue, notamment au sein du pôle métropolitain Nantes-Saint Nazaire.

À Toulouse, mais aussi et surtout à Lille, l'argumentaire sur la centralité de la Métropole et le renforcement des fonctions métropolitaines supérieures fait l'objet d'une plus grande prudence de la part des acteurs locaux. Ainsi, le vocable propre aux acteurs de la métropole représente un premier frein à un dialogue équilibré avec les territoires environnants.

25. Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles*, 18 (2016).



Cadre administratif, Région Hauts-de-France, avril 2018

« La MEL c'est la locomotive c'est entendu et c'est clair. Paradoxalement, quand nous tendons le bras à la MEL, quand nous voulons affirmer l'importance des fonctions métropolitaines supérieures, les élus métropolitains nous disent "attention aux discours, nos fonctions métropolitaines s'assument dans la réalité. »

► Réseaux professionnels et diffusion des cadres de pensée de la coopération

L'intégration des acteurs dans des réseaux professionnels, tels que les associations d'élus ou de directeurs généraux, favorise l'acquisition de cadres de pensée systémiques, en permettant aux membres de s'accaparer et de construire une vision plus large du territoire local. Ces réseaux font alors émerger dans les territoires des groupes, notamment de techniciens, "acquis à la coopération", qui diffusent par des voies informelles les clés de lectures systémiques de la coopération et le vocabulaire qui s'y apparente. Les injonctions à la coopération portées par la loi MAPTAM se retrouvent par exemple nettement dans le discours des DGS métropolitains, dont le parcours professionnel permet une plus grande visibilité sur les enjeux économiques et politiques de telles mutations dans l'action publique territoriale.

*« Le dialogue
interterritorial apparaît
comme un espace
dont les normes et les
pratiques conditionnent
le volontarisme
des acteurs »*



À *contrario*, des élus ou cadres administratifs d'intercommunalités ou de communes périphériques aux métropoles mettent en avant le manque d'ingénierie et donc de visibilité nécessaire pour se mettre au diapason et parvenir à un dialogue équilibré avec la métropole. Comme l'a affirmé un élu nantais, la possibilité de s'appuyer sur un service qui produise des notes administratives change totalement la capacité à prendre du recul sur les enjeux d'action publique.

➤ Les capacités d'ingénierie et les ressources cognitives structurantes des représentations des acteurs

Aussi, la question de l'ingénierie affecte la manière dont se construisent les interactions : l'asymétrie de moyens peut notamment conduire à un sentiment d'infériorité vis-à-vis de la métropole. Même dans les contextes où les retombées métropolitaines bénéfiques font consensus, comme dans le cas Nantais, cela reste un frein.

Des discours recueillis, il ressort que les équipes administratives des intercommunalités en périphérie des métropoles n'ont pas le temps suffisant pour préparer des dossiers à présenter à la métropole, dans le cadre d'un appel à projet par exemple. Il s'agit donc ici d'un manque d'expertise et d'organisation, ce que Géraldine Pflieger et Sébastien Lambelet qualifient respectivement de ressource cognitive et interactive.

De fait, cela peut amoindrir la force de proposition des intercommunalités, qui ont alors tendance à attendre une initiative métropolitaine.



Cadre administratif, intercommunalité en périphérie de Nantes Métropole, avril 2018

« Quel est le frein à la coopération, c'est déjà à Nantes de se poser la question. Nous, entre techniciens, un jour on s'est dit que ça serait intéressant que toutes les petites communes autour se disent de créer une instance. Mais on a d'autres chats à fouetter, on est des petits contre le gros, et les petits tout seuls c'est plus de temps à passer entre nous pour aller toquer à la porte de Nantes. Donc ce n'est pas ça, on est tous pris dans notre quotidien, avec des problématiques de fusion, de gestion de nos services etc. »

Au-delà des logiques et des normes qui régissent les interactions entre acteurs, la posture adoptée vis-à-vis de la coopération relève de sa valorisation par les habitants de la métropole comme des territoires qui l'entourent.

26. Alain Faure, « Les passions de l' élu local, du notable au médiateur », *Histoire Politique*, 25.1 (2015), 197-211.

« Penser métropolitain » : un prérequis pour la légitimité politique et professionnelle à l'action

Il convient de mentionner le rôle des élus et des cadres territoriaux dans la production de sens. En effet, la possibilité de valoriser la coopération dans le cadre de sa fonction professionnelle relève d'une certaine "mise en récit du territoire et des missions d'intérêt général"²⁶ au prisme de la métropolisation.

» Le pari de la coopération au regard de l'impératif électoral

Comme évoqué plusieurs fois déjà, la métropolisation peut trouver une limite face aux craintes des élus des petites communes, dont les représentations de la métropole peuvent entraîner un possible rejet : la coopération peut parfois être perçue comme se faisant "au détriment même de leur existence" (DGS, Métropole Européenne de Lille). La métropole est alors comparée à « un grand frère : que l'on admire, quelque part que l'on craint, mais au regard duquel on est très complexé » comme nous avons pu l'entendre au Pôle métropolitain de l'Artois. Ces appréhensions souvent découlent bien d'une mise en récit différente des politiques publiques. La valorisation du travail de l' élu local peut alors passer par un discours sur la coopération à condition que les interdépendances spontanées entre territoires ne soient pas perçues comme subies. Ainsi, optimiser les relations avec ses voisins peut comporter un risque, notamment pour l' élu, car sa démarche de coopération pourrait être perçue comme une dispersion des forces et un détournement de sa mission principale à savoir le service de ses administrés. Parmi les ressources du pouvoir urbain mentionnées par Géraldine Pflieger et Sébastien Lambelet²⁷, le soutien politique, ou "ressource majoritaire", permet au gouvernant de fonder ses actions sur la légitimité retirée par son mandat. L'enjeu ici est donc d'ordre électoral et amène les élus à considérer la mise en système au prisme d'une analyse coût/avantage. En effet, l' élu local peut trouver un intérêt à privilégier des programmes de développement sur le périmètre de sa circonscription électorale, dès que le pari de la coopération avec la métropole n'est pas considéré comme de son ressort par ses administrés²⁸. Sa légitimité politique réside ainsi dans un discours, s'il n'est pas "anti-métropolitain", du moins appuyé sur les intérêts liés à une centralité propre, indépendante de la métropole.

26. Alain Faure, « Les passions de l' élu local, du notable au médiateur », *Histoire Politique*, 25.1 (2015), 197-211.

27. Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles*, 18 (2016).

28. Cette appréhension a récemment vu sa traduction concrète dans l'adoption par le Sénat le 6 avril 2018 de la proposition de loi qui abroge l'article 54 de la loi MAPTAM. Cet article prévoyait l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains pour les élections municipales de 2020 à l'échelle de circonscriptions métropolitaines. L'impossible dépassement de l'ancrage communal des conseillers métropolitains témoigne de la difficulté de l' élu à se défaire de la légitimité donnée par le vote des habitants de la commune.





Ancien élu de Toulouse Métropole, janvier 2018

«Au quotidien, c'est une culture. J'ai tellement pensé aggro' que je n'étais peut-être pas assez dans le rapport électoral avec les habitants de Toulouse, certaines personnes ont pu penser que je n'étais pas assez là pour elles. Il faut trouver le bon équilibre, au fur et à mesure de la prise de conscience des citoyens.»

► Cadres administratifs d'intercommunalités et légitimité professionnelle à agir

À ce titre, les cadres administratifs ne sont pas autant concernés par ces logiques politiques. Qualifiés dans les travaux de Nadia Arab et Marie-Pierre Lefevre²⁹ de véritables entrepreneurs métropolitains, les cadres territoriaux valorisent la coopération en « agissant en faveur de la constitution d'une capacité d'action collective d'échelle métropolitaine, ils jouent un rôle clé dans la construction et le fonctionnement de systèmes interorganisationnels. » Le regain d'intérêt des équipes techniques pour l'élaboration conjointe de projets entre métropole et territoires voisins peut être compris à travers ce prisme.

À Lille, la mise en place d'une direction Prospectives et dialogue territoriaux à la MEL illustre la volonté de dépasser les réticences politiques. L'incertitude politique concernant les élections municipales de 2020 et la montée en puissance du Front National semblent avoir fait de la coopération un "impératif catégorique" pour les services techniques de la MEL, comme pour les pôles métropolitains du bassin minier, appuyés par la Mission Bassin Minier. Il peut s'agir d'une façon pour le cadre administratif de mettre en avant, voire d'imposer, les cadres cognitifs de la coopération, redessinant ainsi les rapports de force entre élu et cadre territorial. À nouveau, la valorisation du travail de mise en système du cadre administratif se fait au sein des réseaux précédemment évoqués, et permet d'afficher les "bonnes pratiques" de développement local par la coopération interterritoriale.



Cadre administratif, PETR Pays Portes de Gascogne, janvier 2018

« Nous sommes regardés par le ministère avec beaucoup de bienveillance, mais aussi par beaucoup de territoires avec beaucoup d'attente. Car si ça fonctionne [le contrat de réciprocité, ndlr], ils diront tous "voyez, faut qu'on travaille ensemble, si ça ne fonctionne pas ils diront : "la preuve, ça ne marche pas". »

29. Nadia Arab et Marie-Pierre Lefevre, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneurs métropolitains », Politiques et management public, 2014.

➤ Action conjointe entre élus et cadres administratifs et mobilisation de la ressource consensuelle

Aussi, le renforcement du couple élu/DGS répond à la nécessité de faire émerger une coopération plus pragmatique, adaptée aux nouveaux enjeux et périmètres de vie. Décrite également comme une ressource du pouvoir urbain par Pflieger et Lambelet, la confiance, ou “ressource consensus”, peut être mobilisée par l’ensemble des acteurs pour promouvoir un développement commun. Comme le soulignent les auteurs, le passage ces dernières années du gouvernement à la gouvernance a renforcé l’importance de cette ressource. Son articulation avec la “ressource majoritaire” (soutien politique) reste néanmoins décisive.

À Nantes par exemple, pour élus et DGS l’optimisation des interdépendances se fait à travers des projets concrets, et cette “culture de projet” fait partie du vocabulaire partagé au sein du Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire. La légitimité des élus non métropolitains à porter des projets communs avec la métropole semble complète et se justifie par un sentiment d’appartenance des habitants des territoires à un système métropolitain intégré. La conscience d’une relation “gagnant-gagnant” est ancrée dans les représentations à une large échelle et se fonde sur une véritable identification des habitants à la métropole nantaise et au discours proactif porté par Johanna Rolland.

La stratégie volontariste de la métropole est bien évidemment permise par un contexte de concordance politique entre la plupart des élus des intercommunalités qui constituent le pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire, et une posture dubitative vis-à-vis de la capacité d’action de la région. Ici, les ressources majoritaires et consensuelles évoquées plus haut semblent donc largement imbriquées. La concordance politique permet en effet une diffusion progressive de cette nouvelle culture de projet dans les pratiques³⁰.

« Penser métropolitain » n’est donc pas une évidence et peut même faire l’objet d’une véritable bataille politique fondée sur la diffusion d’une certaine vision de l’intérêt général. À ce titre, le PETR Pays Portes de Gascogne se présente comme une forme territoriale adéquate pour la coopération avec la métropole en tant qu’il est déjà en lui-même un espace où les différents territoires regroupés s’appuient sur des représentations partagées et une stratégie de développement commune.

Ainsi, cette légitimité à porter des projets communs de développement local est largement conditionnée par le contexte sociodémographique et la capacité à se représenter le fait métropolitain. C’est pourquoi, la façon dont le dialogue interterritorial se noue dépend des représentations qu’ont les territoires périphériques de la métropole, en termes politiques et symboliques.

30. Gilles Pinson, Gouverner par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes, (Paris : Presses de Sciences Po, 2009).



Une perception de l'altérité métropolitaine conditionnée par les « ressources du pouvoir urbain »

Les discours portés par certains territoires périphériques aux métropoles ne s'apparentent pas à des discours de repli ou de refus de la coopération *per se*. Il s'agit en réalité plutôt d'une situation délicate dans laquelle se distinguent deux alternatives : intégrer la métropole à terme et se voir perdre sa capacité de portage de projet et son rôle de centralité, ou mettre en place des systèmes de coopérations pour rectifier les incohérences en termes de mobilité, de développement économique ou de circuits alimentaires. Face à cela, il persiste une difficulté à s'extraire des cadres traditionnels de pensée fondés sur la planification et les mécanismes de péréquation.

> Un environnement concurrentiel parfois peu intelligible

Les acteurs des territoires périphériques aux métropoles ont conscience de la nécessité de « tirer leur épingle du jeu », bien qu'ils considèrent le jeu comme biaisé au profit de la métropole. Si elle est une « locomotive » pour le développement, il convient de trouver des stratégies pour capter les fruits de sa croissance, ce qui nécessite de s'insérer dans un système aux rouages parfois peu intelligibles. Ainsi, l'appréhension de la mise en système des territoires vient plus du contexte hautement concurrentiel, que d'une méfiance vis-à-vis de la métropole et des acteurs qui l'incarnent dans le dialogue interterritorial. Là encore, les travaux d'Arab et Lefevre³¹ mettent en avant la capacité différenciée des territoires à s'accommoder d'un environnement concurrentiel et à se représenter la métropolisation. Les cadres métropolitains, « relais et innovateurs », « introduisent des règles du jeu métropolitain et transforment les cadres cognitifs ».

31. Nadia Arab et Marie-Pierre Lefevre, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneurs métropolitains », *Politiques et management public*, 2014.

« La métropole inquiète car elle symbolise l'intégration dans la mondialisation »

À ce titre, le contrat de réciprocité signé entre Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne est regardé avec beaucoup de circonspection par les territoires non-signataires. Dans un contexte de forte concurrence entre territoires, la contractualisation bilatérale est perçue comme excluante. Si Toulouse Métropole a souligné le caractère innovant de la démarche et s'est déclarée prête à établir ce type de contrat avec d'autres, la première signature a crispé les territoires avoisinants.



Cadre administratif, intercommunalité en périphérie de Toulouse Métropole, janvier 2018

« C'est sûr que ça a réfrigéré les membres du dialogue métropolitain. C'est facile de choisir quelqu'un en dehors du dialogue métropolitain, car personne ne va se sentir à l'écart, il s'agit d'éviter les querelles intérieures. »

Elle a en effet été ressentie comme le « fait du prince » d'une métropole qui choisit seule ses partenaires au lieu de s'inscrire dans un cadre de dialogue élargi. Mis en parallèle avec les analyses d'Arab et Lefevre, de tels formats de contractualisation peuvent relever d'une stratégie des cadres métropolitains pour structurer la coopération métropolitaine inter-organisationnelle en « jouant de l'incertitude et de la concurrence institutionnelle. »

» La crainte des évolutions socio-économiques et démographiques face à une métropole qui « déverse »

Là où d'importantes fractures socio-économiques persistent, la métropole inquiète car elle symbolise l'intégration dans la mondialisation. À Lille, les lignes de fracture historiques cristallisent des frustrations vis-à-vis d'un centre métropolisé et européenisé, miroir des trajectoires différenciées de reconversion industrielle.

À Toulouse, la croissance démographique soutenue de l'aire urbaine depuis plusieurs dizaines d'années fait craindre aux intercommunalités voisines à la métropole le manque de moyens nécessaires à l'accueil de nouvelles populations. La métropole est dès lors perçue comme une entité déversant les habitants qu'elle n'est plus en mesure de loger, se servant des territoires en périphérie comme des « vases d'expansion ».

Dans un tel contexte, la réaffirmation de l'identité périurbaine et des fonctions de centralité du territoire peut représenter un frein à l'optimisation d'interdépendances pourtant très fortes.



À ce titre, les attentes des territoires vis-à-vis de la métropole sont formulées en termes de redistribution, afin de pouvoir maintenir les services publics adaptés face à une croissance démographique soutenue. Ainsi, un élu de la métropole de Toulouse mentionne « l'urgence de la redistribution », « mission originelle du département qui doit être maintenue ».

➤ Un équilibre entre redistribution et contractualisation en pleine recomposition

Les instances régionales sont également toujours relativement empreintes de ces visions planificatrices et redistributives. Ces différences peuvent représenter un frein, étant donné notamment que la compétence développement économique soit désormais attribuée au « couple » région / métropole. Dans la continuité des travaux de Daniel Béhar, la posture régionale de revendication du temps long de l'action publique s'est heurtée à la montée en force des métropoles, et l'apparente modernité du duo Région/Métropole ne trouve que peu de résonance dans les faits³².

Finalement, il semble que l'on assiste à un moment où les acteurs métropolitains et périurbains ont du mal à se positionner entre ces deux logiques, redistributive d'un côté et contractuelle de l'autre. Après avoir évoqué la mission qui incombe à l'État de reprendre le rôle de péréquation du département, un élu de la métropole toulousaine complète en effet en évoquant « la possibilité de générer une contagion de la dynamique économique en passant des conventions avec les territoires ». C'est l'équilibre entre ces deux démarches qui semble difficile à établir, les reconfigurations liées à la loi MAPTAM étant très récentes.



Élu de Toulouse Métropole, janvier 2018

« Moi, métropole je joue sur l'appel à projet. Et là, je travaille avec eux. J'accorde des financements, j'accorde de l'ingénierie, je mets en relation pour la recherche de financement. Il y a le partenariat d'accompagnement direct mais il y a aussi tous les autres accompagnements qu'il faut aussi visiter. »

32. Daniel Béhar, « Macro régions : un modèle réduit de la Nation ou de l'État ? », Revue d'économie régionale et urbaine, 2014.

Aborder les stratégies de coopération et de mise en réseau du territoire au prisme des ressources du pouvoir urbain permet ainsi de mettre en avant la valorisation différenciée du travail de l'élus et du cadre administratif, selon sa légitimité politique et/ou son intégration dans des réseaux professionnels. La diffusion de cadres de pensée spécifiques aux directeurs généraux ou aux élus locaux scinde le vaste champ des politiques publiques locales en une variété d'acteurs dont les normes, visions et vocabulaires conditionnent les modalités du dialogue interterritorial. En lien avec notre propos précédent relatif à l'importance du contexte local et des variables historiques, la perception de l'altérité métropolitaine par les territoires alentours varie selon nos trois cas d'étude. Finalement, leurs conceptions et attentes respectives peuvent différer, entre planification et redistribution d'un côté, et contractualisation et "culture de projet" de l'autre.

De même, les pratiques professionnelles sont influencées par la nécessité de faire valoir le territoire à plus grande échelle. Aussi, les concurrences locales et nationales, de même que la recherche d'un rayonnement européen, changent la manière dont les territoires sous influence métropolitaine peuvent s'associer.



IV

Des stratégies
de coopération
qui se construisent
dans un environnement
concurrentiel à
plusieurs échelles



Par-delà les outils de coopération mis à leur disposition, l'histoire et la dynamique propre du territoire, les schémas et pratiques politiques et professionnelles, la mise en place d'actions de coopération répond à des contraintes propres à l'environnement institutionnel et économique. Les élus locaux et les cadres administratifs que nous avons pu rencontrer perçoivent de manière assez explicite cet ensemble de déterminismes et de contraintes extérieures qui s'imposent à eux. L'analyse de celles-ci et leur présentation nous permet par la suite de rentrer pleinement dans le détail des injonctions formelles et informelles à la coopération, des dynamiques concurrentielles qui poussent aux regroupements autant que celles qui se présentent comme des freins à des associations pourtant porteuses du point de vue de l'intérêt général.

Des concurrences locales qui guident les stratégies d'association pour l'attractivité territoriale

Des dynamiques de concurrence se développent en premier lieu à échelle locale, à propos des questions de captation de la rente foncière et de l'attractivité de chaque territoire pour les capitaux et les entreprises. Au-delà de l'intérêt politique du maire de défendre de manière privilégiée l'intérêt de ses administrés dans un espace élargi, la compétence en matière de développement économique des intercommunalités enjoint celles-ci à entrer en concurrence pour attirer entreprises et capitaux. Le directeur général d'une intercommunalité voisine de la métropole de Toulouse remarque ainsi que les entreprises ne reconnaissent qu'à la marge les frontières administratives, qui ne sont pas pleinement structurantes de leurs choix de localisation. La priorité est en effet simplement donnée dans ceux-ci à la commune qui présente le moins de freins administratifs et qui offre les infrastructures les plus adaptées aux besoins propres à l'entreprise. Si le transfert de la compétence communale d'aménagement et de développement économique à la structure intercommunale a permis d'internaliser le choix de localisation à plus large échelle, de nouvelles distances et frontières perdurent dans les relations avec les territoires voisins. L'analyse des modalités de concurrence est ainsi pertinente dans l'analyse des stratégies de regroupement et de cloisonnement des intercommunalités proches entre elles.



Cadre administratif, intercommunalité en périphérie de Toulouse Métropole, janvier 2018

« Je trouve que c'est sain, c'est de l'émulation : celui qui a les meilleurs produits, avec les meilleurs services, il est attirant, très bien. Là où on attend un minimum de coopération et d'équilibre, c'est que Toulouse ne vienne pas faire des pieds et des mains, pour empêcher les gens de venir chez nous non plus, sinon après on ne se développe plus, on n'a plus d'emplois, et l'équilibre dont je parlais au début, il n'est plus possible. Et parfois ça se frictionne un peu. »

» Une émulation entre espaces locaux qui pousse à la contractualisation entre territoires aux ressources complémentaires

Cette concurrence se présente aussi comme une forme d'émulation, et ne constitue pas nécessairement un frein à une contractualisation plus large, fondée sur les interdépendances et les complémentarités économiques de deux espaces. Par exemple, la multiplicité des liens entre Nantes et Saint-Nazaire, et une forme de complémentarité entre un territoire industriel, portuaire et un autre polarisé autour d'une économie de services et de la connaissance peut faire école de ce point de vue. Le contrat de réciprocité signé entre Toulouse Métropole et le PETR Pays Portes de Gascogne rappelle quant à lui les dépendances mutuelles fortes entre une ville-centre et un espace concentrant des sous-traitants industriels incontournables, des aménités résidentielles et touristiques attractives, ainsi qu'un potentiel de production agricole conséquent.

Toutefois cette contractualisation entre deux espaces complémentaires et interdépendants est également intégrée dans un cadre concurrentiel à l'échelle régionale. Elle est de fait susceptible de générer une certaine frustration de la part d'autres espaces non associés à cette démarche. Le contrat de réciprocité est accusé de « réfrigérer les membres du dialogue métropolitain » selon un cadre administratif d'un autre territoire situé à la même distance de la métropole. Cette réticence est par extension propre à une région dont l'organisation économique et fonctionnelle est quelque peu polarisée par la métropole toulousaine, entourée d'un réseau de villes moyennes situées dans un cercle de rayonnement d'égale distance autour de la métropole. La contractualisation entre la métropole et une partie seulement de son cercle de rayonnement entraîne des réticences de la part des autres parties du cercle, par contraste avec l'association de dialogue métropolitain dont la construction est considérée comme étant issue d'un processus de négociation plus difficile, plus long et plus compliqué à mettre en œuvre, mais partageant l'objectif d'associer l'ensemble des parties prenantes au rayonnement métropolitain toulousain.



Enfin, ainsi que détaillé dans la seconde partie, les cloisonnements institutionnels et les frontières administratives sont également évoqués comme des lignes de rupture et des freins à la mise en place d'associations et de projets de coopération locaux.

Le dépassement des rivalités locales face à la nécessaire promotion du territoire à l'échelle nationale et européenne

Les frontières et les dynamiques concurrentielles à l'échelle locale peuvent être dépassées sur des projets pour lesquels l'interdépendance avec la métropole et la nécessité de se promouvoir collectivement à une échelle plus large sont pleinement reconnues. De par la concurrence nationale et européenne dans laquelle s'insèrent les trois métropoles étudiées, des stratégies locales et régionales de promotion du territoire sont développées pour la mise en œuvre commune de projets de développement de plus large envergure.

› Le pôle métropolitain Loire-Bretagne, un réseau de villes du Grand Ouest unies pour l'attractivité régionale

La constitution du pôle métropolitain Loire-Bretagne tient de cette démarche, en associant au sein d'une même structure de dialogue et de formulation d'un projet collectif de coopération, les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération de Brest, Rennes, Saint-Nazaire, Nantes et Angers. Ce réseau étendu est celui des villes du grand Ouest aux dimensions et aux dynamiques territoriales comparables. Au-delà des concurrences infrarégionales de ces villes pour leurs développements respectifs, le but de cette association est l'affirmation à l'échelle européenne de ce territoire élargi, avec une volonté de porter un projet commun de développement « d'alliance des territoires » autour des thématiques de l'enseignement supérieur, de la recherche et des transports interrégionaux. Ce projet émane ainsi d'une volonté de promotion des dynamiques propres à cet espace régional. Celle-ci se construit d'une part grâce au développement de liaisons ferroviaires à grande vitesse (qui permettent de dépasser le pôle de centralité que forme l'Île-de-France à l'échelle nationale) et d'autre part par une démarche de promotion territoriale proactive. Les concurrences internes et les rivalités régionales entre villes démographiquement comparables sont ici dépassées, dans une volonté d'affirmation et de développement du territoire sur la scène nationale et européenne. Les territoires voisins de ces grandes villes ne sont pas explicitement associés à la démarche de ce pôle métropolitain, qui tient avant tout d'une stratégie d'action des métropoles pour une coopération à plus large échelle, susceptible de provoquer des retombées économiques et des effets d'entraînement pour l'ensemble des territoires de la région.



Cadre administratif, Nantes Métropole, février 2018

« On ne pèse que si on est ensemble sur un ensemble de projets de recherche, des projets de rayonnement à l'échelle européenne. On a des exemples sur la recherche de talents dans le domaine du numérique, qui signifie que l'on peut aligner nos forces pour aller chercher des talents notamment en région parisienne. Une manifestation a pu être faite par exemple sur station F [incubateur de start-up parisien parmi les plus importants au monde³³] pour leur dire de venir dans l'Ouest. (...) Si on veut aller sur ces lieux-là qui sont des lieux de rayonnement à dimension nationale ou internationale, on a intérêt à faire front commun, et avoir un story-telling en commun. »

► De nouveaux périmètres de décision qui redéfinissent les échelles des associations locales

De façon similaire, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des nouvelles régions entraîne une redéfinition des espaces de pensée des coopérations institutionnelles locales et une projection de l'échelle régionale dans un plus large espace, notamment européen. L'association de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais dans la nouvelle région Hauts-de-France a entraîné de ce point de vue une nouvelle réflexion et un nouveau positionnement par rapport à l'espace de centralité de cet ensemble régional. L'élaboration du nouveau SRADDET et les perspectives de la Métropole Européenne de Lille en termes d'associations régionales font la part belle au développement d'une plus forte connexion avec la Communauté d'Agglomération d'Amiens, connexion qui intervient pleinement dans le nouveau cadre régional des Hauts-de-France. Les perspectives de développement de chacun de ces espaces étaient précédemment opposées avec une orientation vers la Belgique de la région Nord-Pas-de-Calais, et tournée vers l'Île-de-France pour l'ancienne région Picardie. Le rapprochement de la métropole lilloise avec la communauté urbaine de Dunkerque participe également de l'analyse d'un besoin de complémentarités économiques à renforcer, afin de favoriser la croissance économique régionale par la convergence des flux logistiques.

Le caractère mondialisé de l'économie dans laquelle s'inscrivent les métropoles et leurs territoires avoisinants est de fait perçu de manière assez explicite par les élus et cadres administratifs rencontrés. La mobilité des capitaux humains et financiers à échelle nationale et internationale entraîne des stratégies de promotion des territoires afin d'être en capacité de les retenir sur leur sol. Le développement des agences de développement et d'attractivité économique permet de porter un discours en ce sens, en dégagant une stratégie de marketing territorial qui puisse être en mesure de se fonder sur l'ensemble

33. Ouest France, Start-up. Station F, le plus grand incubateur au monde, lancé à Paris, 30 juin 2017.



des aménités au sein de la métropole et à proximité de celle-ci. Dans le cas Toulousain notamment, l'agence d'attractivité permet le développement d'une stratégie de marketing territorial à la fois fondée sur les complémentarités en matière de tourisme entre la ville-centre et les territoires qui l'entourent et sur le réseau de sous-traitants industriels présents dans un ensemble régional plus étendu.

Par extension, ces stratégies relèvent en majeure partie d'une impulsion métropolitaine, avec une ville-centre qui se trouve dans la nécessité de considérer son arrière-pays et les freins au développement de celui-ci, pour permettre sa propre prospérité. L'absence de considération de son hinterland dans les politiques publiques de développement de la métropole n'est pas tenable à terme avec des effets de congestion qui la pénalisent pleinement. L'exemple du bassin minier aux portes Sud de la métropole lilloise est de ce point de vue révélateur, avec d'importants freins structurels liés à l'Histoire économique du lieu ainsi que le rapporte un cadre administratif :



« Tous les matins, vous avez une thrombose autour de Lille, vous avez des boîtes logistiques qui commencent à éviter, à desserrer l'étau autour de Lille dans leurs décisions d'implantation. Parce que quand vous avez des camions bloqués pendant 4 ou 5 heures chaque jour ou dans la semaine, c'est autant de temps et d'énergie perdue. »

« C'est forcément la métropole qui doit avoir conscience qu'elle ne peut pas développer un isolat de prospérité, et derrière un ensemble de villages dortoirs »

Des obstacles politiques peuvent cependant subsister alors même que la métropole reste identifiée comme un leader nécessaire pour la mise en œuvre de politiques publiques permettant une plus évidente circulation et redistribution des richesses. Cette question est en effet celle de son propre développement et implique par conséquent une impulsion de sa part dans cette direction. Un élu nantais évoque de fait : « C'est forcément la métropole qui doit avoir conscience qu'elle ne peut pas développer un isolat de prospérité, et derrière un ensemble de villages dorts. »

La concurrence entre territoires est par extension un facteur explicatif de stratégies de collaborations localisées fondées sur des complémentarités mutuelles, mais elle permet également, par l'émulation entre régions européennes sur laquelle elle repose, l'affirmation de la nécessité d'un modèle de développement équilibré et redistributif au niveau de l'ensemble du territoire. La perception de ce mot d'ordre peut diverger au niveau du discours politique, mais elle reste bien évidente dans les constats des acteurs locaux. Un cadre administratif de la MEL délivre ainsi une perception de la coopération des environnements métropolitains, selon laquelle les facteurs de rapprochement naissent autant des disparités et de l'émulation entre territoires locaux que des indispensables complémentarités entre ceux-ci : « La coopération est intimement liée à la concurrence. La métropole est vue comme prédatrice, captatrice, les territoires cherchent à s'en protéger. Après elle est aussi incontournable, chacun cherchant à identifier la meilleure manière de tirer parti de cette proximité. Notre objectif c'est de ne pas s'appesantir sur ça, qui est une réalité mais davantage chercher ce qui nous rassemble. »

L'émergence d'un tissu local de coopérations en réponse à la diffusion de normes de développement durable

Le dépassement des concurrences internes dans le but de faire la promotion du territoire métropolisé à une échelle plus étendue, permettant l'attractivité de l'ensemble et la pleine mise en œuvre du potentiel de développement est par ailleurs à regarder en rapport à des injonctions à la coopération qui prennent différentes formes. L'injonction de la loi MAPTAM à la mise en place de stratégies de coopération de la part des métropoles avec leur environnement en est une, mais plus largement l'orientation vers un modèle et une stratégie de développement durable des institutions nationales ou supranationales a une effectivité certaine dans les politiques publiques locales déployées. La définition de celui-ci élaborée lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 et reprise par les Nations Unies institue un modèle de développement fondé sur la conjonction de trois piliers : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable³⁴.

34. INSEE, définition disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1644>



➤ **Promouvoir le territoire local
et attirer les financements extérieurs
par l'assimilation de normes de développement durable**

L'attribution de financements par la commission européenne, le partage de ces objectifs par les exécutifs nationaux européens sont autant de signaux générant au niveau local des constructions politiques et économiques qui puissent permettre de les intégrer. Les pactes État-Métropoles par ailleurs signés à la suite de la loi MAPTAM et assignant à chaque métropole des objectifs spécifiés de développement et de coopération intègrent pleinement les impératifs de développement durable dans leurs formulations et leurs contenus.

De ce point de vue, le discours politique « d'alliance des territoires » de la présidente de la métropole de Nantes Johanna Rolland et la mission « Eau et paysages » du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire s'insèrent dans ce registre, tout autant que la signature du contrat de réciprocité entre Toulouse Métropole et le PETR Pays Portes de Gascogne, faisant de l'alimentation et des circuits courts d'approvisionnement en denrées agricoles et en productions agroalimentaires une priorité. Un cadre administratif précise en ce sens que le projet s'inscrit dans une démarche commune et réciproque, liant la mutualisation de la gestion de l'approvisionnement alimentaire à une perspective de développement économique soutenable :



Cadre administratif, Nantes Métropole, février 2018

« Nous avons engagé une réflexion sur un projet alimentaire territorial commun. C'est à dire que nous avons répondu sur un tronc commun à l'appel à projet national, du ministère de l'Agriculture et de l'ADEME ³⁵. Le projet alimentaire territorial viserait à permettre à Toulouse Métropole de consommer de manière qualitative. Sur Toulouse Métropole il y a à peu près 50 000 repas par jour à fournir... il faut pouvoir les approvisionner ! [...] On produit localement et puis la viande part être découpée, en Bretagne par exemple, puis reventilée ailleurs...

Donc la question c'est : comment structurer les filières de notre territoire, en rapport avec une alimentation de proximité de qualité et un bassin de consommateurs qui est celui de Toulouse Métropole. La structuration de ces filières nous permet aussi en interne, pouvoir approvisionner plus facilement nos propres cantines. »

Cette injonction au développement durable suscite en effet une analyse des potentialités économiques du territoire davantage fondée sur les complémentarités de celui-ci, et pour lesquels les agences d'urbanisme prennent la mesure. Par exemple, l'Agence d'Urbanisme de la

35. Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

Région Nantaise publie des synthèses en ce sens, comme aides à la décision orientées vers la prise en compte de ces objectifs. Dans l'une d'elle intitulée "Le télétravail, un virage à négocier", les objectifs de transition énergétique, de changement des modes d'organisation dans un rapport favorable à la prise en compte intégrée de l'ensemble du territoire métropolisé sont ainsi présentés : « Au-delà de la relation entre entreprises et salariés, le télétravail soulève des enjeux plus larges qui vont questionner le rôle des collectivités. Le télétravail, un levier pour réduire les déplacements et les émissions de gaz à effet de serre ? Un vecteur de redynamisation des territoires à travers la multiplication des tiers-lieux, ces espaces intermédiaires entre domicile et travail ? ».

*« Les pactes
État-Métropoles
intègrent pleinement
les impératifs de
développement durable
dans leurs formulations
et leurs contenus »*



» Le développement durable comme stratégie pour la reconversion et le renforcement du tissu économique local

De la même façon, pour le territoire du bassin minier ayant eu à faire face à un enjeu très lourd de reconversion industrielle avec des problématiques comme l'affaissement des sols, mettant en péril le bon fonctionnement des réseaux techniques et des villes de la région (près de 18 mètres autour de Lens), une injonction formelle et directe des instances de l'État a été développée en réponse. Les investissements pour la transformation du modèle de développement de l'espace vers une forme qui puisse être économiquement porteuse et répondre aux difficultés sociales de l'espace ont en effet été marqués par une volonté de fédérer les communes par des conseils de développement communs, une association d'ingénierie commune (la Mission bassin minier), et la création d'une instance de dialogue et de coopération centrée sur la métropole lilloise, l'AML. En outre, au travers de l'élaboration des objectifs de son Projet métropolitain, le Pôle métropolitain de l'Artois a identifié trois axes de développement, chacun faisant écho à un des piliers du développement durable. L'aménagement du territoire est ainsi présenté comme répondant au mot d'ordre « de l'Archipel noir à l'Archipel vert ». Plus largement, l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais marquée par son histoire industrielle s'est très tôt saisie de la notion de développement durable à travers ses schémas d'aménagement, afin de renouveler ses objectifs et les pratiques du développement, tel que le relève l'analyse des politiques économiques locales de G. Marlier, T. Dallery et N. Chusseau³⁶.

Ces injonctions peuvent ainsi prendre une dimension formelle, dès lors que l'attribution de financements y répond. L'étude en rapport avec la mise en œuvre du programme européen CIVITAS d'aide à la mobilité durable de Géraldine Pflieger met en avant les stratégies des métropoles françaises, notamment lilloise, nantaise et toulousaine pour capter ces financements afin de renforcer leurs politiques déjà mises en œuvre localement et dans la perspective de s'insérer dans un réseau de villes européennes leaders en matière de mobilité. « Entre le local et l'Europe, cette analyse dessine un nouveau modèle d'action publique locale, avec des collectivités qui parviennent à jongler avec les échelles tout en restant maîtresses du jeu. »³⁷

36. Grégory Marlier, Thomas Dallery, et Nathalie Chusseau, "Le Nord-Pas-De-Calais, entre mutations économiques et développement humain", *Revue de l'OFCE*, 143.7 (2015), 225-275.

37. Géraldine Pflieger, "Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains", *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, (Paris : Sciences Po, 2011).

Les stratégies de coopération des métropoles avec leurs territoires voisins et avec les villes qui les entourent prennent place dans le cadre concurrentiel auquel celles-ci font face. C'est également un impératif pour les territoires non métropolitains, pour lesquels la mise en avant de leurs complémentarités avec la métropole est un levier potentiel de développement. Les associations interterritoriales sont par suite à regarder en ce sens, selon les inclinations sélectives qui poussent aux rapprochements des complémentarités et à l'affirmation des spécificités.

Toutefois, la mise en œuvre de stratégies coopératives est également un impératif catégorique assumé par les acteurs locaux. Il répond à la fois à la nécessaire promotion de l'espace régional tout entier à l'échelle européenne, qu'aux injonctions de développement durable et soutenable diffusées par les instances nationales et communautaires.



conclusion



Cette étude qualitative au contact des acteurs de l'environnement territorial des métropoles de Lille, Nantes et Toulouse a permis de faire le constat des modalités formelles et informelles des stratégies de coopération métropolitaines. Plusieurs instruments d'action publique sont à la disposition des intercommunalités intégrées dans un champ de rayonnement métropolitain. Ils permettent notamment la mise en œuvre de politiques publiques prenant en compte dans leur contenu et leurs objectifs les interdépendances et les complémentarités inter-territoriales. Cette mise en œuvre et la construction de ces instruments s'établissent néanmoins dans le temps long, et découlent d'un cheminement historique s'appuyant sur les connexions précédentes et les évolutions du contexte économique et institutionnel local. Leurs évolutions sont ainsi différenciées selon l'aire géographique étudiée, son contexte historique, et les dynamiques politiques locales qui y sont établies.

Aussi, la mise en œuvre des politiques de coopération est à considérer d'après les pratiques professionnelles et les représentations des acteurs qui les portent. La faculté à engager des projets conjoints est à la mesure des moyens techniques et des cadres cognitifs dont disposent ces acteurs, du temps et des effectifs humains qu'ils peuvent y consacrer. Toutefois, au-delà d'une conjoncture politique et électorale en mesure de contrevenir ou d'accélérer les efforts de construction de projets communs, les entretiens avec les acteurs locaux autant issus des métropoles que de leurs territoires voisins, font état d'une prise de conscience globalement partagée des dynamiques économiques et sociales de leurs espaces. Celle-ci incite par la suite à une répartition des compétences et à une intégration du processus de décision adaptée aux complémentarités entre les différents territoires.

Métropoles et territoires voisins sont poussés à jouer sur leurs complémentarités dans le cadre d'une concurrence nationale et internationale pour l'attractivité économique. La mobilité des capitaux et des travailleurs est ici un des ressorts pour penser la reconfiguration urbaine et institutionnelle vers davantage d'intégration et de promotion régionale. Par ailleurs, le développement d'un gouvernement à distance, l'instance étatique déléguant des compétences aux métropoles tout en restant maître de la définition des cadres institutionnels de régulation, va de pair avec une diffusion de normes de développement qui s'appliquent aux acteurs locaux³⁸. Les structures relationnelles dans lesquelles ils s'insèrent, l'attribution de financements ciblés sur des projets de reconversion, de développement durable et d'innovation, et l'extension des capacités locales d'ingénierie et d'expertise à l'ensemble des aires « métropolisées », sont autant de voies de socialisation et de canaux de transmission des stratégies coopératives d'action publique.

Les principales attentes explicitées par les acteurs des territoires voisins aux métropoles sont ainsi essentiellement tournées vers

38. Renaud Epstein, « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires. » *Esprit* (1940), n° 319, 2005, pp. 96-111.

l'extension des capacités d'ingénierie et sur le renforcement des instances de dialogue métropolitaines existantes, afin de permettre une plus forte participation au processus de définition de l'action publique locale. La défense d'une centralité propre, à la mesure de l'importance démographique et économique du territoire qui la porte, peut autant être un frein politique à la participation à un processus de décision intégré avec la métropole, qu'un levier d'action pour la promotion d'une complémentarité du territoire. Cette complémentarité est par la suite conçue comme nécessaire au développement métropolitain autant par les acteurs de la métropole que par ceux des territoires voisins.

Cette affirmation mérite cependant d'être nuancée face au constat de territoires plus en marge de ce processus de métropolisation. Leur relatif isolement par rapport aux métropoles situées à proximité se traduit par une absence d'attentes explicitement formulées par rapport à la participation ou non à un processus de décision commun, ou par des complémentarités pour le développement local moins évidemment identifiées. Toutefois, le besoin de reconnaissance effective par des métropoles à proximité concentrant des capacités d'entraînement et d'expertise abouties demeure sensible pour ces espaces territoriaux.

L'identification des pratiques de coopération entre les trois métropoles considérées et leurs territoires voisins, qu'elles soient stratégiques ou impératives, pose enfin la question de la délimitation du cadre d'action. Les frontières institutionnelles étant aussi évolutives que structurantes des interdépendances locales, l'échelle à laquelle se dessinent les stratégies de coopération reste une question en suspens. Les travaux sur les approches relationnelles de systèmes urbains locaux permettent d'engager ce processus de réflexion, en considérant de manière successive et globale plusieurs types de liens, au nombre de sept par exemple selon les travaux de Sandrine Berroir et al. (mobilités domicile-travail, migrations résidentielles, liens entre les sièges sociaux et les établissements locaux des entreprises, réseaux de transports à grande vitesse...) ³⁹. Leur prolongement par une réflexion sur les différentes échelles de pensée des stratégies de coopération, serait en mesure de permettre une représentation plus précise du cadre géographique et institutionnel dans lequel les acteurs locaux conçoivent leurs perspectives de développement.

39. Sandrine Berroir, Nadine Cattani, Frédéric Dobruszkes, Marianne Guérois, Fabien Paulus, et al. « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle. » *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2017.



bibliographie



- Arab, Nadia, et Marie-Pierre Lefeuvre, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les “entrepreneurs métropolitains” », *Politiques et management public*, 2014.
- AUA/T Agence d’Urbanisme et d’Aménagement Toulouse aire métropolitaines, Interscot : de l’aire urbaine au grand bassin toulousain, Dix ans de construction territoriale, 2018.
- Béhar, Daniel, « Macro régions : un modèle réduit de la Nation ou de l’État ? », *Revue d’économie régionale et urbaine*, 2014.
- Béhar, Daniel « Métropoles : entraînement ou réciprocité ? », *La Gazette des Communes*, 2018.
- Berroir, Sandrine, Nadine Carran, Frédéric Dobruszkes, Marianne Guérois, Fabien Paulus et Céline Vacchiani-Marcuzzo, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeog : European Journal of Geography*, 2017.
- Bigoteau, Monique, Isabelle Garat et Gilles Moreau (dir.), Les Jeunes dans la ville : Atlas social de Nantes Métropole, *Coll. Géographie sociale*, (Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2009).
- Brunetto, Marc, et Nadine Levratto, « Analysis of the job creation process in metropole areas : A spatial perspective », *EconomiX Working Papers*, 36, (Paris : University of Paris Nanterre, 2017).
- Cattan, Nadine, « Le système urbain français », in Cailly L., Vanier M. (dir), *La France, une géographie urbaine*, (Paris : A. Colin, 2010).
- Davezies, Laurent, *La République Et Ses Territoires : La Circulation Invisible Des Richesses*, (Paris : Seuil, 2008).
- Davezies, Laurent et Thierry Pech, La nouvelle question territoriale, *Note Terra Nova*, 2014.
- Desjardins, Xavier, et Daniel Béhar, « Les Régions Françaises Enfin Aménageuses Du Territoire ? », *Population & Avenir*, 733 (2018), 17-19.
- Devisme, Laurent, « Les formes technico-politiques de la stratégie métropolitaine : l’exemple de la métropole nantaise », in Le Bras (D.), Seigneuret (N.), Talandier (M.), dir., *Métropoles en chantiers*, (Paris : Éd. Berger Levrault, 2016).
- Epstein, Renaud, « Gouverner à distance : quand l’État se retire des territoires », *Esprit (1940)*, 319 (2005), 96-111.
- Faure, Alain, « Les passions de l’élu local, du notable au médiateur », *Histoire Politique*, 25 (2015), 197-211.
- Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme, *Les Pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*, (Paris : Points FNAU, 2017).

- France Stratégie, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*, 2017.
- Gaschet, Frédéric, et Claude Lacour, « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1 (2002), 49-72.
- Gilli, Frédéric, « Le Bassin parisien. Une région métropolitaine », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, 305 (2005).
- Guisse, Nelly, et Sandra Hoibian, *Les Français et leurs territoires : vécus et attentes vis-à-vis des pouvoirs publics*, étude réalisée à la demande du CGET, CREDOC, 336 (2017).
- Lambelet, Sébastien et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles*, 18 (2016).
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès, *Gouverner Par Les Instruments*, Presses de Sciences Po, 2012.
- Le Bras, David, Natacha Seigneuret et Magali Talandier (dir.), *Métropoles en chantiers*, (Paris : coll : Éd. Berger Levrault, 2016).
- Marlier, Grégory, Thomas Dallery, et Nathalie Chusseau, « Le Nord-Pas-De-Calais, entre mutations économiques et développement humain », *Revue de l'OFCE*, 143 (2015), 225-27.
- Observatoire des Territoires, *Projet de baromètre de la cohésion des territoires*, *Publications du CGET*, 2017.
- Pinson, Gilles, *Gouverner par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, (Paris : Presses de Sciences Po, 2009).
- Pflieger, Géraldine, « Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains », *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, (Paris : Sciences Po, 2011).
- Prévot, Maryvonne, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand et Eric Verdeil, « Les agences d'urbanisme en France : Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, 3 (2008).
- Ségas, Sébastien, « Les enjeux politiques de l'instrumentation territoriale de l'action publique de développement : le cas du pays "Pays Basque" (1992-2002) », in Boïno (P.), Desjardins (X.), dir., *Intercommunalité : politique et territoire*, (Paris : La Documentation Française, 2009).
- UMR Géographie-Cités, *Systèmes urbains et métropolitains, Rapport final pour la DATAR*, 1 (2011).
- Veltz, Pierre, *Mondialisation, villes et territoires*, (Paris : PUF, 1996).



glossaire



- **Agence d'urbanisme** : créées par la loi d'orientation foncière (1967) sur la base du volontariat et sous statut associatif, les agences d'urbanisme représentent un modèle mutualisé d'ingénierie et sont majoritairement présentes dans les grandes agglomérations. Elles sont un outil d'aide à la décision pour les élus en mettant à disposition leur expertise sur les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial (planification, habitat, mobilité, économie, environnement, foncier...).
- **AML** : Association aire Métropolitaine de Lille. Projet finalisé en 2007, l'AML forme un ensemble territorial de plus de 7 000 km² qui compte 3,8 millions d'habitants. Elle comprend la métropole lilloise, des agglomérations du bassin minier et des territoires belges. Elle constitue une réalité fonctionnelle et un espace de vie intégré par ses habitants.
- **ANPP** : Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays. Créée en 1997, son objectif est de représenter et fédérer les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les territoires de projets et leurs Conseils de développement. Elle a pour mission de mutualiser les expériences et le transfert de savoir-faire entre ces territoires.
- **CGET** : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. Créé en 2014 par la fusion de plusieurs entités dont la DATAR, le CGET est rattaché administrativement depuis le 1^{er} janvier 2018 au ministre chargé de l'aménagement du territoire et de la ville. Il supporte le gouvernement dans la production de politiques publiques luttant contre les inégalités territoriales et dans le développement des capacités des territoires. Le CGET est notamment chargé de la conduite des politiques contractuelles avec les collectivités territoriales comme les contrats de plan État-Région.
- **Contrat de réciprocité** : introduits lors du Comité Interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015, ils doivent permettre de poser un cadre concret à une coopération gagnant-gagnant entre espaces ruraux, périurbains et urbains. Quatre terrains ont été proposés pour une phase expérimentale pilotée par le CGET. Parmi eux, seuls deux ont effectivement aboutis à une signature : la Métropole de Brest avec le Pays Centre-ouest Bretagne (novembre 2016) et la Métropole de Toulouse avec le PETR Pays Portes de Gascogne (juillet 2017).
- **DATAR** : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. Ancienne administration française chargée, de 1963 à 2014, de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Elle est remplacée en 2014 par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET).

- **DGS** : Directeur Général de Services, ou parfois Directeur Général Adjoint (DGA). Dans une collectivité territoriale ou un établissement public, le DGS est le chef d'orchestre de l'organisation administrative dans son ensemble ou le pivot de l'équipe de direction (selon la taille de la structure).
- **FNAU** : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. La FNAU est une association d'élus qui offre un lieu privilégié de dialogue sur les questions urbaines. Elle regroupe les 52 agences d'urbanisme françaises créées par la loi d'orientation foncière (1967).
- **Intercommunalité (EPCI)** : Établissement Public de Coopération Intercommunale. Un EPCI est une structure administrative regroupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun. Les EPCI à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) exercent des compétences obligatoires fixées par la loi. Les EPCI sans fiscalité propre, comme les syndicats intercommunaux, sont créés uniquement pour l'exercice de compétences spécifiques, avec une orientation plus technique.
- **MAPTAM** : loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite « loi MAPTAM ». Elle affirme le fait métropolitain, clarifie les compétences des collectivités territoriales et rétablit la clause générale de compétence pour les départements et régions (disparu en 2015). Elle institue également des métropoles à statut particulier : le Grand-Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.
- **MEL** : Métropole Européenne de Lille.
- **Métropole** : créées par la loi RCT (2010), les métropoles sont des EPCI à fiscalité propre. Elles sont perçues comme la forme la plus intégrée d'intercommunalité, reçoivent un certain nombre de compétences sur un périmètre élargi. La loi MAPTAM introduit une distinction entre métropoles de droit commun et métropoles à statut particulier. Il en existe vingt-et-une au 1^{er} janvier 2018.
- **NOTRe** : la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite « Loi NOTRe », fait partie de l'acte III de la décentralisation. La loi supprime la clause générale de compétences pour les régions et départements, renforce le rôle de la région en matière de développement économique et les affirme les compétences du département en matière de solidarité. Le texte est complété par un projet de loi qui modifie le découpage des régions, qui passent de nombre de 22 à 13.



- **Pacte État-Métropole** : le Pacte État-Métropole a été signé le 6 juillet 2016 par le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles françaises. Il reconnaît les métropoles comme moteurs de croissance, et les enjoint à la coopération avec leurs territoires proches dans un souci de cohésion du territoire national. Les pactes métropolitains d'innovation (PMI) en sont la première déclinaison, permettant la signature d'un contrat spécifique à chaque métropole.
- **PETR** : Pôle d'Équilibre Territorial et Rural. Créés par la loi MAPTAM (2014), les PETR sont des établissements publics, envisagés comme le pendant des pôles métropolitains. Ils constituent un outil de coopération entre EPCI pour les territoires ruraux et les petites et moyennes villes situées hors métropole.
- **Pôle Métropolitain** : introduits par la loi RCT (2010), les pôles métropolitains sont des syndicats mixtes regroupant des EPCI à fiscalité propre. Les pôles métropolitains sont destinés à favoriser la coopération territoriale en s'appuyant sur la notion d'intérêt métropolitain. Créés sur le mode du volontariat, ils visent à soutenir la compétitivité, l'attractivité et l'aménagement du territoire concerné.
- **PLU** : le Plan Local d'Urbanisme ou Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), est un document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale, introduit par la loi SRU (2000). Il renseigne sur les normes concrètes d'utilisation des sols.
- **RCT** : la loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, dite « loi RCT », s'inscrit dans un contexte de réforme en profondeur de l'organisation territoriale française. La loi prévoit notamment la création des métropoles, une nouvelle structure urbaine atteignant 500 000 habitants et qui se substitue sur le territoire aux anciennes formes intercommunales. La loi RCT introduit également les pôles métropolitains, en tant que syndicats mixtes regroupant des EPCI à fiscalité propre et destinés à favoriser la coopération territoriale.
- **SCoT** : le Schéma de Cohérence Territoriale. Créé par la loi SRU (2000), il a vocation à définir un projet de territoire à l'échelle intercommunale et sur le long terme. Il fixe l'orientation stratégique des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage.
- **SEM** : société d'économie mixte. Une SEM est une société anonyme dont le capital est en majorité détenu par des acteurs publics. Elles remplissent pour les collectivités territoriales des missions de service public dans divers secteurs, et garantissent la prise en compte effective de l'intérêt général et la souplesse d'une société de droit privé.

- **SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires. S'il n'est pas un document d'urbanisme, le SRADDET est obligatoire pour les nouvelles régions depuis la loi NOTRe (2015). Il a une portée prescriptive et contribue à la cohérence territoriale en prenant en compte l'interdépendance des champs d'intervention thématiques que sont la mobilité, la cohérence écologique, les enjeux climatiques et énergétiques et la gestion des déchets.

- **SRU** : la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, dite « loi SRU », modifie en profondeur le droit de l'urbanisme en introduisant les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Pour recréer un équilibre social dans les territoires, elle oblige également les communes de plus de 3 500 habitants à se doter de 20 % de logements sociaux.

- **Syndicat Mixte** : le syndicat mixte est un établissement public permettant la coopération intercommunale. Ils sont dits mixtes car ils peuvent associer des collectivités de différentes natures, ainsi que des EPCI (comme les pôles métropolitains). Il en existe deux catégories : les syndicats mixtes fermés, associant uniquement des communes et des EPCI (leur régime s'aligne alors sur celui des syndicats intercommunaux) ; et les syndicats mixtes ouverts associant des collectivités territoriales, des EPCI et d'autres personnes morales de droit public.



fiches projet



FICHE PROJET N°1

Terrain Lillois

Euralens



Plus d'informations : <http://www.euralens.org>

Le Louvre à Lens



L'implantation du Louvre à Lens, impulsée par l'Etat, s'inspire des modèles de reconversion par la culture, aussi expérimenté avec le musée Guggenheim à Bilbao ou la Tate Gallery à Liverpool.

inauguré le 4 décembre 2012, le musée construit sur l'ancienne fosse n°9 de la mine de Lens, sous la maîtrise d'ouvrage de la région Nord-Pas-de-Calais, dispose d'une gestion autonome et est lié au Musée du Louvre parisien par une convention.

Louvre-Lens



L'association Louvre-Lens est un établissement public de coopération culturelle, fondé par la région Nord-Pas-de-Calais, la communauté d'agglomération Lens-Liévin, la commune de Lens et le musée du Louvre.

Sa première mission a été de travailler les modalités pratiques d'ouverture, d'accessibilité et de promotion du musée qui accueille dès sa première année d'exploitation 100 000 visiteurs.

UNE DÉMARCHE COLLECTIVE ORIENTÉE VERS L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA PROMOTION D'UNE IDENTITÉ COMMUNE

forum Euralens rassemble des élus, des techniciens et des membres de la société civile. Il entend s'inscrire dans une démarche collective pour accélérer la transformation urbaine, économique, sociale et culturelle des territoires du bassin minier.

EXEMPLES DE RÉALISATIONS

Label Euralens pour soutenir des initiatives innovantes : « éco-quartier du Raquet (Douai) ou la marque ALL Autour du Louvres-Lens »

Constitution du Pôle Métropolitain de l'Artois (2016)

Schéma stratégique de la chaîne des parcs : 7 parcs, près de 300 hectares

PÉRIMÈTRE PRIORITAIRE

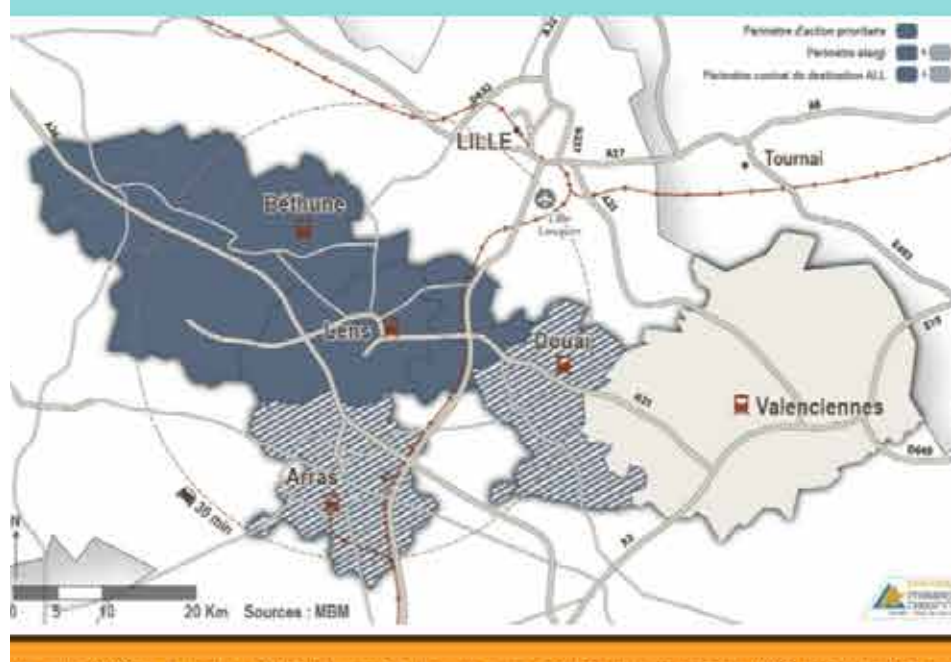
Communautés d'Agglomération de Lens-Carvin (CALL), d'Hénin-Carvin (CAHC) et de Doune-Bruay (Pôle métropolitain de l'Artois)

643 835 habitants(1)
150 communes
997 Km²
191 415 emplois

PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Pôle métropolitain de l'Artois, Communauté Urbaine d'Arras, Communauté d'Agglomération du Dou

897 282 habitants
224 communes
1 496 Km²
303 963 emplois



FICHE PROJET N°2

Terrain Toulousain

Biennale européenne du patrimoine urbain



Plus d'informations : <http://www.labiennale.fr>

Redécouvrir son patrimoine



portée par l'Association du Dialogue métropolitain de Toulouse, la biennale a comme objectif la redécouverte du patrimoine urbain, notamment les sites classés ou labellisés UNESCO, ainsi qu'une réflexion sur la redynamisation des centres villes.

s'inscrit dans le contexte de parution de la loi Liberté de Création, d'Architecture et Patrimoine (2016), ou du programme « Action cœur de ville »[1]. Elle s'inspire d'autres événements comme la biennale de Bordeaux Métropole d'architecture, l'urbanisme et le design.

Programme 2016-2020



Edition 2016
Dialogue autour du patrimoine urbain

Edition 2018
Approches contemporaines du patrimoine urbain

Edition 2020
Nouveaux territoires du patrimoine urbain

Edition 2016

Auch : *Centre ancien et politique de la ville*
Cahors : *Quartiers anciens durables*
Carcassonne : *Patrimoine mondial & territoire*
Toulouse : *Le canal du midi en projet / Patrimoine d'expérimenter / Dialogues métropolitains*

FICHE PROJET N°2

Terrain Toulousain

Biennale européenne du patrimoine urbain

plus d'informations : <http://www.labiennale.fr>

Redécouvrir son patrimoine



Portée par l'Association du Dialogue métropolitain de Toulouse, la biennale se comme objectif la redécouverte du patrimoine urbain, notamment les sites classés ou labellisés UNESCO, ainsi qu'une réflexion sur la redynamisation des centres villes.

.....

se s'inscrit dans le contexte de parution de la loi Liberté de Création, d'Architecture et Patrimoine (2016), ou du programme « Action cœur de ville »[1]. Elle s'inspire d'autres événements comme par exemple la biennale de Bordeaux Métropole pour l'architecture, l'urbanisme et le design.

Programme 2016-2020

**Edition 2016***Dialogue autour du patrimoine urbain***Edition 2018***Approches contemporaines du patrimoine urbain***Edition 2020***Nouveaux territoires du patrimoine urbain***Edition 2016**

Auch : *Centre ancien et politique de la ville*
 Cahors : *Quartiers anciens durables*
 Carcassonne : *Patrimoine mondial & territoire*
 Toulouse : *Le canal du midi en projet / Histoire d'expérimenter / Dialogues métropolitains*



FICHE PROJET N°3

Terrain Nantais

Eau & Paysages



Plus d'informations :
www.nantessaintnazaire.fr/appe-a-concepteurs-eau-paysages/

Le long de la Loire	Appel à concepteurs
	
Au-delà des interdépendances spontanées, la présence de la Loire présente un atout pour la promotion d'une identité commune, de Nantes à Saint-Nazaire. A côté du fleuve principal, marais, étangs et ruisseaux attendent d'être valorisés	Identification de 6 sites principaux Surface cumulée : 10 000 hectares Une vingtaine de communes concernées : Nantes Métropole, St Nazaire Agglomération, les communautés de communes Estuaire de la Loire, Sillon, Erdre et Gesvres, Région de Bretagne et Nantes Métropole
23% de zones humides environ 2 800 km de cours d'eau des Pornichet et Pays de Blain / données provisoires pour Nantes Métropole) 2 zones humides d'importance internationale : marais de Brière et lac de Grand Lieu (15 038 hectares)	1 an - 4 équipes De janvier à juillet 2014, les propositions de quatre porteurs de projets ont été discutées. En octobre 2014, un jury et une commission d'appel d'offres ont décidé de l'attribution d'accords-cadres d'études et de maîtrise d'œuvre sur chacun des sites pour 6 mois.

Un projet porté par le pôle métropolitain

UNE DÉMARCHE COMMUNE PORTÉE PAR LE PÔLE MÉTROPOLITAIN

La démarche Eau & Paysages est portée conjointement par le Pôle métropolitain Nantes-St Nazaire, ses intercommunalités membres et le bureau d'études *Une Fabrique de la Région*. Le Pôle métropolitain et les intercommunalités cofinancent les premières phases d'étude, avec le soutien du fonds *Ville de demain* du programme des investissements d'avenir porté par la Caisse des dépôts.

L'objectif est de valoriser, auprès du grand public (habitants du territoire et touristes), les paysages naturels désignés tout en préservant leur richesse naturelle et les activités agricoles existantes.

Sur le pôle métropolitain, constitué en 2012 afin de prendre la suite du syndicat nantais responsable de l'élaboration du SCoT, cette démarche représente également une opportunité de structuration et de montée en puissance.

Il s'agit en effet de la première 'action d'intérêt métropolitain' capable de positionner le pôle métropolitain sur des sujets d'aménagement opérationnel.

PÔLE MÉTROPOLITAIN NANTES-ST NAZAIRE

61 communes et 5 intercommunalités
Nantes métropole, CARENE,

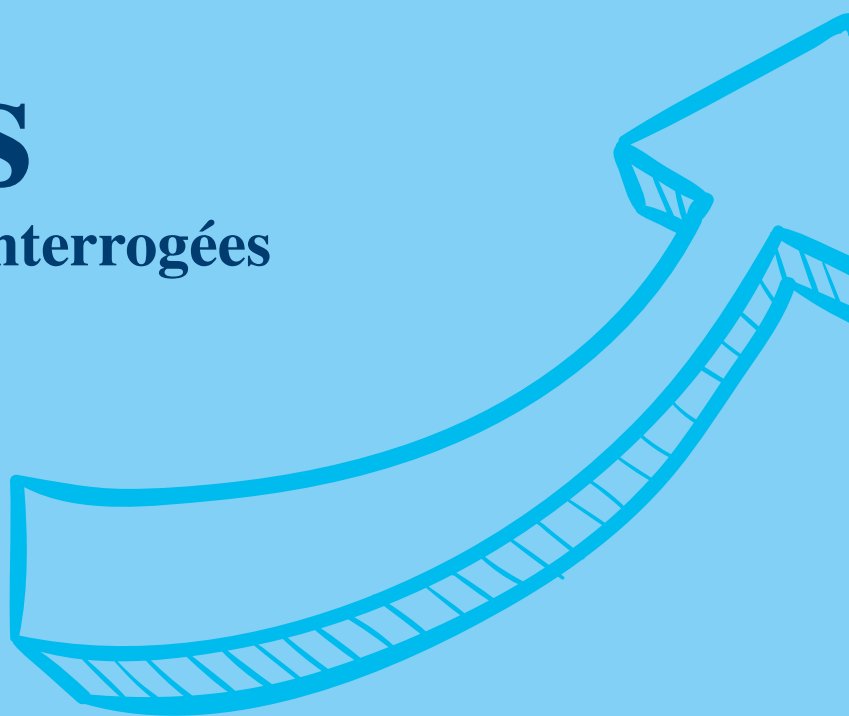
Communautés de communes Erdre et Gesvres, Estuaire et Sillon, Pays de Blain,

Superficie de 1872 km² - 830 000 habitants



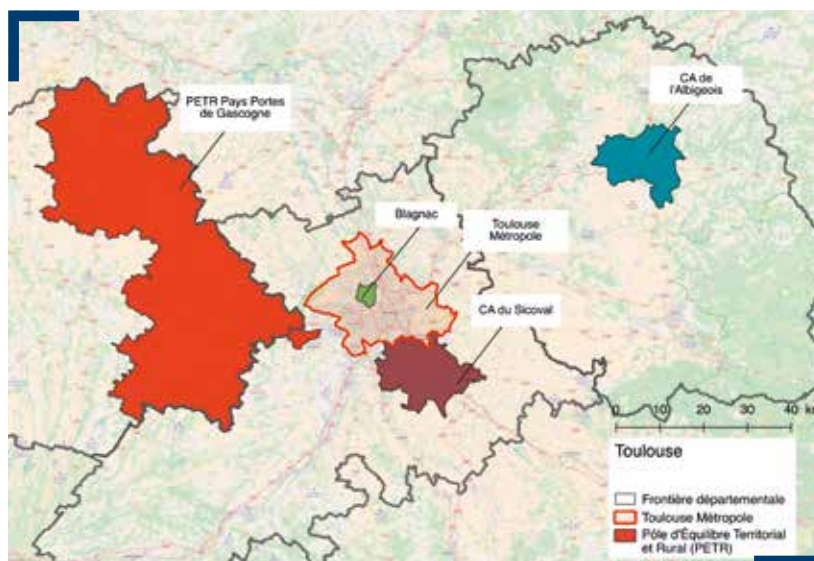
annexes

liste des personnes interrogées



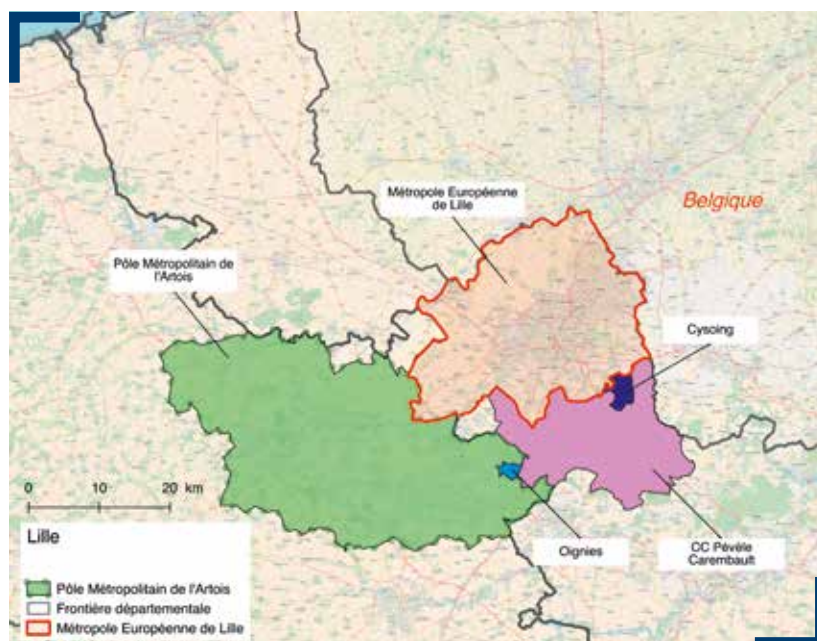
➤ TOULOUSE

- **Boucherie Olivier**, DGS PETR Pays Portes de Gascogne
- **Calmette Hubert**, Directeur général de l'agence d'attractivité de Toulouse Métropole
- **Carles Joseph**, Maire de Blagnac
- **Cohen Pierre**, ancien Maire de Toulouse et ancien Président de Toulouse Métropole
- **Dampierre Corinne**, DGS de la Communauté d'Agglomération du Grand Albigeois
- **Evin Jean-Michel**, DGA Transport Toulouse Métropole
- **Lemaire Philippe**, DGS Communauté d'Agglomération du Sicoval
- **Malvy Martin**, ancien Président du Conseil Régional Midi-Pyrénées
- **Montaugé Franck**, Sénateur du Gers
- **Vall Raymond**, Sénateur du Gers, Président du PETR Pays Portes de Gascogne, Président de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP).



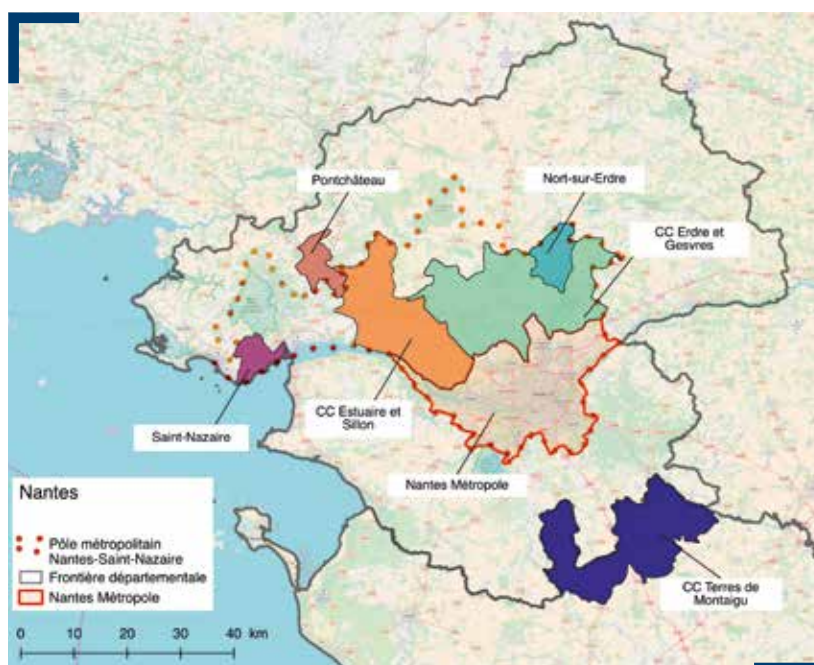
➤ LILLE

- **Baert Thierry**, Directeur d'études, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole
- **Bertram Catherine**, Directrice de la Mission Bassin Minier
- **Bouchez Philippe**, Responsable projet SRADDET, Conseil Régional Hauts-de-France
- **Brocq Benoît**, Directeur du Pôle Métropolitain de l'Artois
- **Cassette Bruno**, DGS Métropole Européenne Lille
- **Dumortier Benjamin**, Maire de Cysoing, commune appartenant à la Communauté de Communes Pévèle-Carembault
- **Fourot Isabelle**, Cheffe de service Plan Local pour l'Habitat, Métropole Européenne de Lille
- **Jodogne Simon**, Directeur dialogue et prospective territoriaux, Métropole Européenne de Lille
- **Minier Frédéric**, Directeur Aménagement du territoire et Animation territoriale de la Communauté de Communes Pévèle-Carembault



➤ NANTES

- **Affilé Bertrand**, Maire de Saint Herblain et Vice-Président de Nantes Métropole
- **Baffou Stéphanie**, DGS, Communauté de Communes Terres de Montaigu
- **Beauguitte Jessica**, Directrice Economie des territoires, Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)
- **Brossais Alain**, Sous-préfet de Loire-Atlantique, en charge de la politique de la ville et de l'insertion économique et sociale
- **Dauvé Yves**, Maire de Nort-sur-Erdre
- **Deniaud Laurianne**, Première adjointe au maire de St-Nazaire
- **Denoux Laurie-Mai**, Directrice de projet au Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire
- **Garnier Dominique**, DGS de la Communauté de Communes Erdre et Gesvres
- **Garry Gilles**, DGS de la commune de Pontchâteau
- **Merand Béatrice**, DGA développement économique et attractivité internationale, Nantes Métropole
- **Pessu Marc**, DGS, Communauté de Communes Estuaire et Sillon





ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE

22 rue Joubert - 75009 Paris
Tél. 01 55 04 88 19
Fax 01 55 04 89 01

www.adgcf.fr