

Hors-série

n° 59 20 €

www.urbanisme.fr

LA REVUE

urbanisme

TERRITOIRES NO(S) LIMIT(ES)

37^e Rencontre
des agences d'urbanisme



ÉDITO

Des limites dépassées ?

En renforçant la taille et le poids de plusieurs Régions tout en élargissant les compétences régionales, la loi NOTRE a ouvert une brèche importante dans la construction jacobine de la France. Parallèlement, les intercommunalités ont été élargies et renforcées. C'est le paradoxe de la situation : en faisant bouger les limites (institutionnelles), la réforme territoriale en cours invite à les dépasser.

C'était le thème de la 37^e Rencontre des agences d'urbanisme qui s'est tenue les 5, 6 et 7 octobre à Anglet, Bayonne, Biarritz, Pau et Saint-Sébastien, sous l'intitulé « Territoires No(s) Limit(es) », organisée par l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP) et la FNAU – dont ce numéro hors-série rend compte par le menu. Son organisation dans une ambiance particulièrement chaleureuse en terre basque, en Béarn et au Pays basque espagnol, était déjà un symbole invitant aux coopérations transfrontalières et à la recherche de bonnes pratiques par-delà les Pyrénées.

Ces limites sont aussi appréhendées dans les choix différents, voire opposés, adoptés en matière de coopération intercommunale dans les deux territoires historiques qui composent le département des Pyrénées-Atlantiques : d'un côté, une intercommunalité XXL, la Communauté d'agglomération du Pays Basque regroupant plus de 300 000 habitants, que défend ici son premier président Jean-René Etchegaray, par ailleurs président de l'AUDAP ; de l'autre, un pôle métropolitain autour de la Ville de Pau, un modèle que

promeut François Bayrou. Il y a donc bien plusieurs manières de dépasser les limites.

Comme l'a expliqué le géographe Martin Vanier en ouverture de cette 37^e Rencontre, s'il est important pour chacun de trouver sa place dans la recomposition et de « *surmonter son désarroi* », l'enjeu majeur est bien celui de l'inter-territorialité, c'est-à-dire de l'invention de nouvelles formes de coopération en prise avec les réseaux qui irriguent les territoires.

On peut donner une autre lecture à ce dépassement des limites : il s'agit d'une opportunité pour les agences d'urbanisme de sortir du cadre strict de leur territoire d'intervention pour développer des coopérations à l'échelle régionale, se mettre au diapason des nouvelles Régions et convaincre leurs exécutifs de la qualité, de la pertinence et de la variété des expertises du réseau. C'est enfin une invitation pour chaque agence à sortir de la planification et de l'observation, champs de compétence traditionnels, pour explorer de nouveaux terrains et inventer des modalités inédites de travail. Ce chemin exprimé dans l'ambition du Manifeste présenté à Bayonne, elles l'ont bien souvent parcouru. Il suffit de lire les comptes rendus des treize ateliers de la Rencontre pour s'en rendre compte. Dans l'entretien qui ouvre ce numéro, Jean Rottner, président de la FNAU, invite les agences à aller encore plus loin dans le dépassement de leurs limites, à être, au fond, des passeurs de frontière qui permettront de « *construire des territoires en bonne intelligence* ». — **Antoine Loubière et Jean-Michel Mestres**

ENTRETIEN

- 6 Jean Rottner
« Donnons toute leur capacité
aux territoires »

RÉFORMES TERRITORIALES**NOUVELLES DONNES**

- 9 Nos limites ou *no limit*?
Par Martin Vanier

- 9 **TABLE RONDE**
La perplexité des élus

- 12 **TABLE RONDE**
Défense et illustration
de la réforme territoriale

ATELIERS

- 14 Les deux jambes de la planification
risquent-elles de se marcher
sur les pieds?
- 15 Planification intercommunale
à la mode basque
- 17 SRADDET ou le discours
de la méthode
- 20 L'ingénierie en quête
de renouvellement
- 22 Bayonne, la ZAC devenue
écoquartier
- 23 D'indispensables complémentarités
entre intercommunalités et agences
- 25 Composer avec les limites
financières
- 26 L'habitant, l'urbaniste,
et les nouveaux modèles
économiques urbains
Par Isabelle Baraud-Serfaty
- 28 L'essor des coopérations
transfrontalières

NOUVELLES APPROCHES**UNE INCITATION À AGIR**

- 31 Quelques leçons
des villes européennes
Par Ariella Masbounji

- 33 **ENTRETIEN**
Luc Belot
« Le numérique, une ressource
nouvelle pour les agences »

ATELIERS

- 34 Les promesses de la data
- 36 L'ancrage territorial
des entreprises en question
- 38 Le port de Bayonne,
outil économique inscrit
dans l'agglomération
- 39 Recherche et innovation à l'heure
des coopérations territoriales
- 41 Arkinova ou la mise en synergie
- 42 Mobilités, repousser les limites
- 44 Des démarches énergétiques
territoriales
- 46 Les destins liés de l'eau
et de l'urbanisme
- 48 À la découverte des Barthes
du Seignanx
- 49 Les apports du vécu
- 51 Des élus attentifs aux mutations
- 52 Des ateliers pour dépasser
les limites
Par Brigitte Fouilland
- 54 **TABLE RONDE**
Les vertus du dialogue
et de la pédagogie
- 56 **ABSTRACT** en anglais

PAYS BASQUE - BÉARN**À L'HEURE
DES MUTATIONS**

- 59 **ENTRETIEN**
Jean-René Etchégaray
« Faire émerger un territoire
d'innovation et d'anticipation »
- 61 **ENTRETIEN**
François Bayrou
« Un territoire maillé,
qui garde son enracinement »
- 62 L'AUDAP, une agence d'urbanisme
sur deux pieds
- 64 **ENTRETIEN**
Gérard Vandenbroucke
« La taille de la Région
est une contrainte et une force »
- 65 Pyrénées-Atlantiques:
les ressorts de l'attractivité
- 66 Les vertus des projets
transfrontaliers
- 67 À l'heure pyrénéenne
- 68 **ABSTRACT** en anglais
- 69 **MANIFESTE DES AGENCES
D'URBANISME**
- 70 **LA 38^e RENCONTRE
À STRASBOURG
(8-9-10 novembre 2017)
Construire l'Europe
par les territoires**

INTERVIEW

- 6 Jean Rottner
"Let's give all the capacities
to territories"

TERRITORIAL REFORMS

NEW CONTEXT

- 9 No limit/new limits?
By Martin Vanier
- 9 **ROUND TABLE**
The perplexity
of elected representatives
- 12 **ROUND TABLE**
Defence and examples
of the territorial reform

WORKSHOPS

- 14 Is there a risk that the two
branches of the reform obstruct
each other?
- 15 Intercommunal planning,
Basque country style
- 17 SRADDET, a methodology to build
- 20 Engineering seeking renewal
- 22 Bayonne, the ZAC (Concerted
planned zone) that becomes
an Eco-Neighbourhood
- 23 Necessary complementarities
between intercommunalities
and agencies
- 25 How to deal with financial limits
- 26 Inhabitants, urban planners
and new urban economic patterns
By Isabelle Baraud-Serfaty
- 28 The rise of cross-boarders
cooperations

NEW APPROACHES

AN INCENTIVE TO ACT

- 31 Some lessons from European cities
By Ariella Masbouni
- 33 **INTERVIEW**
Luc Belot
"New technologies,
a new resource for agencies"

WORKSHOPS

- 34 What data collection promises
- 36 Questioning the territorial
anchorage of businesses
- 38 The harbour of Bayonne,
an economic tool
for the urban area
- 39 Research and innovation in a
context of territorial cooperation
- 41 Arkinova, the creation of a synergy
- 42 Mobility, let's go beyond limits
- 44 Territorial strategies for energy
- 46 The bonded future of water
and urban planning
- 48 Let's discover the Barthes
du Seignanx
- 49 The contribution of experience
- 51 Elected representatives
are attentive to mutations
- 52 Workshops to go beyond limits
By Brigitte Foulland
- 54 **ROUND TABLE**
The benefits of dialogue
and pedagogy
- 56 **ABSTRACT**

BASQUE COUNTRY AND BERN

A CONTEXT OF MUTATIONS

- 59 **INTERVIEW**
Jean-René Etchégaray
"Creating a territory of innovation
and anticipation"
- 61 **INTERVIEW**
François Bayrou
"A strong connected territory
that is territorially-rooted"
- 62 AUDAP, an urban planning agency
on two feet
- 64 **INTERVIEW**
Gérard Vandembroucke
"The size of the region
is a constraint and a strength"
- 65 Pyrénées-Atlantiques:
attractiveness issues
- 66 The benefits of cross-boarders
projects
- 67 The Pyrenean context
- 68 **ABSTRACT**
- 69 **THE AGENCIES MANIFESTO**
- 70 **THE 38TH CONGRESS
IN STRASBOURG
(8-9-10 november 2017)
Territories building Europe**



Jean ROTTNER
maire de Mulhouse
et vice-président
de la Région Grand Est

ENTRETIEN

« Donnons **toute** leur capacité aux territoires »

Jean Rottner, président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

Après une Rencontre autour des citoyens, pourquoi avoir ciblé celle de Bayonne sur les évolutions institutionnelles ?

Jean ROTTNER : Avec les nouvelles régions, les métropoles et la fusion des intercommunalités, un temps de réflexion était nécessaire pour les professionnels de l'ingénierie du territoire et nos partenaires : quelles sont ces nouvelles limites, à quoi correspondent-elles, seront-elles stables et comment accompagner leur transformation ? S'interroger sur ces limites, c'est poser la question des citoyens. Comment appréhendent-ils ces évolutions et, à l'inverse, comment les politiques et les techniciens peuvent-ils faire comprendre leur intérêt ? Les échanges avec les ministres et les élus ont été très riches.

N'est-ce pas aux politiques de proposer une autre vision de ces grandes régions ?

J. R. : La question me hante en tant que vice-président de la Région Grand Est. Comment « faire région » entre Givet, enclave française des Ardennes en Belgique, et Saint-Louis (Haut-Rhin), séparées par une transversale de près de six heures et demie en voiture ou une heure d'avion via Bruxelles. À l'inverse, le département des Pyrénées-Atlantiques montre que, dans un même territoire, deux identités, deux histoires, deux formes de regroupement sont possibles autour de Pau et de Bayonne. Le rôle des politiques comme celui des agences est d'expliquer, de démontrer les interactions et complémentarités pour que ce « faire région » soit possible. Les grands ensembles urbains, métropoles en tête, ont une

responsabilité d'entraînement pour leurs territoires voisins. Des accords de réciprocité sont d'ailleurs en train d'être signés dans le cadre du pacte État-Métropoles. Il ne faut pas avoir peur d'affirmer la responsabilité du fait urbain dans l'innovation ainsi que le rôle de la Région dans la mise en cohérence avec le SRDEII¹, le SRADDET² ou les schémas universitaires. Cela fait beaucoup de schémas et il faut rester opérationnels. C'était aussi cela le sujet de notre Rencontre.

On retrouve la tension entre métropoles et régions...

J. R. : Le couple créé par les lois MAPTAM et NOTRE, c'est celui de la région et des métropoles. Il y avait beaucoup d'inquiétudes autour du SRDEII et, en réalité, cela se passe très bien. Au niveau des territoires, un travail d'équipe et de mise en cohérence se met en place. Les discussions autour du SRDEII, ce pacte que la région doit signer avec les métropoles et agglomérations sur les stratégies économiques, se conçoivent dans la subsidiarité. La région n'est plus seulement un stratège ni un guichet à subventions, elle devient un acteur de la structuration du territoire. De ce point de vue, il existe une différence entre les régions qui n'ont pas changé de périmètre et qui vont gagner en rapidité et en efficacité et celles qui ont été élargies et qui sont obligées de se réinventer, de se remettre en question, de renforcer le dialogue.

La Nouvelle-Aquitaine évoque une DATAR régionale. Comment le président de la FNAU voit-il l'invention de ce type d'outil ?

J. R. : L'enjeu d'aménagement du territoire est une mission collective. Dans notre Manifeste des agences d'urbanisme, nous écrivons que les agences ne sont pas une charge mais une chance. Bien sûr, elles ont un coût. Mais cette notion de DATAR territoriale qu'André Rossinot utilise depuis longtemps correspond à ces réseaux d'agences que nous développons dans les régions. Ces réseaux permettent aux agences d'avoir d'autres relations entre elles et un rapport innovant au territoire. Dans les Hauts-de-France, en Bretagne, en PACA ou en Normandie, ces réseaux montent en puissance. Le président de Régions de France, Philippe Richert, qui a signé une convention avec la FNAU, est intéressé par ces coopérations. De notre côté, nous devons nous remettre en question sur nos pratiques, sur la pédagogie, sur nos rendus, être dans l'action dynamique et mettre en évidence la qualité de nos travaux et de notre apport aux régions. Les métropoles, issues du fait urbain, sont plus habituées à travailler avec nous.

Les agences doivent-elles élargir leur champ d'action ?

J. R. : Elles n'interviennent pas sur la seule planification urbaine. Certes ces documents sont importants et permettent des liens forts avec les communes et les agglomérations, mais de nouveaux domaines apparaissent : par exemple, la place des femmes dans la ville et dans la vie politique. On se pose beaucoup de questions sur le numérique, sur la ville des intelligences, qui n'est pas que technique comme le suggère le terme *smart city* mais fait appel à l'individu, aux réalités sociétales, à la citoyenneté, à l'environnement, à la durabilité : ce sont de nouveaux terrains d'action des agences. Cette transversalité est celle sur laquelle nous nous exprimons le mieux. Les agences développent de nouveaux métiers : il faut convaincre l'État, nos partenaires et les collectivités qu'elles constituent un « plus ».

Le fait d'avoir des « trous » dans le territoire est-il un handicap ?

J. R. : C'est un vrai problème qui se heurte à une réalité budgétaire. À l'occasion de la Rencontre, nous avons eu un bon dialogue avec les ministres Estelle Grelier et Emmanuelle Cosse sur ce sujet. Le Manifeste des agences apporte des propositions concrètes : la création de nouvelles agences mais surtout l'expérimentation de formes nouvelles. En Nouvelle-Aquitaine, il existe une très bonne agence à Bordeaux (l'a-urba). Est-il nécessaire d'en créer une à Limoges ? L'a-urba ne peut-elle pas intervenir sur des missions ou une stratégie particulière aux côtés de la Région ? Ne peut-on pas développer des agences bicéphales sur le modèle de l'AUDAP, qui a deux pieds, l'un à Bayonne et l'autre à Pau ? Dans le Grand Est, la maire de Chaumont a besoin d'une ingénierie territoriale, les agences de Reims et Nancy, les plus proches, regardent comment accompagner ce territoire. Pourquoi, enfin, sur un territoire sans agence, ne pas en inventer une dédiée à un projet urbain de grande ampleur, pour un temps donné, à la manière d'une IBA allemande³ ?

À quoi sert ce Manifeste des agences ?

J. R. : Le précédent datait de 2006. Depuis, les fonctions, les territoires, les institutions ont changé. Il fallait l'adapter. De nouveaux métiers apparaissent, on structure les réseaux, on développe des formes nouvelles d'agences, on affirme notre volonté de sortir à l'international. Ce Manifeste a d'abord une vertu interne, il permet d'avoir une parole à laquelle tout

le monde adhère, visible, claire, avec des messages simples. Mais le fait de le sortir avant les échéances électorales a aussi une portée politique, il permet de profiter de ce moment démocratique pour interroger les candidats.

Existe-t-il un risque de déséquilibre entre agences ?

J. R. : C'est tout l'intérêt du réseau dont la FNAU est le cœur, animé par une petite et excellente équipe. Ce réseau fonctionne bien, avec des clubs thématiques, des rencontres, un site performant... Je suis le premier surpris par l'intensité des échanges. La FNAU est aussi très présente auprès des institutions nationales et ministères et elle remplit une fonction de veille, y compris au plan européen et international. Je suis fier de la présence de la FNAU à Quito, au Sommet mondial des villes, de la visibilité donnée à l'action de la France et du lancement de cette magnifique idée d'un réseau international des agences urbaines qui a rencontré un vrai engouement. Ce réseau participera au niveau mondial à la conception du fait urbain de demain. Tout reste à faire mais c'est le moment de tisser des liens. Nous aurons des rendez-vous tous les deux ans. La planification urbaine est très différente d'un pays à l'autre. J'ai par exemple découvert que l'Argentine a une logique et une ambition très intéressantes, que j'aimerais aller voir de près, avec des urbanistes francophiles. Cette plate-forme doit nous permettre d'apprendre les uns des autres.

Et au niveau européen ?

J. R. : Le réseau est aussi à construire en Europe où les agences urbaines sont souvent intégrées à l'administration locale. Le vrai enjeu, c'est la ville européenne, sa place à l'échelle mondiale et la question des réseaux de villes. On parle de corridors de transports : la France en possède trois majeurs, mais les villes françaises ne sont pas assez présentes dans le lobbying européen. On ne parle plus seulement de transport ferroviaire ou navigable mais aussi globalement des stratégies de mobilités et de développement économique... Nous souhaitons aussi aborder ces questions européennes.

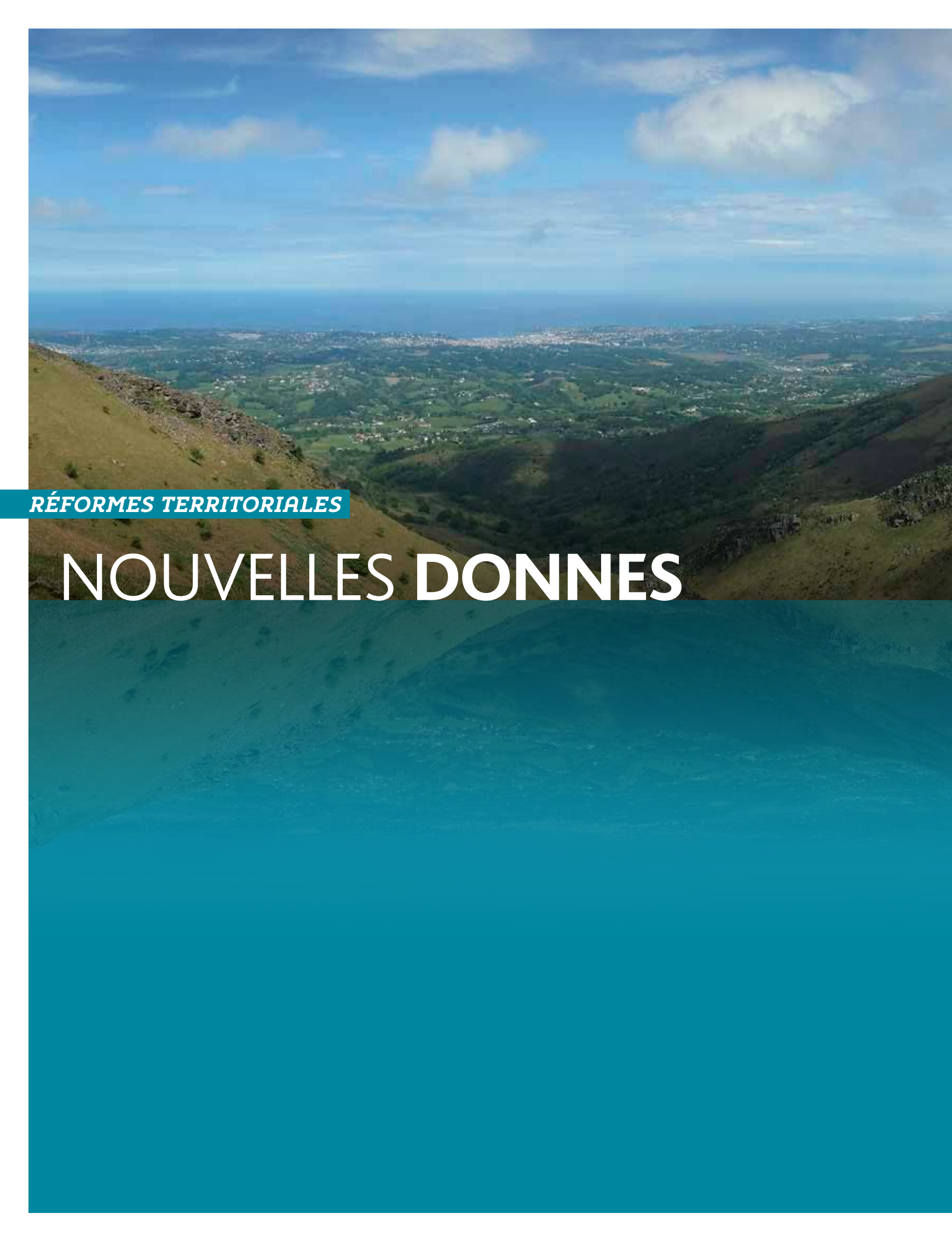
Si l'on revient aux limites, la priorité serait de les stabiliser ?

J. R. : Les élus le disent, nous avons besoin de stabilité dans les institutions, de perspectives budgétaires à moyen et long termes et de projets de territoires forts, à effet de levier. Il suffirait de dire : on se pose, on réfléchit, on dialogue. Le droit à l'expérimentation est essentiel. Donnons toute leur capacité aux territoires. Est-ce que nous devons être uniformes devant la loi ? Ou bien peut-on avoir la possibilité d'une adaptation à la réalité des territoires ? Là, il y aurait un vrai coup de fouet. Les gains d'efficacité sont plus à chercher dans cette modularité que dans la contrainte à réformer encore et encore la carte du territoire. ■ **Propos recueillis par Antoine Loubière et Jean-Michel Mestres**

① Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, prévu par la loi NOTRE (Nouvelle organisation territoriale de la République).

② Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité du territoire, lui aussi mis en place par la loi NOTRE.

③ *Internationale Bauausstellung* : littéralement « exposition internationale de construction ». Dispositif original mis en place en Allemagne pour susciter des projets urbains mais aussi culturels et artistiques sur un territoire précis pendant une durée limitée.

An aerial photograph showing a vast landscape. In the foreground, there's a large, calm body of water with a tealish-blue tint. Beyond the water, a series of rolling hills and valleys are visible, some with patches of green vegetation and others appearing more barren or rocky. In the far distance, a coastal city is visible along the horizon, with buildings and infrastructure. The sky is filled with soft, white clouds, and the overall lighting suggests a bright, sunny day.

RÉFORMES TERRITORIALES

NOUVELLES DONNES

Nos limites ou *no limit* ?

Derrière l'apparence d'une alternative qu'on pourrait vite évacuer (aucun urbaniste digne de ce nom ne peut ignorer l'importance des limites) se cachent à la fois un désarroi, une promesse et une interpellation : triple raison de prendre au sérieux la question de cette 37^e Rencontre.

Le désarroi, c'est celui que génère une recomposition territoriale qui a dessiné des territoires d'une taille inhabituelle pour l'action publique locale ou régionale. Le déplacement des limites (intercommunales, régionales) qui vient de s'achever sème le trouble. Il faut grandir, certes, ce qui n'est jamais facile, mais il faut surtout muter : admettre et travailler l'hétérogénéité des territoires recomposés, organiser l'échelonnement interne qui les rend gouvernables, penser constamment aux échelles macro, micro et méso. De quoi, en effet, avoir le sentiment de perdre les limites.

Une promesse, cependant : celle de jouer de ces nouvelles limites comme d'autant d'interfaces pour une stratégie interterritoriale dont on commence à comprendre la nécessité. De ce point de vue, il n'y a, en effet, pas de limites aux alliances qu'elles appellent. Ce que Roger-Paul Droit dit à sa façon pour expliquer *Ce qui nous lie* : « C'est de défaire les nous pour les construire, indéfiniment ». Oui, il faut dépasser les limites

des territoires, pour mieux construire les réseaux qui les irriguent.

Une interpellation, enfin : se redonner le sens des limites (mais pas les mêmes) dans un monde et à une époque qui ne manquent pas de s'interroger sur les modèles qui guident les choix, et leurs limites. Il ne s'agit pas là de limites dans l'espace

Par **Martin Vanier**,
géographe



©Cédric Pasquini

mais de limites dans les têtes, de limites dans l'innovation, de limites dans l'imagination, et il faut se donner à cet égard à la fois des nouveaux horizons (de nouvelles frontières, comme on a su le dire ailleurs naguère), et le droit de transgresser les anciens, pour remettre en cause les modèles fatigués. Parmi lesquels : le modèle de l'action publique, le modèle de la démocratie représentative, le modèle du développement par la croissance, mais aussi le modèle urbain dominant, etc. Trouver sa place dans la recomposition et y surmonter le désarroi est important. Assumer la promesse de l'inter-territorialité

aussi. Mais quel sens auraient ces deux premiers enjeux s'ils ne conduisaient pas vite au troisième ? Au-delà du jeu des limites (à déplacer, à dépasser), il y a l'enjeu de la réinvention des idéaux et des modalités de l'action collective. Sans limite *a priori*. ■ **Martin Vanier**

La perplexité des élus

La première table ronde donne la parole aux élus, encore tourneboulés par l'essoreuse des réformes territoriales récentes. Des propos décapants et éclairants.

Après l'invitation de Martin Vanier à réinventer le sens des limites et à passer à un débat « *moins spatialiste, moins territorialisé et plus sociétal* », la question se concentre vite sur les nouvelles limites imposées par la réforme territoriale : réorganisation des régions, création des métropoles, regroupement des intercommunalités... Comment des élus qui sont aussi présidents d'agence d'urbanisme vivent-ils sur leur territoire ce déplacement des limites ? Catherine Barthelet est maire de Pelousey, commune de l'agglomération de Besançon, aujourd'hui intégrée à la grande Région Bourgogne-Franche Comté. Elle est aussi présidente de l'Agence d'urbanisme Besançon centre franche-comté (AUDAB). Une question la taraude : rendre compte

**Il faut trouver le récit
et ce n'est pas simple**

de ces bouleversements à ses administrés.

« Voilà que chaque intercommunalité rêve de devenir communauté d'agglomération, chaque communauté d'agglomération, de passer communauté urbaine

et chaque communauté urbaine de devenir métropole ». Elle avoue sa perplexité devant ce désir de devenir toujours plus grand, toujours plus fort. « Nos élus de proximité se sentent perdus face à ces nouvelles obligations ». Distinguant entre ce qui est choisi et ce qui est subi, elle

regrette ne pas avoir le temps de s'organiser. Et s'interroge : « Est-ce que tout cela ne va pas dans le sens inverse de ce qui est recherché, c'est-à-dire davantage de coopération ? » Jean-François Husson, vice-président de la métropole de ■■■

TABLE RONDE



--- Nancy et président de l'Agence d'urbanisme et de développement de l'aire nancéenne, partage les doutes de l'élue franc-comtoise. « *Il faut faire attention à ne pas dépasser les limites, ce que les élus ou nos concitoyens comprendraient comme "dépasser les bornes" »*. Depuis quatre ans, le bouleversement institutionnel ressemble à une essoreuse qui ne se serait pas arrêtée de tourner. « *Si l'on croise cette explosion des périmètres avec les difficultés de certains territoires, marquée par une démographie atone – notre région est ainsi traversée par la diagonale du vide –, il faut trouver le récit et ce n'est pas simple.* » Comme ses collègues à la tribune, l'élue lorraine ne cultive pas pour autant la nostalgie : « *On ne peut pas rester figé. L'immobilisme nous mettrait en difficulté.* »

LA QUESTION DE LA SOUVERAINETÉ

Le territorial de l'étape, Jean-René Etchégaray, maire de Bayonne, grand promoteur de l'intercommunalité unique Pays Basque qualifiée d'XXL, et président de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP) critique l'inaboutissement de la loi NOTRE. « *Nous avons eu la mort annoncée du département sans que la loi ait prononcé son décès tout en lui enlevant la clause générale de compétences.* » Mais ce n'est pas ce qu'il regrette le plus : « *Nous ne sommes pas allés au bout de ce que pouvait être une véritable réforme des intercommunalités, à savoir l'élection au suffrage universel direct des exécutifs intercommunaux.* » Pour sa part, Catherine Barthelet regrette que la gouvernance des SCoT prive certains élus communaux d'une représentation. « *Même si nous avons la volonté de bien rendre compte de nos projets, ils se trouvent éloignés de la décision.* » En janvier 2017, le Grand Besançon va encore élargir son périmètre. « *On parle d'une conférence des maires à 71. Ce sera difficile pour certains de prendre la parole.* » Le maire de Bayonne insiste sur la question de la souveraineté : « *Les communes restent le socle*

de notre organisation administrative et chacune a une forme de souveraineté. » Elle n'empêche pas les projets collectifs, tant s'en faut. Il aime à rappeler que le Pays Basque a pris de l'avance en la matière. Dès 1992, avant même l'invention du « pays » par la loi Pasqua (1995) et son approfondissement par la loi Voynet (1999), « *nos élus se sont regroupés pour penser ensemble des politiques publiques.* » Et de citer l'adossement des contrats territoriaux aux différents contrats de plan État-Région qui ont permis de mobiliser à chaque fois entre 250 et 400 millions d'euros au profit de l'agriculture, du logement, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ou de la défense de la langue basque.

Au cours du débat, Pascal Garrido, maire de la Talaudière, conseiller délégué à la Communauté d'agglomération de Saint-Étienne pour la réforme territoriale et président de l'agence d'urbanisme EPURES, confirme cette volonté marquée des élus de sortir des limites et du microcosme local, et de partager des compétences. Mais il regrette la pression constante de l'État qui pousse au regroupement alors qu'il a de moins en moins de moyens à apporter : « *Cet État de moins en moins donnant est de plus en plus exigeant, pesant. Il nous impose de tenir un rôle dans ces réformes comme si nous étions de petits garçons. C'est très mal vécu par les élus qui se sentent dépossédés. Il faut laisser aux élus le soin de s'auto-diriger.* »

DÉPASSER LES LIMITES

Depuis la salle, Patrick Rimbart, président de l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, avoue ne pas savoir ce qu'est la région nantaise. « *Nous travaillons aussi bien avec La Roche-sur-Yon qu'avec Saint-Nazaire.* » Il énonce à sa manière le paradoxe des limites : « *Elles nous permettent de savoir où nous sommes. En même temps, nous vivons bien au-delà de ces limites.* » Et de citer l'appartenance au pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire et au pôle

©Cédric Pasquini



Catherine BARTHELET

maire de Pelousey et présidente de l'Agence d'urbanisme Besançon centre franche-comté (AUDAB)



Jean-René ETCHÉGARAY

maire de Bayonne, président de la Communauté d'agglomération Pays Basque et président de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP)



Jean-François HUSSON

vice-président de la métropole de Nancy et président de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne (ADUAN)



Claude OLIVE
maire d'Anglet

Loire-Bretagne, le travail des hôpitaux avec la Bretagne et le Poitou-Charentes, l'intégration des universités dans des réseaux plus grands encore... « *Nous avons besoin d'une histoire et d'une espérance communes* ». Dans la salle, le maire d'une commune alsacienne de 1 200 habitants rappelle que, dans les régions frontalières, l'économie et l'emploi ne connaissent pas de limites. « *Sur notre territoire, près de 30 000 personnes vont travailler tous les matins en Suisse ou en Allemagne* ».

Dépasser les limites et les contraintes est donc une nécessité, confirme Jean-François Husson. En Meurthe-et-Moselle, une des réponses se situe dans la création d'un nouveau pôle métropolitain : « *Nous sommes dans un réseau de villes, c'est un endroit où l'on discute* ». Les citoyens, explique-t-il, se fichent des périmètres, ils se déplacent, ils consomment, ils veulent des services, de la culture, des équipements sportifs, ils étudient... « *Le Sillon lorrain, avec Thionville, Metz, Nancy, Épinal, donne du corps à cette réalité, on a besoin de cette colonne vertébrale* ». Il insiste : « *Ce qui compte, c'est la manière dont le territoire est innervé et dont on essaie d'imaginer l'avenir en répartissant les choses de manière plus équilibrée, plus harmonieuse* ».

Après l'abandon par l'État de sa capacité d'ingénierie, ce qui manque cruellement au territoire, insiste l'élue lorraine, c'est de retrouver une « *ingénierie-socle* » partagée. Des villes possèdent cette ingénierie, avec des élus et des équipes techniques qui en ont la culture, mais d'autres territoires se sentent oubliés. « *Ils sont parfois contents de ne pas en avoir pour continuer à râler* », reconnaît-il. Il plaide pour des diagnostics partagés par les élus et les équipes techniques et, ajoute-t-il, il faut arriver à parler à tous les habitants. « *Mais je suis comme les autres, je n'ai pas la solution* ». Cependant, Catherine Barthelet ne vit pas mal la perte d'une compétence communale pour

cause d'intégration intercommunale dès lors qu'elle gagne en expertise et en ingénierie. Elle aussi reconnaît que c'est difficile pour certains élus. « *Sur un territoire hétérogène comme celui de notre agglomération, on m'a confié le pilotage du PLUI parce que je suis maire d'une petite commune. Les élus des petites communes ont besoin d'être rassurés sur le fait que l'identité de leur village va pouvoir perdurer malgré un document intercommunal* ».

ACCEPTER LA PRISE DE RISQUE

Dans ce maelstrom territorial, le rôle de l' élu change. Patrick Rimbart raconte qu'à l'occasion du lancement de Nantes 2030, en 2012, 25 000 personnes ont été interrogées. Trois forces se sont dégagées : un tiers regrettait l'avant ; un tiers était prêt à suivre à condition que cela n'aille pas trop vite ; le dernier tiers, impatient, se disait prêt à quitter la ville si les choses ne bougeaient pas assez vite. L'ancien maire de Nantes (2012-2014) défend l'art du projet politique : « *Il consiste à mettre ces trois forces divergentes dans une même histoire* ». Jean-François Husson lui aussi défend sa propre vision de son rôle. « *Il faut associer les habitants, certes, mais pas tous les quatre matins* ».

L' élu doit donner le cap, traduire, sentir comment cela réagit, mais surtout accepter le risque. Demain, nous aurons dans le SCoT 460 communes, j'appelle ça "l'équipe territoriale", soit 560 000 habitants. Si on amène du concret, quelque chose de nouveau, nos populations suivront. »

Martin Vanier reprend la balle au bond : « *Le métier de l' élu a toujours été celui d'un constructeur d'alliances. Il y a eu un temps où l'on en construisait beaucoup à l'intérieur, pour bâtir cette fameuse souveraineté dont parlait Jean-René Etchegaray. On voit aujourd'hui que le métier de l' élu, c'est de fabriquer des alliances à l'extérieur* ». ■ **Jean-Michel Mestres**

Les citoyens se fichent des périmètres

©Cédric Pasquini



Estelle GRELIER
secrétaire
d'État chargée
des collectivités
territoriales



Ariella MASBOUNGI
Grand Prix
de l'urbanisme
2016



Jean ROTTNER
président
de la FNAU



Nicolas CLODONG
directeur
de l'action
énergétique
territoriale
à EDF

Défense et illustration de la réforme territoriale

La table ronde « Quels projets pour les collectivités dans la nouvelle donne territoriale ? » donne l'occasion à Estelle Grelier, secrétaire d'État, de défendre les réformes et d'en appeler à une expertise renouvelée des agences.

TABLE RONDE

« Oser, au risque de se tromper », recommandait plus tôt dans l'après-midi, Ariella Masbouni, Grand Prix de l'urbanisme 2016. Position reprise par Jean Rottner, président de la FNAU, au cours de la table ronde : « Être élu, c'est avoir mandat, c'est donc oser parler et ne pas se conformer toujours à la pression sociale. Parfois, le consensus est inatteignable. Je crois à la force de la décision politique qui ne se cache pas derrière la réglementation mais sait se fonder sur une intelligence collective ».

Ces appels à la responsabilité et à la pugnacité ont trouvé du répondant à la tribune en la personne d'Estelle Grelier, secrétaire d'État aux collectivités territoriales. Jean-François Husson, sénateur et vice-président de la métropole de Nancy, également président de l'Agence d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne souhaite que « l'État soit davantage présent au côté des élus et de l'ingénierie des territoires ». Au passage, il rappelle le contexte d'un pays en plein doute, dont les habitants sont défiants envers les politiques, et a invité le gouvernement « à ne pas déraciner les parlementaires ». Estelle Grelier lui rétorque que le non-cumul des mandats est « un moyen de renouveler le personnel politique et d'instiller de nouvelles idées dans l'aménagement des territoires ».

La directrice de l'Atelier parisien d'urbanisme, Dominique Alba, déplore la pesanteur constante des grands documents d'urbanisme : « Aujourd'hui, on ne sait pas comment l'urbanisme de projet, la participation des habitants, les coopérations public-privé, la souplesse et les innovations que nous demandent nos partenaires peuvent trouver place

dans notre action. Les nouveaux outils, je ne les vois pas ». Réplique de la représentante du gouvernement : « Ainsi, l'État recyclerait indéfiniment les mêmes vieux documents et ne serait pas capable de fournir la bonne boîte à outils ? Cela ne correspond pas à la façon dont nous avons repensé l'action publique. Si elles sont intelligemment utilisées, les boîtes à outils permettent de faire beaucoup dans les territoires, avec les agences d'urbanisme en première ligne. Nous sommes dans un mouvement d'émancipation des territoires et l'État est prêt à entendre pratiquement tout. Faites-nous de propositions ; elles font défaut parfois. Si vous êtes sachant, aidez-nous ; s'il y a des blocages réglementaires à l'innovation, dites-le nous ! ».

UNE VISION DÉCENTRALISATRICE PROGRESSISTE ASSUMÉE

Ariella Masbouni déplore l'absence en France de maîtrise d'ouvrage adaptée aux très grandes échelles et plaide pour la mise en œuvre de dispositifs comparables aux IBA de l'Emscher Park ou de Bâle. Estelle Grelier lui oppose l'existence des opérations d'intérêt national dans lesquelles les élus locaux trouvent parfois l'État trop présent. Elle cite aussi l'exemple de la constitution de l'EPCI XXL du Pays Basque : « Le législateur y a contribué par un travail très fin. L'État sait accompagner des constructions territoriales exceptionnelles ». On peut discuter certains points de la réforme territoriale, a poursuivi la secrétaire d'État. Par exemple, sa partition en trois textes adoptés en deux ans, qui a un peu rompu

la cohérence de l'ensemble. Mais la nouvelle organisation des territoires est en marche. On pouvait peut-être mieux faire... « Mais c'est mieux que de n'avoir rien fait ! ». Estelle Grelier rappelle les réticences anciennes sur l'évolution du statut des Régions : « Tout le monde était d'accord pour les reconfigurer sur le papier mais personne ne passait à l'acte. Les Régions ont été réorganisées par une loi qui leur a attribué de nouvelles compétences et a instauré des schémas à valeur prescriptive. Et, en réponse à leurs besoins de financement, le Premier ministre vient d'ouvrir la piste d'une contribution sur un impôt national. Tout cela compose une vision décentralisatrice progressiste assumée ».

Les intercommunalités verront leur nombre réduit de 35 % au 1^{er} janvier 2017. C'est une autre révolution tranquille, estime la secrétaire d'État. Quant aux départements, ils sont confortés dans leurs missions de solidarité territoriale. Un cadre a donc été fixé pour réduire l'enchevêtrement des compétences, complété par la création des conférences territoriales de l'action publique : placées sous la présidence des Régions, elles sont un lieu de discussion collective sur les compétences soumises

à chef de filat. « L'État a pour principe de faire confiance aux élus locaux et de respecter leurs choix mais il ne se désinvestit pas du développement local, assure Estelle Grelier. Il signe les schémas de développement économique et d'aménagement du territoire. Il instaure une nouvelle forme de dialogue, à travers les pactes avec les Régions et avec les métropoles ». L'occasion pour Jean Rottner de prôner des schémas partenariaux, seuls à même de soutenir des stratégies de rupture, et des schémas « vivants », régulièrement adaptés par des avenants. Et les SCoT dans tout ça ? « Nous voulons qu'ils soient le fruit d'un travail inter-EPCI engagé très en amont, répond la défenseure de la réforme. C'est une construction gigogne : les PLU doivent respecter les règles des SCoT qui doivent respecter les orientations des SRADDET ».

DES AGENCES TROP TIMIDES ?

Dans ce paysage peint avec enthousiasme, les autres participants à la table ronde ont distingué quelques nuances sombres. « Il ne faudrait pas que les métropoles deviennent les Rolex des territoires, remarque Jean-François Husson. Je milite pour les pôles métropolitains. Ce sont des constructions lentes, qui requièrent passion et conviction. Elles vont parfois à l'encontre des scénarios de développement des communes. Dans des secteurs ruraux où l'existence est plus confortable qu'il y a vingt-cinq ans, on a parfois perdu le sens du vivre-ensemble et de la solidarité. Nous avons plus que jamais besoin de mixité mais, pour imposer des plans d'habitat, il faut le vouloir ». Depuis la salle, Sylvie Tournay, adjointe au maire chargée du logement à Aulnoye-Aymeries (Nord), évoque une intercommunalité passée d'un coup de 22 à 42 membres. « Les choses sont peut-être allées un peu trop vite ou un peu trop loin. Nous sommes confrontés à de petites communes dont les maires sont très frileux, ne veulent pas de développement économique. De ce fait, notre agglomération en difficulté sociale et économique a manqué des projets intéressants ». Entre les petits villages et les secteurs en détresse, « ça secoue, confirme Jean Rottner. Il est essentiel que les "métropoles-Rolax" s'occupent de leur hinterland.

**Il est essentiel
que les « métropoles-
Rolex » s'occupent
de leur hinterland**

Par ailleurs, les bourgs et les villes intermédiaires doivent devenir de vrais enjeux pour les Régions. Il faut rechercher dans l'urbanisme des éléments de culture commune. Il faut certes planifier et expliquer sans cesse ce que l'on fait dans ce cadre ; mais les élus doivent aussi porter des objectifs, une vision, construire, élaborer, mettre en perspective ». La représentante du gouvernement à la tribune est sensible à ce sujet. « En s'élargissant à des secteurs périphériques ou ruraux, les intercommunalités présentent des profils plus diversifiés. Elles ont le devoir de s'organiser entre elles, dans le cadre des pôles métropolitains, mais aussi d'organiser la solidarité à l'intérieur de leurs périmètres. Cela passe notamment par des pactes financiers et fiscaux entre communes concernées ».

Le débat ne pouvait esquiver la question de l'ingénierie et l'idée d'une DATAR régionale lancée par Alain Rousset, président de Nouvelle-Aquitaine. Entre les services des Régions, des départements, des EPCI, des communes, des syndicats mixtes, des agences d'urbanisme, il convient de mieux organiser l'expertise, en direction des acteurs qui en ont le plus besoin, à chaque échelon. Mais il n'est pas sûr qu'une structure régionale

« prééminente » représente une valeur ajoutée.

Les agences d'urbanisme sont trop timides et trop discrètes, estime Ariella Masboungi. Elles forment pourtant « le seul réseau solide » dans ce domaine. « Qu'elles ne se contentent pas d'analyses et qu'elles établissent davantage de scénarios. Qu'elles montrent concrètement aux habitants de leurs territoires ce qui change dans leur vie quotidienne. » Estelle Grelier n'est pas loin de reprendre cette invitation : « Le suffrage universel donne une force au portage politique des projets mais aucun responsable politique ne peut être multi-spécialiste. Nous avons besoin des apports des agences, de leur agilité, de leur réactivité. À elles, face à la nouvelle donne territoriale, d'avancer sur deux jambes : une expertise renouvelée à destination du local et une capacité à peser sur les schémas intégrateurs des Régions ». ■ **Bertrand Verfaillie**

EAU, ÉNERGIE : D'AUTRES VOIX AU CHAPITRE

Deux représentants de grands opérateurs ont été invités à témoigner au cours de la table ronde. Nicolas Clodong, directeur de l'action énergétique territoriale à EDF, a assuré que l'entreprise collait à l'évolution législative, prenant toute sa part, notamment dans la transition énergétique. Le fournisseur d'électricité suit aujourd'hui près d'un millier de projets portés par des collectivités de toutes compétences.

Depuis les rangs du public, Laurent Bergeot, directeur de l'agence de l'eau Adour-Garonne, a présenté sa stratégie « d'entrisme » dans les projets urbains, pour y introduire « une lecture hydrographique » du territoire. « Nous avons passé convention avec les trois agences d'urbanisme de notre territoire, Atlantique et Pyrénées, Bordeaux métropole Aquitaine et Toulouse, et nous avons conçu avec elles des outils de dialogue. Nous voulons proposer sans imposer ».

Les deux jambes de la planification risquent-elles de se marcher sur les pieds ?

La planification céderait face à la coopération, à l'intelligence et à l'adaptation des acteurs si l'on en croit l'atelier « SCoT et PLUI en taille XXL : recomposition des limites ou confusion sans limite ? »

INTERVENANTS Katia EMERAND, Agglomération Côte Basque Adour, Pascal JOCOU, président de la Communauté de communes du Pays de Hasparren, Maïder BÉHOTÉGUY, présidente de la Communauté de communes du Pays de Bidache, vice-présidente SCoT Bayonne Sud Landes, Jean-Baptiste LABORDE-LAVIGNETTE, maire de Sarre, Létizia DELORME, SCoT Bayonne Sud Landes, Charlotte DOUSSE, SCoT Sud Pays Basque, Philippe SCHMIT, AdCF, David PAGNIER, Fédération nationale des SCoT, Martin VANIER, Acadie, Marie-José MIALOCQ, vice-présidente de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, Pascal VANACKER, Agence de l'Artois, Jean-Jacques STOTER, vice-président du SCoT Grand Amiénois, Marion GOBIN, Agence du Grand Amiénois.

PILOTES Jérôme GRANGE, Agence du Grand Amiénois, Pascal GASC, Agence Atlantique et Pyrénées.

À l'heure des intercommunalités dites XXL – les 150 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 communes et, parmi eux, plus encore les 15 de plus de 100 communes –, la coexistence stratégique et réglementaire des SCoT et des PLUI relève-t-elle de la recomposition des limites ou de la confusion sans limites ?

À l'issue d'une solide introduction à trois voix, une soudaine inquiétude flottait sur l'atelier n° 1, tout en contraste avec la sérénité de la baie de Saint-Jean-de-Luz, lieu d'accueil et de travail, miroitante sous nos yeux : « *Homme libre, toujours tu chériras la mer* »... Car, pour ce qui est des résultats de l'intense activité législative récente qui bouscule le paysage territorial et planificateur, les sentiments sont moins chaleureux.

Jérôme Grange, organisateur de l'atelier pour l'Agence d'Amiens en collaboration avec Pascal Gasc (AUDAP), s'interroge à l'ombre lointaine de Mirabeau sur la finalité objective de cette nouvelle étape de la décentralisation : « *Le moyen de maintenir la sérénité du pouvoir central* » ? Philippe Schmit (AdCF) sonne l'alerte : il reste deux mois et demi pour éviter la paralysie juridique de l'action publique locale par enchevêtrement des textes, tous de bonne volonté, ou du moins le détricotage des progrès patiemment accomplis par des logiques d'alignement sur les territoires moins disants, et/ou de fractionnement de compétences communautaires. David Pagnier (Fédération des SCoT) présente le nouveau tableau de la planète SCoT, passablement impactée par la recomposition intercommunale et réinterrogée par la montée des PLUI (548 engagés ou tout juste adoptés à ce jour).

Les derniers feux de l'emboîtement réglementaire

À la limite du KO technique et juridique, le groupe retrouve ses esprits progressivement avec les témoignages de terrain, en grande majorité d'élus intercommunaux. Les « locaux » d'abord : Maïder Béhotéguy (présidente de la Communauté de communes du pays de Bidache), Marie-Josée Mialocq (maire d'Arbonne, SCoT Sud Pays Basque), Marc Bérard (président du SCoT de Bayonne Sud Landes) « *travaillent les articulations, pour être souples* » et vont prendre le temps qu'il faut pour faire naître la fameuse nouvelle intercommunalité basque de 158 communes, dont Philippe Schmit estime qu'elle a eu un effet XXL sur la France entière.

À l'autre bout justement, Jean-Jacques Stotter (vice-président du SCoT du Grand Amiénois et président de la Communauté de communes du Sud-Ouest amiénois), accompagné de Marion Gobin (Agence du Grand Amiénois), témoignent : « *Il ne suffit pas d'être gros pour être fort, il faut construire des maillages* ». En pratique, ils songent à utiliser les OAP (orientation d'aménagement de programmation) et les plans de secteurs pour travailler entre le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) du PLUI et le règlement qui atterrit dans chaque commune. Pour tous, en Artois en

Au Pays Basque, la planification intercommunale est une réalité récente



pleine recomposition décrite par Pascal Vanacker, directeur de l'agence d'urbanisme, comme ailleurs, les chantiers de la recomposition et de sa nouvelle articulation SCoT-PLUI ne sont pas insurmontables, à condition que l'autorité de contrôle ne surjoue pas l'application des textes et laisse au départ un peu de souplesse pour les inévitables ajustements qui s'annoncent.

Ce que Jean-Marc Offner (directeur de l'Agence de Bordeaux) trouve somme toute assez réjouissant : « *Dans la production du pire, on sait bricoler et s'adapter localement* ». Pour lui, on vit actuellement les derniers feux du grand mythe de l'emboîtement réglementaire planificateur tel qu'il a été conçu en 1967 par la loi d'orientation foncière (loi LOF) mais qui n'a jamais réellement fonctionné. Ce sont les logiques de coopération qui l'ont sauvé en permanence, là où elles ont su se déployer. Quant au projet, il passe là où il est localement le plus pertinent : le PLUI, le PDU (plan de déplacement urbain) ou tout autre document stratégique qui saura redonner du sens à l'action territoriale. Ce que le débat qui s'ensuit résume positivement : trop de planification tue la planification... mais « *l'intelligence nous sauvera* » !

Le politique comme « grand lien »

Dans sa synthèse de l'atelier, l'auteur de ces lignes avoue d'abord un certain désabusement à l'égard de ce qui ressemble pour lui « *au récit de la formation de la France au XV^e siècle* », en particulier dans son expression cartographique. Manière de s'interroger sur la modernité d'une transition territoriale qui se résumerait une fois de plus au formidable meccano

**Un formidable meccano
qui épuise autant
qu'il passionne**

institutionnel qui épuise autant qu'il passionne. Mais pour ne pas désespérer la rue Joubert¹ (sinon Billancourt qui n'est plus), il veut voir dans la mêlée territoriale et juridique qui aura occupé l'atelier une grande promesse : celle du changement fondamental de toute une série de registres qui produisent l'action publique en général et l'action territoriale en particulier. Le registre de la loi, dont on voit bien qu'elle s'étouffe elle-même ; le registre de la planification, qui se sauvera à condition de s'alléger ; le registre du contrôle de la légalité et des arbitrages, bien trop hors-sol ; le registre du mandat local qui doit pouvoir assumer le devoir d'articulation ; le registre de l'identité politique, avec ses « nous » toujours recomposés, etc. Au fond, n'est-on pas en train de passer, plus ou moins tranquillement, d'une conception du politique comme « grand tout », qui permet d'intégrer à tous les étages, à une conception du politique comme « grand lien », qui articule à tous les moments ? Dans la première acceptation, on risque de forcer sur le chausse-pied pour faire rentrer le SCoT, le PLUI et tout le reste dans le nouveau grand territoire intégrateur (chacun le sien). Dans la seconde, on change de registre d'efficacité et la pertinence territoriale devient affaire de réseaux, avec d'autres. Ce n'est pas forcément plus simple mais c'est sans doute plus fluide. La seule façon de marcher étant, en tout état de cause, d'admettre ce temps de déséquilibre qui vous fait mettre un pied devant l'autre, et recommencer.

■ **Martin Vanier**

① Siège de la FNAU et des associations du « bloc local ».

Planification intercommunale à la mode basque

Retour sur les visites de l'atelier, au contact des élus impliqués dans les SCoT et PLUI.

Partis du centre de Bayonne, les participants de l'atelier parviennent à Saint-Jean-de-Luz après un long parcours au sein du Labourd, aux contrastes paysagers saisissants entre un littoral égrainant son riche chapelet de villes et les vertes collines basques ponctuées de bourgs et de fermes. En Pays Basque, la planification intercommunale est une réalité récente par rapport à bien des territoires français : 2 SCoT approuvés en 2005 et 2014 et 2 PLUI en cours d'élaboration. Peut-être faut-il y voir une forme de réminiscence de l'originale et très ancienne organisation labourdine, maintenue en vigueur jusqu'à la Révolution, qui faisait des maîtres de maison¹ la pierre angulaire des décisions d'aménagement

**Le SCoT apparaît
comme le chemin
consensuel**

du territoire : communal, paroissial, mais aussi labourdin... Ces deux dernières décennies ont pourtant vu se multiplier les réflexions à toutes les échelles, participant à constituer un « socle aménagiste » partagé, que mobilisera demain la Communauté d'agglomération Pays Basque. Alors qu'à la fin des années 1990 les services de l'État invitaient les élus du littoral basque à s'engager dans un unique document de planification, treize communes du Sud Pays Basque se sont unies pour créer un Syndicat mixte de SCoT. Jean-Baptiste Laborde-Lavignette, maire de Sare et vice-président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, témoigne du rôle essentiel de ce SCoT dans la création, cette même année 2005, d'une intercommunalité ---



Le Labourd, près de Sare

--- à son échelle. Dix ans plus tard, la collectivité est passée à l'action, les orientations du schéma s'étant diffusées dans les compétences et politiques publiques en matière d'eau, de transports, d'habitat, d'économie, de commerce... Aujourd'hui, alors que la révision du SCoT est en cours, c'est encore la vertu du travail collectif, transversal et pragmatique que le maire souligne, insistant sur l'évidence des ancrages transfrontaliers de ce pays ayant la montagne en partage. Moment fondateur d'un projet politique de territoire il y a dix ans, le SCoT apparaît comme le chemin consensuel permettant d'aller plus avant dans la définition d'un projet urbain de territoire, assurant la mise en œuvre opérationnelle de nouveaux équilibres et solidarités entre le littoral et la montagne.

Une invitation à la modestie

Si le Syndicat mixte du SCoT de l'Agglomération de Bayonne et du sud des Landes est né concomitamment à son voisin du sud, l'approbation du SCoT est intervenue en 2014, après un long processus d'extension de son périmètre². Maïder Béhotéguy, présidente de la Communauté de communes du Pays de Bidache, et Pascal Jocou, président de la Communauté de communes du Pays de Hasparren, tous deux vice-présidents du syndicat, ont dit leur satisfaction d'être entrés dans cette dynamique où les contributions « *vont dans les deux sens* » entre villes et campagnes. Si les élus de l'intérieur ont pu y appréhender de nouveaux enjeux et anticiper sur les phénomènes de périurbanisation et les besoins de compositions urbaines dans les villages, ils ont été à la manœuvre pour que l'agriculture ou encore la mobilité interurbaine entrent dans le champ de vision des élus littoraux. Engagés dans la mise en œuvre du SCoT, ces élus ont fait le choix de l'alliance entre leurs deux communautés en réalisant une étude de prospective visant à dessiner les contours d'un projet agricole partagé : projet économique bien sûr, mais

aussi social et environnemental, compagnon de route des projets urbains exprimés dans le PLUI en cours d'élaboration pour le Pays de Hasparren ou les PLU pour le Pays de Bidache. Depuis la Croix de Mouguerre, les participants sont invités à jeter un regard panoramique sur le territoire de l'actuelle Agglomération Côte Basque-Adour, dont le nom même exprime le positionnement géographique et historique, à la confluence entre la France et l'Espagne, entre les Pyrénées et l'Atlantique. Après une quinzaine d'années de partage de la compétence urbanisme entre les villes et l'agglomération – les premières élaborant le projet politique d'aménagement, la seconde assurant le suivi des procédures –, décision fut prise d'engager l'élaboration du premier PLU intercommunal en novembre 2015. Le lieu invite aussi à la modestie, face aux forces de la géographie et de la nature ou devant les effets de frontières, si durables pour certaines, comme ces limites départementales tracées au milieu d'un fleuve qui unit plus qu'il ne sépare l'agglomération bayonnaise, modestie enfin dans l'exercice de planification. Si les élus convergent sur ce qu'ils ne veulent plus voir, le projet urbain de cette « ville des villes », selon la formule du projet d'agglomération, aux individualités urbaines socio-paysagères marquées, reste à dessiner. Alors, la modestie devient ambition et l'approche supra-communale, une force : l'élaboration du PLUI offre l'occasion d'un changement de pratiques autorisé par un changement de perspective.

Se fonder dans le territoire comme source, utiliser tous les outils à disposition comme ressources, définir une vision comme ressourcement, peut-être est-ce cela l'intelligence territoriale ? ■ Katia Emerand

¹ Il s'agit des propriétaires exploitants des *etxalde* (fermes).

² Parties à 18, ce sont finalement 48 communes, assemblées dans 6 EPCI, qui composent le SCoT.

SRADDET ou le discours de la méthode

L'élaboration du nouveau SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) pose de nombreuses questions. L'atelier qui lui était consacré a permis de dégager des pistes méthodologiques



© Cédric Pasquini

L'atelier SRADDET, sur le terrain à Anglet

INTERVENANTS Stéphane CORDOBES, Commissariat général à l'égalité des territoires, Laurence ROUËDE, conseillère régionale Nouvelle-Aquitaine, Martine LIZOLA, vice-présidente de la Région Grand Est, Nicolas CASTAY, GIP Littoral Aquitain, Jacques VEUNAC, adjoint au maire d'Anglet, Albert LARROUSSET, vice-président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, Nathalie MOTSCH, adjointe au maire de Biarritz, Caroline HUVETEAU, Nouvelle-Aquitaine, Dominique GIBAUD-GENTILI, parc écologique Izadia, Delphine MATHOU, Communauté d'agglomération Côte Basque-Adour.

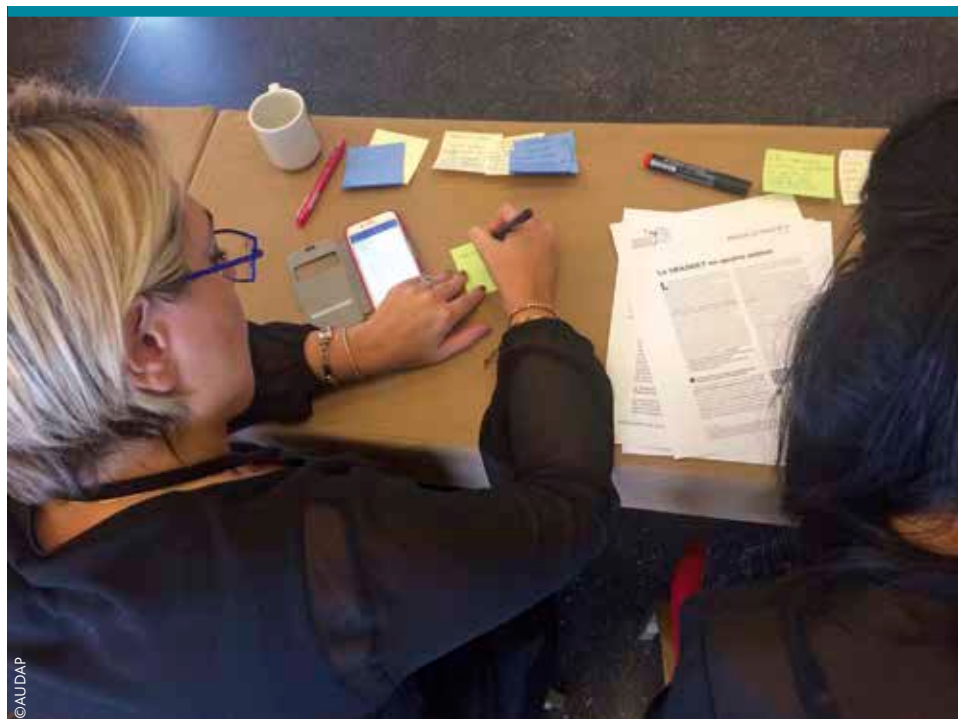
PILOTES Pascal TATON, Agence de l'aire nancéienne, Marc TRINQUÉ, Agence Atlantique et Pyrénées.

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un symbole de la compétence des Régions en matière d'aménagement de territoire. Il fixe les grandes orientations de la planification régionale dans de nombreux domaines, par exemple l'intermodalité et le développement des transports, la gestion économe de l'espace, la protection et la restauration de la biodiversité... Il prend racine dans la fusion des schémas régionaux thématiques

existants ou en projet et il doit donc jouer un rôle intégrateur et transversal. On peut le considérer comme un super outil de planification... mais aussi l'aborder comme un document stratégique, quitte à le rebaptiser « *S comme scénario et non comme schéma* », dira un participant de l'atelier. L'atelier réfléchit collectivement à la méthode d'élaboration de ce SRADDET. Les interrogations l'emportent largement sur les affirmations. Échanger sur ce nouveau schéma régional est l'occasion de se poser de nombreuses questions que l'on peut regrouper en trois catégories : l'échelle, les politiques publiques et l'ingénierie.

Échelle : quelles articulations pour « faire région » ?

À l'échelle infrarégionale, les enjeux sont différents selon les acteurs et les territoires : agglomérations, territoires ruraux, massifs montagneux, littoral... Commencer par établir de manière précoce une typologie des territoires est donc nécessaire. La déclinaison du SRADDET n'en sera que plus adaptée. Il convient aussi de mettre en place un réseau. Son objectif sera de faciliter l'établissement de relations entre les territoires ainsi identifiés. La prise en



Exercice de créativité pendant l'atelier

--- compte de la diversité est une clef de la réussite. Il s'agit de « faire territoire et d'accepter les différences », selon les termes d'un participant. Sur la méthode et dans ce contexte de co-construction, il est proposé de faire une large place à l'itérativité et d'adopter une méthode du pas à pas. En préambule à cette reconnaissance, ces approches doivent se doubler d'une nécessaire connaissance mutuelle, notamment dans les nouvelles régions constituées. Le territoire n'est pas une île. D'où l'importance de réfléchir à la prise en compte de l'échelle suprarégionale : les autres régions, les pays frontaliers. Cette étape doit même être menée avant l'analyse infrarégionale. En outre, c'est l'opportunité de positionner la Région dans un espace européen. L'atelier considère donc le SRADDET comme un formidable outil d'inter-territorialité, à condition de bien articuler les échelles « infra » et « supra » régionales et nationales, pour éviter les grincements.

Politiques publiques : quelle mise en musique des thématiques ?

Selon Martine Lizola (vice-présidente de la Région Grand Est), le SRADDET, tout comme le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), doit rendre la stratégie de la région plus lisible. Il permettra d'arrêter de fonctionner en tuyaux d'orgue. Transversal, il ne doit pas être considéré comme un outil de plus. Son élaboration s'appuiera sur les dispositifs existants. « La planification régionale est à réinventer et non à inventer. La page n'est pas blanche », déclare-t-elle. Le SRADDET doit donc être une « partition unique ». Néanmoins, il renvoie à des politiques régionales sectorielles hétérogènes qu'il faudra articuler. Quatre paramètres de réalisation du document sont à intégrer :

- la planification n'est pas la même selon les sujets : le

document ne risque-t-il pas de naviguer entre stratégie et actions ?

- les actions ne peuvent pas être homogènes sur tous les types de territoire : ne convient-il pas de dresser une typologie géo-localisée des actions ? Comme l'évoque une participante, « la cohérence dans la diversité doit être recherchée, car plus on est grand, plus on veut uniformiser. Ce n'est pas forcément bon » ;
- l'intensité du traitement des thématiques ne sera sûrement pas de même niveau pour toutes : d'où démarre-t-on ? Où placer le curseur ? Quel niveau de précision et de

prise en compte de l'existant, tout particulièrement pour les nouvelles grandes régions ? Quelle granulométrie pour quelles thématiques, sachant que certaines sont facultatives ? – dès la phase d'élaboration, la mise en œuvre du SRADDET doit être réfléchie : comment organise-t-on la subsidiarité dans l'application de ce schéma ? Quelles ingénieries financières constituer ?

En synthèse de cette question sur les politiques publiques, le principal point de vigilance dans l'élaboration du SRADDET concerne le risque de l'inégalité dans le traitement territorial et thématique.

Ingénierie : trouver le bon alliage ?

Tous les participants s'accordent à dire que le chantier SRADDET est énorme. Aussi sa conception nécessite-t-elle une méthode rigoureuse et une concertation large, très en amont. Elle doit s'accompagner de beaucoup de pédagogie. Ce sont des ingrédients nécessaires pour se prévaloir d'être un schéma co-construit. En parallèle, il existe une ingénierie nombreuse et plutôt dispersée dans les territoires. Mises l'une en face de l'autre, ces deux affirmations entraînent la formulation d'une question : « Qui fait quoi le mieux ? » À entendre les réponses, on voit que les compétences

La planification régionale est à réinventer

mobilisées devront être diverses et composites. Les expertises devront être croisées et les facultés de co-construction et de pédagogie recherchées. La région Grand Est compte ainsi s'appuyer sur le réseau technique des SCoT et elle travaillera de façon rapprochée avec les agences d'urbanisme.

Stéphane Cordobes, responsable de la prospective et des études au Commissariat général à l'égalité des territoires, estime que « nous allons entrer dans une aire de planification communicationnelle », reposant sur un partage renforcé de l'information entre acteurs. L'enjeu est de construire un capital social. En mobilisant les acteurs de façon horizontale, le projet se construira et s'appliquera plus aisément. Mettre les acteurs en capacité d'itération et de co-construction est une posture qui implique une ingénierie relationnelle différente. C'est l'un des défis du SRADDET.

La recherche de la bonne maïeutique sera une étape cruciale. Parmi les ingrédients figurent les agences d'urbanisme, notamment parce qu'elles savent accompagner la difficulté. Leurs points forts : leur positionnement territorial, leur pratique du partenariat en tant que passeur de relais, leur capacité d'animation et d'apport de connaissances, leur habitude de travailler à plusieurs échelles et de jouer un rôle d'interface entre celles-ci, leur pratique des nouveaux « objets » et

missions, leur approche par les flux... Néanmoins, quelle posture partenariale, aux côtés des conseils régionaux, devront adopter les agences ? La question appelle une réponse rapide, réfléchie et interpellant les réseaux régionaux des agences qui sont en pleine maturation, au moins pour certains d'entre eux.

Le SRADDET : un futur espace de négociation ?

Les marges de manœuvre pour élaborer les SRADDET sont donc très larges. Chacun d'eux aura sa propre marque de fabrique et différera de celui des voisins. L'élaboration de cet outil est donc l'occasion de faire monter en puissance le travail des agences d'urbanisme et des réseaux. Il oblige à une réflexion approfondie sur les méthodes à adopter, forcément innovantes à cette échelle et dans ce contexte stratégique. Cet atelier pointe un écueil à éviter : comment ne pas oublier des thématiques fondamentales ni laisser des acteurs au bord du chemin, alors que tous n'auront pas le premier rôle ? Un participant de cet atelier évoque même, vu les délais courts de production, que le SRADDET sera l'occasion « de la négociation plus que du partage ». Réponse à cette question... et à toutes les autres dans les prochains mois. ■ **Viviane Begoc**

PARTENARIAT ENTRE LES RÉGIONS ET LES AGENCES



Sonia de la Provôté, vice-présidente de l'agglomération Caen-la-mer et présidente de l'agence d'urbanisme, Jean Rottner, président de la FNAU, Philippe Richert, président de Régions de France

Philippe Richert, président de Régions de France, et Jean Rottner, président de la FNAU, ont signé le 8 février 2017 une convention de partenariat dont l'objectif est de « favoriser les échanges et coopérations au niveau national et au niveau local entre les Régions et les agences d'urbanisme et leurs

réseaux ». L'enjeu est notamment d'améliorer « la connaissance partagée des dynamiques territoriales régionales, les échanges d'expériences et de méthodes sur les thématiques qui intéressent l'action régionale, en particulier les schémas régionaux (SRADDET et SRDEII) et leur articulation

avec les documents d'urbanisme locaux, l'ingénierie territoriale ou encore les coopérations transfrontalières ». Régions de France entend promouvoir « la poursuite du processus de décentralisation et de régionalisation dans le pays dans la continuité des différentes réformes territoriales qui ont conforté le fait régional, renforcé les compétences des Régions et pour certaines d'entre elles leur périmètre géographique ». De leur côté, les agences d'urbanisme, outils d'ingénierie mutualisée pour les collectivités, se sont organisées « en réseaux régionaux ou inter-régionaux pour répondre à ces nouveaux enjeux territoriaux ». Sonia de la Provôté, vice-présidente de l'agglomération Caen la mer et présidente de l'Agence d'urbanisme Caen Métropole Normandie, a ainsi témoigné du partenariat entre la nouvelle Région Normandie et le réseau des trois agences normandes de Caen, du Havre et de Rouen. Cette coopération se structure notamment autour de l'observation territoriale, de l'accompagnement du futur SRADDET et du lien avec les SCoT et PLU. Les agences d'urbanisme normandes et franciliennes coopèrent également à l'échelle de l'axe Seine et de ses enjeux d'aménagement.

L'ingénierie en quête de renouvellement

Comment répondre aux nouveaux besoins en ingénierie ? Quelle place doit-elle garder à l'heure de l'urbanisme de projet et de la participation citoyenne ? Ce sont quelques-unes des questions posées lors de l'atelier « Quelle ingénierie pour les territoires ? »

INTERVENANTS Frédéric GILLI, Centre d'études européennes, directeur associé de l'agence Campana Eleb Sablic, Jérémie PIERRE-NADAL, Régions de France, Daniel PROVINCE, directeur urbanisme et logement Nouvelle-Aquitaine, Christian MARIE, Dreal Nouvelle-Aquitaine, Antoine VALBON, délégué de l'Association des DGS d'Ile-de-France, Jean-René ETCHÉGARAY, maire de Bayonne, président de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, Elisa VALL, directrice du département Appui aux territoires, Caisse des Dépôts, Romain HARLÉ, responsable Aménagement et développement économique, Fédération des entreprises publiques locales.

PILOTES Dominique ALBA, Atelier parisien d'urbanisme, Christian BRUNNER, Agence de l'agglomération marseillaise, Gaëlle VIRELY, Agence Atlantique et Pyrénées.

Avec un tel intitulé, on pouvait tabler sur un atelier technique. Il n'en fut rien. Les intervenants se sont accordés pour mettre l'ingénierie au second plan et sur la nécessité de privilégier la parole des citoyens et des politiques – l'ingénierie étant chargée d'une mise en harmonie, en s'appuyant sur les règles de l'art. Cette ingénierie doit néanmoins faire face à un contexte qui la fait s'interroger. Un « *big bang territorial* », selon l'expression de Christian Brunner, avec le binôme régions-métropoles et grandes intercommunalités et la montée en puissance du fait urbain dans un cadre financier très contraint : « *Tout invite à la mutualisation, à faire mieux avec moins, ce qui demande agilité et souplesse* ».

La fin du XX^e siècle a vu la montée en puissance des

collectivités territoriales, des citoyens et du secteur privé, symbolisée par la loi SRU et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui impose une analyse de l'avenir du territoire en amont des plans et des schémas. Le projet devait primer sur les plans et les territoires. « *Or tous les grands projets du début du XXI^e siècle restent dans des schémas. Les façons de travailler changent peu* », déplore Frédéric Gilli. Alors qu'il faudrait travailler en « *mode projet* » comme les entreprises innovantes, « *les silos techniques et séquentiels se reconstituent et la politique se dissout dans l'approche technique* ». Conséquence : « *La ville moderne est un reflux organisé et planifié de la vie* ». Pour en sortir, il convient de prendre en compte les points de vue « *politiques, éthiques et moraux* » des citoyens et des élus. « *Il n'est plus possible d'agir sans les habitants* », martèle Frédéric Gilli, qui préconise de les intégrer en amont de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en luttant contre une « *technicisation à outrance de la participation* ».

Des remontées des besoins

Les Régions apparaissent comme les futurs grands acteurs dès lors que la répartition des compétences entre elles et l'État sera clarifiée. Avec l'attribution aux régions d'une fraction de la TVA, annoncée pour le 1^{er} janvier 2018 par Manuel Valls, « *nous sommes à la veille d'une révolution budgétaire* », n'hésite pas à dire Jérémie Pierre-Nadal, représentant de Régions de France. Fusionnées ou non, les Régions se posent désormais la question de la territorialisation de leur action. La loi NOTRE leur attribue l'élaboration du schéma régional

De gauche à droite : Romain Harlé, Elisa Vall, Jean-René Etchégaray, Dominique Alba, Antoine Valbon



d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) mais donne aux départements la responsabilité du maintien de la cohésion sociale. Se pose une question de légitimité démocratique, relève Jérémie Pierre-Nadal: les interlocuteurs privilégiés des Régions sont les pôles urbains dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel direct. D'où le besoin « *d'avoir des remontées des besoins des territoires* ». Un contexte dans lequel les agences d'urbanisme deviennent incontournables. La proximité devient un autre défi lorsque la superficie d'une région comme la Nouvelle-Aquitaine équivaut à celle de l'Autriche. Pour Daniel Province, directeur urbanisme et logement de la région Nouvelle-Aquitaine, le défi majeur est moins celui de la taille que celui de la réorganisation des collectivités et des relations infra-territoriales. La Nouvelle-Aquitaine sera-t-elle dotée d'une sorte de DATAR, « *outil d'intervention sur le terrain, avec son ingénierie* » ? La Région dispose de deux agences d'urbanisme avec lesquelles sont conclues des conventions de partenariat. En faut-il davantage ? « *La réflexion n'en est qu'aux balbutiements. S'il n'y en a pas à Limoges, à Poitiers ou à La Rochelle, ce n'est peut-être pas par hasard* », s'interroge Daniel Province qui reconnaît un manque en Poitou-Charentes où se pose la question du littoral.

La place de l'État est peu évoquée. Et pour cause. « *L'État a pris du recul sur l'ingénierie et joue un nouveau rôle de conseil aux territoires* », reconnaît Christian Marie, directeur délégué régional, Dreal Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente. Une directive nationale d'orientation de l'ingénierie d'État dans les territoires de mars 2016 reconnaît le binôme métropole-région comme régulateur de l'aménagement et positionne l'État comme expert, incitateur et facilitateur. Expert dans des domaines pointus avec un enjeu : « *sortir du langage technicien vis-à-vis des élus* ». Incitateur dans la mise en relation des ingénieries présentes, en respectant les compétences des intercommunalités et des Régions. Facilitateur de projets, enfin, en fournissant conseils juridiques et financiers. Le retrait de l'État sur l'aspect réglementaire de l'élaboration des documents de planification inquiète cependant Daniel Province, les Régions n'ayant pas encore les moyens de se substituer à lui.

La place du Cerema¹, qui intervient de manière accessoire auprès des collectivités dans l'ingénierie territoriale, fait aussi débat : est-il complémentaire ou concurrent des agences d'urbanisme ? Pour Dominique Alba, directrice de l'APUR, le Cerema ne doit pas perdre son métier de base, une expertise technique précieuse que les agences d'urbanisme ne maîtrisent pas.

À la disposition des nouveaux territoires

Autre acteur clé : les sociétés d'économie mixte locale (SEM). Avec la décentralisation, puis avec la montée en puissance des intercommunalités et des Régions, elles connaissent une nouvelle période d'expansion. « *On compte 1 200 SEM, SPL [société publique locale] et Semop [société d'économie mixte à opération unique] qui accompagnent les collectivités*, précise Romain Harlé, de la Fédération des EPL. *Elles sont le lieu de la mise en pratique du projet* ». La Caisse des Dépôts, elle aussi, se positionne plus fortement auprès des élus, explique Elisa Vall, directrice du département Appui aux territoires « *pour*



Atelier participatif à Marseille sur l'aménagement des plages du Prado

Il n'est plus possible d'agir sans les habitants

les aider dans le montage des projets, les financer et aller vers des démarches globales », mobilisant les savoir-faire du groupe. Dans cette approche, la CDC souhaite travailler davantage avec les agences d'urbanisme, affirme-t-elle.

Antoine Valbon, délégué de l'Association des DGS d'Ile-de-France, se livre à un plaidoyer passionné en faveur de l'interdisciplinarité et de la mutualisation des compétences, dont celles des agences, pour penser les territoires. Pour sortir

de la technicité, pourquoi pas un PADD qui serait coordonné par un historien ? Travailler en mode projet est indispensable pour assurer la présence des citoyens, agir sur des échelles plus vastes tout en intervenant sur « *les franges, les espaces interstitiels, les zones inondables, les franchises...* ».

Il souhaite que le coût réel de la concertation soit intégré au projet. La frustration qu'il éprouve à voir des « *débats passionnants se traduire en zonages* » fait écho à la parole de Jean-René Etchégaray, maire de Bayonne, « *lassé par la multiplication des plans et des schémas* » où, du fait de l'hyperspécialisation des acteurs, « *la technique l'emporte sur le politique* ». L'ingénierie est nécessaire, poursuit-il, mais pour confronter le projet issu des territoires, des habitants, à la faisabilité technique économique et financière. « *Il est aussi indispensable que l'ingénierie, avec un rôle majeur pour les agences d'urbanisme, soit à la disposition des nouveaux territoires en cours d'élaboration* » comme l'intercommunalité unique à l'échelle de tout le Pays Basque.

« *La coupure entre stratégie et opérationnel n'est plus possible*, conclut Frédéric Gilli. *En démocratie, on ne peut demander aux habitants de voter puis considérer qu'ils ne sont compétents que sur la place des bancs* ». La concertation est un acte politique. Si l'élu ne doit plus être enfermé dans un tête-à-tête avec ses services, l'expertise technique n'en est pas moins indispensable. ■ **Martine Kis**

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Bayonne, la ZAC devenue écoquartier

Une démarche exemplaire du plan environnemental et de maîtrise des prix de sortie des logements.



Dans l'écoquartier du Séqué, l'ensemble Terra Arte, habitat participatif

Un écoquartier construit à 5 km de la ville. Cherchez l'erreur. Alain Lacassagne, adjoint à l'urbanisme et à l'habitat de Bayonne, a conscience du paradoxe que

DES OBLIGATIONS POUR LES PROMOTEURS

La reconnaissance de l'écoquartier, Marc Chambon aurait préféré l'obtenir au titre des démarches avec les promoteurs plutôt qu'à celui de la gestion des déchets. Quatre obligations leur sont imposées: prix de sortie maîtrisé, constructions à haute valeur d'usage, sobriété énergétique et clauses anti-spéculatives, en contrepartie d'une charge foncière réduite. Ainsi, les prix de sortie des derniers logements sont à 2700 euros le m² maximum. Les preneurs s'engagent à rester propriétaire pendant dix ans sauf événement professionnel ou familial. Dans ce cas, le prix de vente est indexé sur le coût de la construction et les améliorations éventuelles apportées au logement prouvées sur facture. « Cette démarche est basée sur le professionnalisme des notaires, qui doivent saisir la ville et la SEPA », remarque Marc Chambon, directeur de la SEM d'aménagement. Autre obligation pesant sur les promoteurs: la limitation du nombre de biens vendus en défiscalisation pour être mis en location. « Les propriétaires occupants offrent une meilleure stabilité sociale », estime Marc Chambon. « Tout ceci n'est naturellement possible que si la collectivité maîtrise le foncier », ajoute l'adjoint André Lacassagne.

représente l'emplacement de la ZAC du Séqué, au nord de la ville. L'explication est simple. Lors de son lancement, en 2006, la ville privilégiait l'opportunité foncière pour lancer un programme de logements abordables. Un enjeu sur un littoral basque soumis à forte pression. Or la ville maîtrisait une partie du foncier. « L'élément déclencheur a été la mise en vente d'un ancien camping qui intéressait les promoteurs et jouxtait la zone, acquis par la ville », explique l'adjoint.

Intégration paysagère

On ne parle alors pas d'écoquartier mais la qualité paysagère du site s'impose: forêt, pièce d'eau, vergers, ancienne ferme, vue sur les Pyrénées... Une mission est confiée en 2005 à un architecte-paysagiste, Cyrille Marlin, qui définit trois secteurs de construction en se fondant sur l'analyse paysagère et historique du site. Puis, « nous avons cherché un référentiel », explique Marc Chambon, directeur territorial de la SEPA, SEM d'aménagement concessionnaire de la ZAC. Ce sera la démarche Approche environnementale de l'urbanisme (AEU) de l'Ademe d'où ressortent quelques grands principes: insertion paysagère, agrément de vie dans les logements collectifs, « disparition » des voitures, gestion de l'eau... Un appel à idées, lancé en 2008 auprès de six équipes multidisciplinaires, distingue la proposition de l'architecte Duncan Lewis qui utilise le végétal pour architecturer le programme. Celui-ci est chargé de préciser l'organisation des trois secteurs, de favoriser l'expression d'une conception collective et cohérente des projets et de s'assurer du respect des prescriptions environnementales. Ainsi de l'objectif de faire disparaître les voitures. La volonté de maîtrise des prix de sortie des logements impose de privilégier le stationnement en surface. Les voitures sont donc garées au niveau du sol, pour la plupart sous des immeubles sur pilotis qui évoquent l'architecture traditionnelle des palombières, et camouflées par des vallonnements créés avec les déblais de construction. « Avec 1,2 voiture par logement, ce système de stationnement limite de fait le nombre de logements », souligne Marc Chambon. Pour l'une des unités, La Canopée, due à l'architecte Patrick Arotcharen, l'intégration paysagère est obtenue par une implantation de plots se faufilant entre les arbres remarquables du site. Dans le secteur de la Prairie, les immeubles, également sur pilotis et implantés sur la trame des anciens vergers, font la part belle à la végétation qui part à l'assaut des façades. Nature, maîtrise du stationnement mais aussi conceptions architecturales économes en énergie progressivement plus exigeantes, gestion des eaux pluviales: tout cela fait-il un écoquartier? Le label a été finalement obtenu en 2009 pour la gestion des déchets de chantier et domestiques. Quant à l'intégration à la ville, la ligne de bus existante sera confortée et renforcée avec la reprise de la voirie. ■ **Martine Kis**

D'indispensables complémentarités entre intercommunalités et agences

Quels sont les défis que doivent relever les agences face à la montée en compétence des services des collectivités ? Tel était le thème de l'atelier « Les agences d'urbanisme aux côtés des services des EPCI ».

INTERVENANTS Frédéric BOSSARD, Agence de Saint-Étienne, Olivier CRÉPIN, AdCF, Florence GALL-SORRENTINO, FNAU, David LE BRAS, ADGCF, Christophe MOLIN et Antoine VERCROY, Agence de Saint-Omer, Benoist PAVAGEAU, Agence de Nantes, Nicolas PERNOT, Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées, Emmanuel ROUX, Laboratoire PACTE, Institut de géographie alpine, Grenoble Alpes Université.

PILOTES Benoît PARENT, Agence de Grenoble, Cyril LOUSTAU, Agence Atlantique et Pyrénées.

« L'importance des agences pour accompagner les collectivités dans leurs projets » est évidente pour Nicolas Pernot, le directeur général des services (DGS) de la Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées. Ouvrant les débats, il fait état de son expérience antérieure avec l'Agence du Havre, qui a largement contribué à la constitution de l'identité de l'Estuaire de la Seine. À Pau, le DGS a créé un comité pour mettre en cohérence les différents schémas et documents, dont l'agence anime les échanges, non seulement entre territoires mais également entre services de l'agglomération. Nicolas Pernot donne cependant quelques bons conseils aux agences : « éviter de rentrer trop dans l'opérationnel », « éviter le jargon », « éviter de coûter trop cher » ! Et tout ira bien. La preuve : l'AUDAP a en charge l'élaboration du PLUI de la communauté d'agglomération.

Benoist Pavageau, ancien DGS de la Communauté urbaine de Nantes, devenu directeur de l'AURAN, peut s'appuyer sur cette double expérience pour donner des pistes renforçant « la coopération entre EPCI et agences » mais aussi avec les autres niveaux territoriaux. Car les nouvelles lois vont permettre de « faire progresser la coopération entre collectivités ». Or la vocation des agences est « le partage des connaissances », ce qui passera par la mutualisation de leurs études. « Seules structures d'ingénierie financées par les collectivités », elles sont « aisément contrôlables tout en étant beaucoup plus souples juridiquement que les collectivités ». Mais ces dernières doivent se mettre d'accord sur un projet pour un territoire et sur des moyens – pas seulement sur un programme d'études – et accepter « la douce impertinence des agences ».

Deux scénarios d'évolution

Olivier Crépin (AdCF) rappelle d'emblée l'importance du nouveau contexte de l'intercommunalité – le passage de 2 100 à 1 300 EPCI – qui « reconfigure les adhérents des agences ». Ce nouveau paysage institutionnel se couple avec la baisse des finances publiques qui implique d'optimiser les moyens.



Installation artistique à Pau

Olivier Crépin évoque un financement des agences « par contrat, comme pour un consultant », mais cela lui apparaît « sur le fond, antinomique avec le partenariat ». Il esquisse donc deux scénarios d'évolution comportant de nouvelles fonctions d'animation territoriale et de management de projet. Le premier voit les agences dans une position « OREAM 2.0 » proposant une vision prospective à l'échelle des grands territoires et favorisant des coopérations verticales et horizontales de type « pôle métropolitain ». Le deuxième scénario positionne les agences comme « holding intercommunal » contribuant au pilotage politique et technique des autres ■■■

--- structures (SPL, SEM...). Ce qui passe par une cartographie de leurs compétences établie par l'agence elle-même.

Les agences interpellées

David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), donne une dimension pragmatique au débat avec les résultats d'une enquête sur « les attentes et besoins à court terme » à l'égard des agences auprès de quatre DG : un DG d'une communauté de communes (en situation de fusion), un DG d'une communauté d'agglomération de 80 000 habitants (en situation de fusion), un DG adjoint d'une métropole de plus de 700 000 habitants, un directeur de pôle métropolitain (cf. encadré ci-dessous).

Interpellée par cette enquête, Florence Gall-Sorrentino, déléguée générale adjointe de la FNAU, souligne la grande diversité des situations des agences. Elle présente la carte (2014) des intercommunalités adhérentes des agences, qui ne se confond pas avec celle de leurs territoires d'études. Et une carte des logiques de réseaux des agences, notamment à l'échelle régionale, qui démontre une forme d'inter-territorialisation. Florence Gall-Sorrentino livre ensuite des éléments sur le financement des agences qui provient à 71 % du bloc communal. La part des communes est faible : 14 %, à l'exception de la Ville de Paris pour l'APUR (78 %). L'évolution actuelle montre une baisse de la part des intercommunalités principales (44 %) et une progression des autres intercommunalités (31 %). La déléguée adjointe insiste sur « les complémentarités » au plan national pour la FNAU dans le cadre du « pôle Joubert »¹. C'est particulièrement le cas avec l'Assemblée des communautés de France (AdCF), par exemple pour l'Observ'agglo, et avec France Urbaine. Pour Frédéric Bossard (Agence de Saint-Étienne), les agences doivent faire face à plusieurs problèmes : financement d'études mutualisées, réflexions stratégiques réservées

aux DGS et DGA, état incertain de la maîtrise d'ouvrage, positionnement *in house* des agences contesté... Mêmes interrogations d'Antoine Vercruysse (Agence de Saint-Omer), qui préfère la notion d'outil partagé à celle de « structure satellite », sur la possibilité d'une intervention unitaire en direction de collectivités différentes.

Emmanuel Roux, chercheur (Université Grenoble Alpes), rend compte d'une enquête (ADGCF-CGET) auprès des collectivités sur « Connaissances territoriales et actions publiques ». Tous les acteurs semblent « *pris dans une frénésie de production de connaissances* ». Dans ce cadre, les agences apparaissent au 5^e rang de cette production, après les services des collectivités, les socio-professionnels, les bureaux d'études, la société civile et les citoyens, mais avant les services de l'État et les organismes de recherche. En fait, les agences sont « *les partenaires privilégiés des métropoles et des communautés d'agglomération* », mais pas encore des autres strates territoriales.

Propositions de repositionnement

Les participants se répartissent ensuite en trois ateliers : « Les agences en prise avec les besoins des communautés et des métropoles », « Les agences impliquées dans les défis de la stratégie et de l'action publique », « Les agences motrices du changement ». Il en ressortira différentes propositions permettant de « *travailler les interfaces avec les collectivités pour améliorer la coproduction* », « *donner plus de lisibilité aux travaux des agences* », « *repositionner les agences sur de nouveaux champs comme l'environnement, la santé, le social...* ». Ce qui implique notamment, pour Florence Gall-Sorrentino, de faire preuve de pédagogie avec les élus. Et donc d'inventer les bonnes méthodes de diffusion de l'information et d'animation de la réflexion. ■ **Antoine Loubière**

^① Du nom de la rue qui réunit à la même adresse parisienne la plupart des associations d'élus.

LES ATTENTES À L'ÉGARD DES AGENCES

David Le Bras (ADGCF) évoque d'abord l'image « *très positive* » des agences livrée par l'enquête : lieux de mémoire du territoire, polyvalentes, réactives à la commande et capables de travailler à des échelles multiples. Ensuite, les DG identifient des difficultés ou des carences. Le DGA de la métropole souligne « *une perte d'expertise de l'agence dans les domaines de la sociologie, de la démographie, de l'économie* », pénalisante au regard de la puissance croissante des services. Le DG de la communauté de communes évoque le déficit de visibilité de l'agence en dehors de la planification. Le DGS de l'agglomération parle lui aussi des compétences accrues de ses services et de la difficulté de positionnement de l'agence par rapport aux communes. Le directeur du pôle métropolitain relate

les rivalités entre l'agence et les services de la métropole qui internalisent des fonctions d'études et de prospective. Ce qui renvoie l'agence à un statut d'outil technique. Pour résumer, tous évoquent la montée en gamme de l'intercommunalité et le marché de plus en plus concurrentiel de l'ingénierie territoriale. Dans ce cadre, les agences sont un partenaire parmi d'autres. David Le Bras observe également, dans les grandes agglomérations, la création de postes auprès de DGS, en charge de la gouvernance des satellites (SEM, SPL, SPLA...). Quant aux attentes à court terme, elles concernent : pour la CC, le rôle de béquille dans l'élaboration du PLUI ; pour l'agglomération, l'observation pour cerner les besoins de la population et associer

la société civile ; pour la métropole, des études sur des thèmes nouveaux (l'énergie, la pollution, la santé...) et de veille territoriale ; pour le pôle métropolitain, de nouveaux outils pour penser les interactions entre territoires. En bref, il ressort de ces propos que les agences doivent affirmer un positionnement inter-territorial. David Le Bras insiste aussi sur la nécessité pour les agences d'être plus stratégiques et de « *sortir d'une position de neutralité* » pour être mieux entendues des élus, en jouant un peu le rôle de « cabinet conseil ». Mais il souligne que, dans le passé, les agences de Lille et de Lyon ont joué un rôle essentiel pour légitimer les communautés urbaines. Aujourd'hui, l'enjeu pour les agences est de « *mettre en récit les dynamiques métropolitaines et interterritoriales* ».

Composer avec les limites financières

Paradoxalement, le changement de donne des finances locales peut renforcer le rôle des agences d'urbanisme. Mais celles-ci sont inégalement équipées en la matière. D'où l'importance de l'effet réseau. C'était le fil rouge de l'atelier : « Finances locales : comment innover ? »

INTERVENANTS Françoise NAVARRE, Lab'urba, réseau Finances Locales Fil, Christelle GAUCHER, responsable fiscalité locale, Ville de Bayonne, Guillaume BARRAUD, directeur général des services de la Communauté de communes Nive-Adour, Jean-Michel UHALDEBORDE, professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Isabelle BARAUD-SERFATY, Ibicity, conseil et expertise en économie urbaine, Guy LAFITE, adjoint au maire de Biarritz, Karine BAUDY, Observatoire des finances locales, Agence d'urbanisme de Rennes.

PILOTES Marianne MALEZ, FNAU, Anne-Sophie LEFETZ et Marion AUDOUIN, Agence Atlantique et Pyrénées.

Les lois récentes (MAPTAM, NOTRE) conduisent les intercommunalités à se regrouper : les 2 100 qui existaient n'en seront bientôt plus que 1 300. Tous les groupements n'atteignent pas le format XXL mais tous prennent de l'ampleur sur le plan des missions territoriales à assumer. Cette expansion des limites intervient alors même que se manifeste un autre ordre de limitations : celles qui pèsent sur les comptes publics. Pour limiter son déficit et son endettement, l'État restreint les versements en direction des collectivités. La dotation globale de fonctionnement¹, qui en constitue l'essentiel, est appelée à diminuer de 12,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017. Il s'agit d'un renversement inédit de perspective pour les budgets locaux et par voie de conséquence pour la conduite de l'action publique locale. La réduction prend d'autant plus de poids que simultanément la croissance de la fiscalité des collectivités marque le pas. Localement, la progression des dépenses est souvent plus rapide que celle des ressources et la plupart des collectivités s'emploient à enrayer cet effet ciseaux.

« Faire plus grand », nouveau credo, entre alors en tension avec l'impératif de « faire avec moins ». L'équation n'est pas aisée à résoudre pour les territoires, ainsi confrontés à de nouveaux enjeux. Ces problématiques affectent les agences d'urbanisme. Tout en étant elles-mêmes en butte à des contraintes de moyens, il leur revient de produire du nouveau pour leurs partenaires amenés à reconfigurer leurs actions. Quels positionnements les agences et leurs partenaires peuvent-ils adopter afin de composer avec les limites financières, voire les contrecarrer, se demande en substance Guy Lafite ?

La nouvelle Communauté d'agglomération du Pays basque constitue un exemple parlant des recompositions à l'œuvre. Son territoire comporte des zones fortement urbanisées, d'autres qui le sont moins, des littoraux touristiques, des communes où les activités rurales priment... Christelle



L'atelier en visite à Biarritz

Gaucher et Guillaume Barraud soulignent combien les différences intercommunales sont fortes en matière de taux d'imposition ou de richesse fiscale. L'harmonisation en vue de faire « communauté » ne peut être ni simple ni immédiate. Concilier le développement équilibré de toutes ses parties, tâche qui incombe à la nouvelle institution, ne va pas de soi. Y parvenir suppose, ici comme ailleurs, la formulation d'un véritable projet politique de territoire. « Coopérer, oui, mais pourquoi ? » demande Jean-Michel Uhaldeborde. Grâce à leur expertise, les agences sont des contributeurs actifs à cette construction d'un sens commun. Leur savoir-faire autour des changements d'échelle est indispensable pour accompagner les dilatations territoriales en cours.

Croiser les points de vue et les intérêts

Ces dilatations conduisent à repenser les solidarités inter-territoriales comme autant de modes collectifs de faire avec la contrainte financière. Une façon de produire davantage (d'équipements ou de services) consiste pour les collectivités à agir ensemble plutôt qu'en ordre dispersé. Cela engage à stimuler les initiatives propices aux effets de synergie, aux gains d'efficacité profitables à tous, d'autant plus appréciables avec des moyens restreints. La solidarité s'entend également en termes d'équité. Les communes les

--- plus aisées sur le plan de la matière imposable perçoivent mal les avantages que leur procurent des versements à celles qui sont moins bien dotées. Pour se développer, l'exercice de la péréquation entre collectivités, tout comme l'uniformisation des taux des taxes ou l'élaboration de pactes financiers, requièrent de la pédagogie. L'argumentaire ne s'arrête pas à des éléments d'ordre fiscal ou financier : il peut se construire en référence à des bénéfices partagés du point de vue de l'aménagement et du développement territorial. D'où un besoin de production de connaissances dédiées, par essence transversale. Alléger la contrainte pesant sur les porteurs de projets suppose d'identifier les domaines où celle-ci s'exerce et avec quelles incidences partagées, ce qui met en jeu une pluralité de domaines sectoriels.

La production de connaissances requise devient donc plus contributive : elle suppose le croisement d'une multitude de points de vue et d'intérêts. Promouvoir la mutualisation de projets incite les agences, si elles ne l'ont déjà fait, à s'engager dans les voies de la médiation au sein d'un cercle de partenaires qui a vocation à s'élargir. Il s'agit de

développer les coopérations inter-territoriales les plus à même de contrevenir à la limitation des moyens dans chaque configuration de projet.

L'élargissement de la composition des tours de table, la sollicitation de nouveaux tiers partenaires n'excluent pas la recherche de montages innovants et l'usage de ceux qui font leurs preuves ailleurs. Au sein de la métropole lyonnaise par exemple, le changement induit par l'élargissement de périmètre a été mis à profit pour repenser les modes de financement des opérations d'aménagement, ce qui concourt positivement à la concrétisation du projet de territoire.

Vers des chefs de file ?

Les agences deviendraient de la sorte motrices pour impulser ces nouveaux modes de faire, sécuriser les montages et en limiter les risques pour leurs porteurs. Elles seraient promotrices d'innovation. Sous le poids des contraintes économiques, le mode de financement de la fabrique urbaine engage vers la production d'une ville *low-cost*, rappelle Isabelle Baraud-Serfaty. Renverser cette tendance suppose de

L'habitant, l'urbaniste, et les nouveaux modèles économiques urbains

Va-t-on vers une ville *low-cost* ? Un autre scénario est-il possible ?

Par **Isabelle Baraud-Serfaty**,
consultante (Ibicity)

Jean vient d'acheter un logement libre neuf dans une opération d'aménagement au cœur d'une métropole régionale. Il paye à la fois plus et moins que le coût de production de son seul logement. Moins,

car une partie du coût est financée par le contribuable, local et national, qui finance les subventions versées tant au niveau de l'opération d'aménagement que sous forme de mesures de défiscalisation (lesquelles concernent chaque année plus ou moins la moitié des ventes des promoteurs). Plus, car ces recettes conjuguées (prix d'achat plus subventions) servent aussi à financer une partie des espaces et équipements publics, ainsi que la mixité sociale et fonctionnelle. C'est le principe même d'une opération d'aménagement que d'être une plate-forme de péréquation entre des programmes plus rentables et des programmes qui le sont moins.

Permettre le financement d'une ville pour tous

Que se passera-t-il alors demain si les subventions publiques se réduisent massivement sous l'effet du mouvement de contraction des budgets publics locaux et nationaux ? Plusieurs scénarios sont envisageables : s'il en a les moyens, Jean pourra supporter un prix d'achat plus élevé (ce qui, à l'échelle macro, entraînera une hausse des prix des logements libres neufs dans les zones les plus attractives) ; ou bien, il achètera un logement plus petit ou cohabitera plus longtemps avec ses parents (impact macro :

baisse de la taille moyenne du logement ou augmentation du taux d'occupation du logement) ; ou bien il ira acheter dans du petit collectif dans une zone périurbaine, ce qui détériorera certainement son empreinte carbone (promis, il arrêtera de prendre des bains) mais ce qui, sur le plan strictement financier, lui coûtera moins cher (impact macro : choix de formes urbaines financièrement moins coûteuses mais générant des externalités négatives). Ou bien encore, peut-être ne s'en rendra-t-il pas tout de suite compte, le quartier dans lequel il va habiter comportera moins d'espaces

et d'équipements publics, et ne comprendra que des logements et des bureaux, avec une population très gentrifiée (impact macro : fin de la mixité sociale et fonctionnelle).

Brigitte est urbaniste dans l'agence d'urbanisme de la métropole. Elle voit ce qui se passe pour Jean et les centaines de milliers d'autres Jean. Elle comprend que c'est le modèle même d'une ville durable abordable pour tous qui risque de se trouver remis en cause. Ce raisonnement qui concerne les logements vaut aussi plus largement à l'échelle de la ville : alors que celle-ci était largement payée par le contribuable, un peu

par l'acquéreur de programmes neufs, et très peu par l'utilisateur, que se passera-t-il demain si les finances publiques, locales et nationales, sont de plus en plus contraintes ? Ira-t-on vers une ville *low-cost* avec une offre de services urbains publics réduite à l'essentiel et des services annexes contre supplément de prix ?

Un autre scénario est possible. Car nous sommes en 2017 et



saisir les opportunités offertes par la révolution numérique déjà à l'œuvre. Celles-ci sont propices à la gratuité et à la fourniture d'une nouvelle offre de services.

Contribuer à des projets urbains efficients, à la constitution d'une ville économe, c'est encore intégrer les impacts des réalisations dans l'espace et dans le temps. Les agences qui ont perçu l'intérêt des démarches évaluatives peuvent sensibiliser leurs partenaires à ces pratiques, peu répandues. Réunir, promouvoir, innover : autant de maîtres mots supposant des retours et une réactivité à l'égard des parties impliquées. « *Communiquer en direction des membres des agences, des élus, des habitants, au service des projets de territoire, c'est la vie et la survie des agences* », mentionne un des participants à l'atelier.

Atteindre tout ou partie de ces objectifs suppose que les agences disposent de moyens en conséquence, alors que leur modèle économique est fragile. Face à l'expansion et à la diversification de leur rôle, se pose la question de leur structure juridique, celle de leur capacité à accueillir de nouveaux métiers ou à s'associer aux institutions disposant

de telles compétences. Le pilotage d'un Observatoire des finances locales et la production d'un annuaire dédié requièrent un investissement, explique Karine Baudy, présentant ses missions au sein de l'Agence d'urbanisme de Rennes. La constitution de cette expertise s'inscrit dans un temps long. Toutes les agences ne sont pas en mesure d'y parvenir. Aussi, pour ce domaine thématique comme pour d'autres donnant lieu à des spécialisations, les agences pourraient désigner des chefs de file contribuant à la diffusion des savoir-faire et à leur promotion. Le développement de nouveaux outils en vue d'analyses intégrées et pluralistes des territoires est aujourd'hui envisageable avec les techniques du Big data, à condition que le projet soit porté conjointement par les agences intéressées. Cela suppose la mise en évidence de ces intérêts partagés, puis des échanges entre les parties prenantes. Le réseau des agences contribuerait de façon active à leur inter-territorialité... ■ **Françoise Navarre**

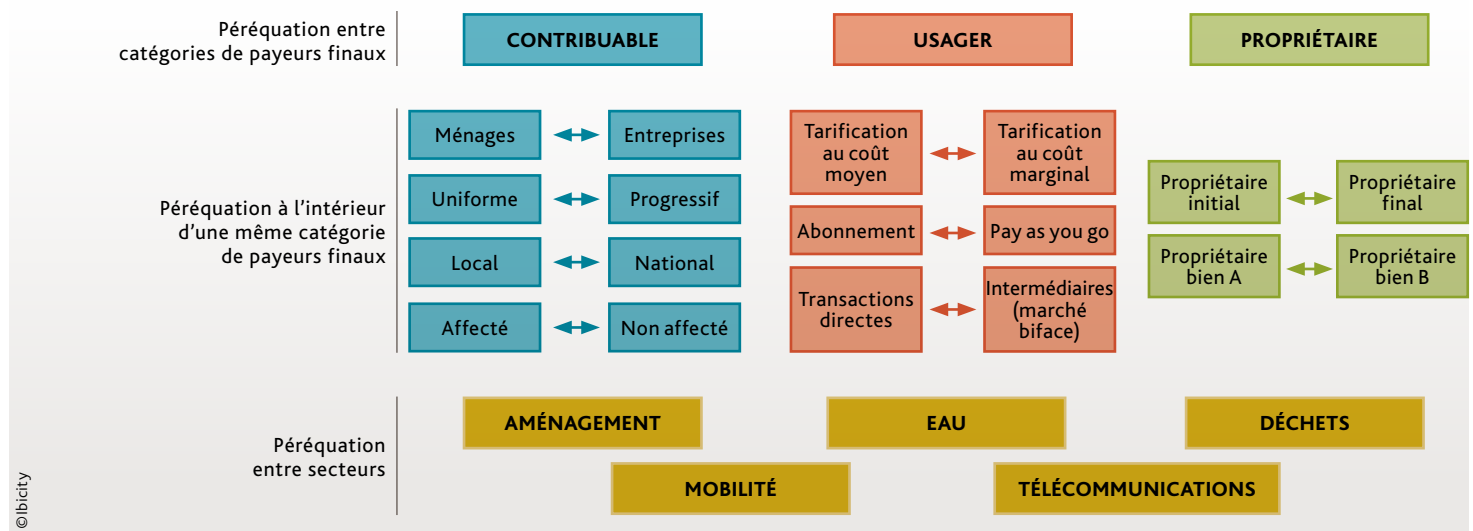
① Près de 40 milliards d'euros en 2014, les recettes (hors emprunts) des collectivités locales atteignant alors 214 milliards d'euros.

cela fait bien longtemps qu'a eu lieu la révolution numérique, cette nouvelle révolution industrielle qui se caractérise par l'émergence de la multitude (les habitants-usagers-consommateurs deviennent producteurs : d'énergie, de données, de places libres dans leur voiture ou leur logement) et l'hybridation entre les secteurs. Désormais, par exemple, la somme des voitures individuelles partagées devient une nouvelle infrastructure de mobilité, beaucoup plus économique et efficace que la construction de nouvelles lignes de transport en commun. Et les copropriétés qui revendent l'énergie produite sur leurs toitures et mettent en location les places de stationnement du parking commun ponctuellement inutilisées génèrent des recettes qui couvrent largement leurs dépenses. Brigitte est convaincue que les

besoins vis-à-vis de l'action publique évoluent en même temps que les usages et que les opportunités sont ainsi nombreuses pour innover et inventer de nouveaux modèles économiques urbains qui permettent le financement d'une ville pour tous. Elle est aussi consciente des écueils (risque d'une trop grande complexité des systèmes techniques, risque de mainmise de certains opérateurs privés, risque d'une fracture plus forte entre les territoires « prime » et les autres). Surtout, elle sait que les collectivités, profondément chahutées par ces évolutions, doivent réinventer leur rôle dans ces nouveaux modes de fabrique et de gestion de la ville. Rapidement. Demain, Brigitte l'urbaniste ira parler de nouveaux modèles économiques urbains avec son maire. ■

Isabelle Baraud-Serfaty

Outils payeurs finaux (péréquations entre les différents payeurs)



L'essor des coopérations transfrontalières

Devenus des lieux de flux quotidiens, d'échanges, de coopérations et de projets, les territoires frontaliers constituent autant de terrains d'intervention pour les agences d'urbanisme.

INTERVENANTS Catherine BARTHELET, présidente de l'Agence de Besançon centre franche-comté, Jean-Marc DURIEZ, président de l'Agence de Lorraine nord, Kotte ECENARRO, maire de Hendaye, Aurélien BISCAUT, Agence de Lorraine nord, Damien CATALDI, Canton de Genève, Julien DELABACA, Eurorégion Aquitaine Euskadi, Olivier DENERT, Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), Pilar FUERTES, Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi, Eva LAMOTHE, Pôle transfrontalier du Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, Yannick NANCY, PETR Pays Horloger.

PILOTES Pascale MONTEFIORE, Agence de la Région Flandre Dunkerque, Isabelle MAQUIN, Agence de Besançon centre franche-comté, Maylen THOUMIRE-ALCELAY, Agence Atlantique et Pyrénées.

Si les frontières se définissent à l'origine comme une limite bordant un territoire, elles sont devenues au fil du temps des charnières et des coutures au lieu d'être des barrières et des coupures (André-Louis Sanguin, géographe). Pour les populations proches d'une frontière, s'affranchir de cette limite administrative fait partie intégrante de leur vie : pourquoi s'interdire d'aller travailler, se promener en face, faire ses courses, fréquenter un équipement sportif ou culturel situé de l'autre côté ? Olivier Denert (MOT) souligne que 40 % du territoire de l'Union européenne est concerné par le transfrontalier, soit 20 000 km de frontières internes à l'UE. Le travailleur frontalier et ses habitudes de déplacement font figure de proue du phénomène. En France, ce sont 400 000 salariés qui passent une frontière pour aller travailler dans un pays limitrophe. Ce chiffre, similaire au nombre de salariés comptabilisés en Ile-de-France (409 000), démontre l'ampleur du phénomène.

Circonscrire le fait transfrontalier au seul travail frontalier serait cependant réducteur. Les pratiques des usagers conduisent les acteurs locaux à appréhender la frontière comme une ressource, voire un atout en la transformant en lieu de projets et en argument d'attractivité. Année après année, la coopération transfrontalière se développe et se diversifie en France, dans des espaces où tout est à inventer et à construire, sans règles prédéterminées. La coopération transfrontalière n'est en effet régie par aucune loi et s'accommode d'accords locaux. L'atelier permet d'échanger sur les pratiques de coopération, d'identifier les conditions de leur réussite et de s'interroger sur les limites. Les conclusions se résument en trois mots : *développement*, car les actions concrètes de coopération se sont multipliées

ces dernières années ; *conviction*, parce que la réussite de ces actions repose beaucoup sur la volonté et l'investissement de quelques-uns ; *pragmatisme*, enfin, car au niveau local les actions sont tournées vers la recherche d'une réponse concrète aux besoins exprimés.

Faire concret

Le développement des coopérations est donc lié à l'identification d'un intérêt partagé : en quoi un projet transfrontalier est-il utile à mon territoire ? Les exemples du tourisme ou des déplacements, la visite à Hondarribia et les interventions des élus et des experts lors de l'atelier ont des points communs : la réponse à un besoin, la création d'une gouvernance spécifique et le recours à des financements européens.

Sur la question de la mobilité, la gestion des flux de travailleurs frontaliers est au cœur des réflexions dans les bassins d'emplois dynamiques tels que le Genevois ou celui des six villes du réseau Tonicités (Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Arlon, Metz, Thionville et Longwy). Genève est victime de son succès au sein d'un bassin de vie dont elle est le centre névralgique en matière de création de richesse. Les flux quotidiens de travailleurs venus de toute part (550 000 passages quotidiens aux frontières du canton en provenance de Lausanne ou des départements limitrophes, l'Ain et la Haute-Savoie) deviennent ingérables alors que le bassin genevois a depuis longtemps développé des actions pour y remédier telle la poursuite des lignes de transports en commun côté français.

Des questions de même nature sont au cœur d'une réflexion dans le nord de la France en raison de l'impact du développement luxembourgeois. Les flux de travailleurs interpellent les urbanistes et les aménageurs, de même que la constante évolution du flux de marchandises. À

La coopération transfrontalière n'est régie par aucune loi

Genève, différentes solutions sont envisagées et testées à partir des projections d'évolution de trafic. Aucun service n'étant légitime pour porter seul la démarche, la réussite tient à la mise en place d'une gouvernance spécifique par le biais d'une charte de gestion partenariale et la constitution de comités de pilotage et technique. Autour du Luxembourg, la gouvernance étant plus atomisée, de telles initiatives restent à l'état de projet.

Les approches touristiques présentées par le Pays Horloger (Doubs) et l'Agence de Flandre Dunkerque (AGUR) témoignent de la volonté de créer de la richesse en promouvant de nouveaux produits s'appuyant sur des potentiels communs. En Franche-Comté, les Chemins de la contrebande, circuits



Sur les Chemins de la contrebande (Franche-Comté)

pédestres développés de part et d'autre de la frontière franco-suisse, sont opérationnels depuis 2015. Ce projet, porté par le Pays Horloger (France) et le Parc naturel régional du Doubs (Suisse), préfigure une volonté commune de créer le premier parc naturel transfrontalier. Il a nécessité cinq ans de travail à partir d'une conviction de l'ensemble des acteurs. Il propose une alternative aux randonnées classiques. À l'aide de son guide initiatique et de son smartphone, le randonneur passe et repasse la frontière à la manière des contrebandiers du XVIII^e siècle, après avoir préparé son séjour grâce à un site Internet disponible en trois langues (français, anglais et allemand).

Dans le nord de la France, la coopération touristique transfrontalière remonte au début des années 1990. Tournée au départ vers la création ou la rénovation d'équipements touristiques ou patrimoniaux, la coopération a dès 2000 une nouvelle ambition : la création d'un concept de destination touristique. Les actions visent à améliorer l'accessibilité (fiches pratiques, brochures) et à organiser une promotion commune (création d'une marque, participation aux salons). Les acteurs s'intéressent aujourd'hui aux nouvelles tendances de consommation et aident les prestataires à développer une offre plus originale, adaptée aux nouveaux besoins. L'approche globale multi-thématique, plus rare, existe également. L'AGUR, en tant que membre fondateur du groupement européen de coopération territoriale (GECT), développe d'autres projets transfrontaliers sur l'eau, l'aménagement du territoire, la mobilité... À la frontière franco-espagnole, le Consorcio Bidasoa-Txingudi offre un cadre juridique aux trois communes d'Hendaye (en France), d'Irun et d'Hondarribia (en Espagne) pour mener des actions de développement de

la baie. L'ambition majeure du Consorcio est de faciliter la vie des 90 000 citoyens frontaliers et d'améliorer le tissu socio-économique du territoire. À son actif : des actions de développement culturel (festivals...), sportif (fête du sport scolaire), de déplacement scolaire, de gestion des déchets, de création de circuits touristiques ou d'aide à l'implantation d'entreprises.

S'organiser autour du transfrontalier

Du fait de leur proximité avec une frontière, entre dix et quinze agences d'urbanisme peuvent être concernées par des approches transfrontalières. Les participants à l'atelier insistent sur leurs ressources, notamment leur capacité à décrypter le fonctionnement des territoires voisins, leurs compétences multiples ou leur savoir-faire en animation de réseaux d'acteurs locaux. Force est pourtant de constater que les interventions de la plupart des agences sont en deçà de leur capacité à agir sur le transfrontalier, notamment par manque de lisibilité auprès des acteurs qui méconnaissent leurs savoir-faire. Les conclusions des ateliers de production permettent de formuler trois propositions : *initier* un groupe transfrontalier au sein de la FNAU ; *organiser et valoriser* le rôle des agences ainsi que leur travail en réseau pour favoriser la place du transfrontalier dans les politiques régionales (SRADDET) ; enfin, *éclairer* nos voisins transfrontaliers sur les évolutions institutionnelles à l'œuvre en France. Comme le dit Jean-Marc Duriez, président de l'Agence d'urbanisme Lorraine Nord (AGAPE), en la matière, les agences d'urbanisme doivent savoir répondre à la commande qu'elles auront elles-mêmes formulée. ■ Isabelle Maquin



NOUVELLES APPROCHES

UNE INCITATION À AGIR



Quelques leçons des villes européennes

Plaidoyer pour un projet urbain volontariste et porteur d'une vision.

Bernardo Secchi l'affirmait : les échelles des plans et des projets ne peuvent coïncider avec les limites administratives et institutionnelles. Le contexte français demeure particulier, mais l'intercommunalité se développe et la loi NOTRE constitue une avancée significative. Il faudra néanmoins du temps pour qu'apparaissent à l'échelle métropolitaine des élus porteurs d'une vision, comme l'ont anticipé Jean-Marc Ayrault et Joël Batteux en donnant corps à la métropole estuarienne (Nantes - Saint-Nazaire).

Penser la ville des grands territoires est, pour moi, un leitmotiv de longue date¹. Déjà l'IBA Emscher Park, conduite à l'échelle d'une partie de la Ruhr allemande en voie de désindustrialisation, avait permis une transformation urbaine de grande ampleur fondée sur l'écologie et magnifiant le patrimoine industriel. En France, la métropole estuarienne a inventé sa voie, notamment avec la manifestation Estuaire conduite par Jean Blaise et favorisant un sentiment d'appartenance au territoire. L'impact de la consultation du Grand Paris a été immense pour populariser nombre de leviers de l'action à grande échelle. La récente consultation pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence a montré la nécessité de fabriquer des scénarios contrastés comme dans le cas du Grand Paris. Ce qui amène à articuler plan et projet, à concevoir différemment la mobilité, à économiser le territoire, à intégrer des dimensions absentes des scénarios urbains (énergie, biodiversité, agriculture...) et à penser le passage à l'acte.

ARTICULER PLAN ET PROJET

Les agences appartiennent au monde de la planification. Or il existe une tendance à opposer plan et projet alors qu'il est nécessaire de les articuler pour que le cap donné se traduise dans les faits. Comme l'a si bien fait la Ville de New York en inventant PlaNYC, qui est davantage une charte, fondée sur un diagnostic sévère et des enjeux clairs thème par thème assortis d'un programme d'actions inscrites dans un calendrier précis et jouant sur différents leviers telle l'incitation fiscale à créer des toits verts ! Ne pas abandonner la planification au profit du projet ponctuel, aussi large soit-il, c'est se doter d'un récit pour le territoire, indispensable pour donner sens, direction et cohérence à l'action, sans nier la nécessaire évolutivité des modes de réalisation. Agir en planifiant, tel est le mot d'ordre du plan directeur de Lisbonne, ou du SCoT de Montpellier – confié en 2004 à l'équipe de Bernard Reichen – qui s'est construit sur une démarche *bottom up*

puis *top down*. Mais la planification doit tenir compte de l'instabilité inhérente à la ville territoire. Elle se doit d'être ferme dans ses intentions et

souple dans ses interprétations pour accueillir les évolutions sociales et politiques ainsi que celles du marché.

Un des leviers majeurs est l'approche durable. En effet, le développement durable exige la traversée des échelles et un autre mode de pensée : ne pas subir et considérer que la durabilité est le sujet du projet. Breda, ville de 300 000 habitants aux Pays-Bas, située dans un couloir de pollutions, l'a pris comme axe principal de son projet urbain allant de l'essentiel au particulier, en prônant des espaces de calme à « distance de pantoufle ». Le changement d'échelle s'impose pour traiter ces sujets : inondabilité, énergie, gestion des eaux, déplacements, déchets, biodiversité et sobriété dans la consommation des sols – question essentielle et bien mal appréhendée. Dans la métropole bordelaise, la Charte des mobilités adoptée suite au Grenelle des mobilités s'articule avec le projet « 50 000 logements » le long des lignes de tramway, en cohérence avec le SCoT et le PLU communautaire, pour proposer le chemin d'un avenir durable.

Le développement durable implique de nouvelles proximités entre des professions qui s'ignorent. Se projeter dans l'avenir avec des coûts parfois accrus, un marché parfois atone et des dépenses publiques en baisse est l'un des défis à relever. Les économies de gestion liées aux investissements durables sont non seulement décalées dans le temps, mais elles ne touchent pas les mêmes acteurs. L'enjeu de la médiatisation forte du durable est d'élargir la sphère des « sachants » pour sensibiliser le grand public et de présenter le développement durable comme un mode de pensée, de vie et d'action.

LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE ET ACCUEIL D'INITIATIVES

La ville est un fait collectif qui ne peut qu'être infléchi par ses acteurs, notamment politiques. Si l'engagement des édiles est une condition *sine qua non* de la régénération urbaine, il ne suffit pas, même quand le territoire est doté d'outils d'aménagement puissants et efficaces. La créativité collective doit dépasser la participation classique. Si les exemples français ne manquent plus, notamment grâce à l'apport de collectifs engagés, la démarche n'est pas habituelle et devra s'imposer pour fabriquer la ville durable ---

Par **Ariella Masbouni**,
Grand Prix de l'urbanisme 2016



La LX Factory à Lisbonne



Le centre commercial Bullring à Birmingham

--- qui nécessite un investissement actif de toute la société. L'île de Nantes a été un laboratoire vivifiant, transformant des idées d'entrepreneurs en projets concrets, comme celui du quartier de la Création. Le surprenant quartier Darwin, sur la rive droite de Bordeaux, montre aussi qu'une initiative *bottom up* peut générer un programme innovant lié à l'évolution des modes de travail et de vie et créer une nouvelle centralité.

La crise fut un levier à Breda ainsi qu'à Amsterdam pour accélérer l'accueil d'initiatives comme De Ceuvél. Ce lieu de travail et de loisirs inédit est bâti sur un terrain pollué, utilisant d'anciennes barques comme socles de construction, laissant un sol libre que le végétal doit contribuer à sauver de sa pollution lourde en dix ans, temps de la concession. L'ouverture à ce type d'initiatives enrichit la fabrique urbaine et devient dans certains cas le mode de travail d'une collectivité. Tel est le cas à Lisbonne avec le budget participatif ouvert à toute proposition venant de professionnels, de collectifs et d'usagers. C'est ainsi qu'une ancienne manufacture textile est devenue un lieu branché, la LX Factory.

**L'État doit conserver
un rôle sur les grands
enjeux nationaux**

QUELLES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVÉ ?

L'État doit conserver un rôle sur les grands enjeux nationaux comme l'étalement urbain. À l'instar de la Grande-Bretagne, il devrait promouvoir des politiques publiques fortes, notamment pour limiter de manière drastique l'installation de centres commerciaux en périphérie. C'est à la puissance publique de définir la vocation d'un lieu, de se doter des instruments de mise en œuvre dans le cadre d'un projet urbain visionnaire et volontariste. Le secteur privé, lui, peut et doit apporter sa créativité, sa connaissance du marché, son savoir-faire, guidé par un cahier des charges solide quant à la « philosophie » de la Ville et la vision des élus locaux.

Un projet, pour passer de l'intention à la réalisation, n'exige pas seulement une qualité de conception urbaine mais aussi

des outils d'aménagement. Le détour européen montre qu'à chaque situation spécifique s'invente un outil *ad hoc*. Bilbao a créé le sien : Bilbao Ria 2000, structure de droit privé qui réunit dans son conseil d'administration tous les acteurs publics concernés : la Ville, les instances de l'État basque, de la Région, de la Province, de l'État national, le Port, la société ferroviaire et la Chambre de commerce. La force de ce partenariat public-public contribue à attirer le privé à la recherche de la sécurité de la décision.

En France, l'aménageur public, même avec un statut de droit privé, est un acteur privilégié, il constitue une task force échappant à la lourdeur des mécanismes administratifs et garantissant la prise de décision – condition du partenariat avec le privé. En Grande-Bretagne, le partenariat avec les acteurs privés peut s'avérer difficile, comme l'a démontré à Birmingham la

délicate association de deux grands investisseurs pour réaliser Bullring, l'immense centre commercial qui a restructuré une large part du centre-ville, cela alors que l'accord avec la Ville était limpide. Le partenariat avec le privé pour la bonne cause s'impose, mais dans le cadre d'une vision claire et sous la direction de la collectivité qui porte les enjeux collectifs. Tous ces projets sont liés à des figures charismatiques, souvent des maires, capables de dialoguer, de relever les défis, de prendre des risques. Ils ont pour moteur un pragmatisme à toute épreuve et osent agir au risque de se tromper.

Ces quelques leçons des villes européennes – il en existe bien d'autres et elles évoluent en permanence – conduisent à souhaiter de nouvelles formes de présence des agences d'urbanisme et des chercheurs. D'un côté, la prise de parole publique des agences, leur mobilisation sur l'élaboration de scénarios pour les projets urbains et métropolitains et, de l'autre, l'engagement des chercheurs dans l'action devraient permettre aux acteurs de formuler eux-mêmes de nouvelles façons de penser le projet et la planification.

■ **Ariella Masboungi**

① Cf. *Agir sur les grands territoires*, co-dir. Ariella Masboungi et David Mangin, Éditions Le Moniteur, 2009.

« Le numérique, une ressource nouvelle pour les agences »

Luc Belot, député du Maine-et-Loire, rapporteur du projet de loi pour une République numérique, texte promulgué en octobre 2016, explique les potentialités ouvertes par ce texte.

Quels objectifs poursuit la loi pour une République numérique ?

Luc BELOT : Le numérique a fait irruption avec énormément de force dans nos sociétés ces dernières années. C'est une révolution pour la culture, les loisirs, l'économie, le travail, la politique, le vivre-ensemble. Comme toute révolution, celle-ci a deux faces. La positive qui crée de nouvelles opportunités dans tous les domaines. La négative qui détruit de l'emploi ou peut nous faire craindre de mettre nos vies sous contrôle. La loi pour une République numérique est partie de ce constat, à la fois positif et négatif. Elle veut libérer et encourager les usages du numérique tout en offrant un cadre protecteur pour les citoyens usagers. Nous avons souhaité donner de nouvelles opportunités de croissance économique en ouvrant très largement les données publiques pour permettre de créer de nouveaux services numériques à la population. En permettant également la diffusion du savoir, cette loi stimule l'innovation. Côté protection, de nouvelles garanties sont apportées quant au respect de la vie privée, avec un rôle et un pouvoir de sanction renforcés pour la CNIL et la CADA.

Quels bénéfices et quelles contraintes sont à attendre pour les agences d'urbanisme ?

L. B. : Les agences d'urbanisme sont directement concernées par cette loi car elles sont des plaques tournantes de la connaissance des territoires, de la diffusion d'études, du recueil de données. D'abord, la loi est une ressource nouvelle pour les agences car elle leur permettra d'accéder beaucoup plus facilement à de nouvelles données. Nous avons considérablement élargi le jeu de données dont la diffusion devient obligatoire (articles 4 et 6), notamment pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC). De même, l'article 17 de la loi étend l'accès aux travaux de recherche financés par les fonds publics. Cet article vise à faciliter l'accès aux publications, d'une part, et à permettre la réutilisation libre des données issues de ces travaux, d'autre part. S'agissant des sciences humaines en particulier, l'article 18 de la loi simplifie l'accès à certaines données publiques à des fins statistiques par l'intermédiaire du numéro d'inscription au répertoire (NIR).

La loi pour une République numérique est utile pour les agences d'urbanisme parce qu'elle donne de la valeur économique et sociale à la donnée publique. Comment ? En limitant les coûts d'accès et de transaction à la donnée publique, notamment en facilitant la recherche d'information. En permettant à toute une série d'acteurs privés ou publics de créer de nouveaux produits à partir de ces données : la gratuité du



Intervention de Luc Belot pendant l'atelier « Urbanistes et data scientists »

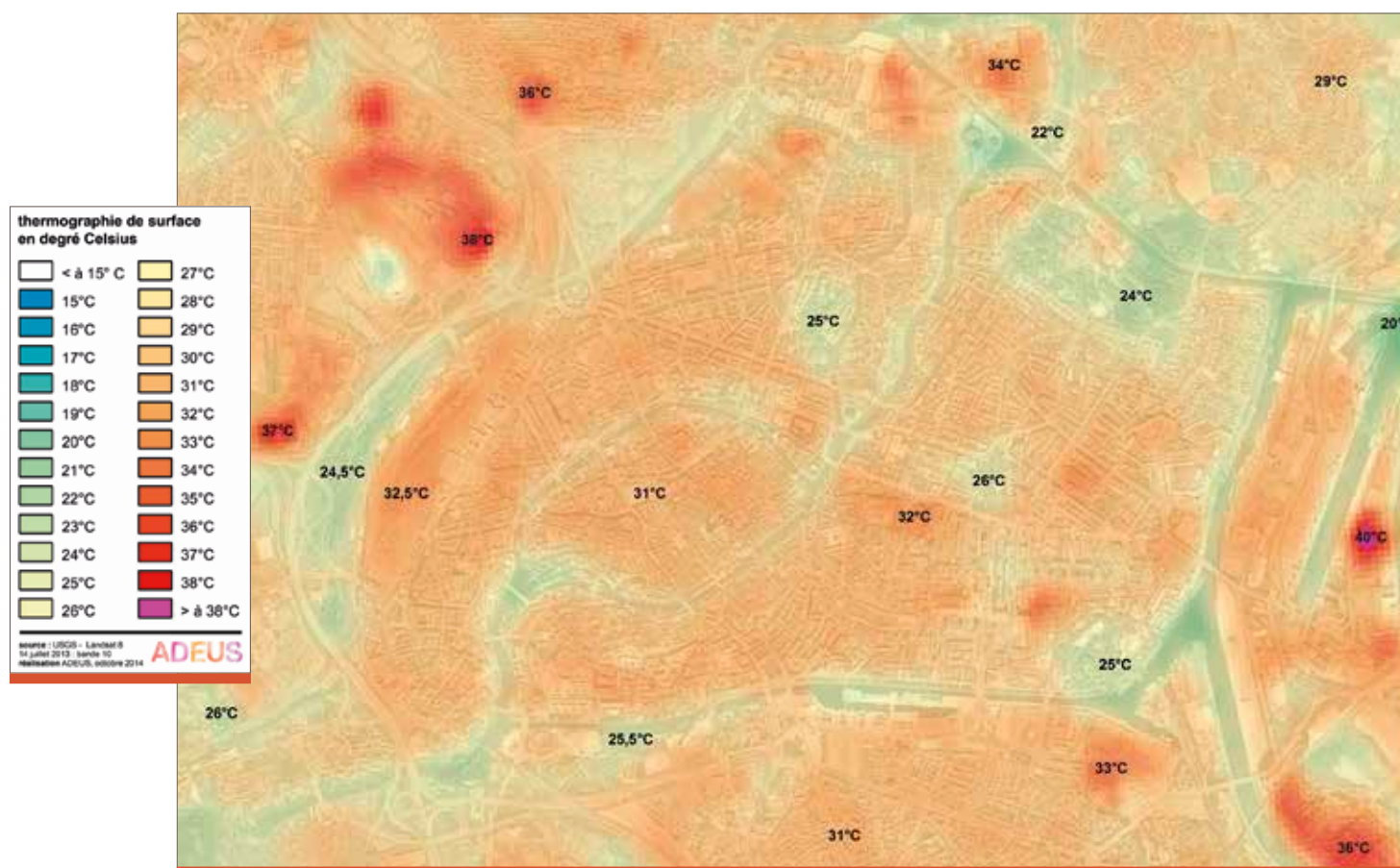
référentiel IGN pour les organismes chargés d'une mission de service public a entraîné une multiplication par vingt des volumes de données téléchargées, soit 114 millions d'euros de bénéfice social pour un manque à gagner de 6 millions. En réduisant l'asymétrie de l'information pour que tous les acteurs aient le même niveau d'information.

Je suis convaincu que les agences d'urbanisme vont voir leur place confortée sur les territoires. La loi pour une République numérique va en effet accélérer la mutation positive. En augmentant la masse de données auxquelles les agences vont accéder, elle leur permettra de développer de nouveaux champs d'études et des études encore plus fines. De nouveaux métiers, notamment les *data scientists*, et des évolutions dans les approches professionnelles sont déjà par certaines agences. Ce mouvement va se généraliser. La place des agences sur les territoires peut aussi évoluer car elles pourront et devront mettre à disposition des jeux entiers de données. La standardisation des données permettra des études à grande échelle sur plusieurs territoires et entre agences. Celles-ci deviendront des ressources encore plus essentielles : pour la transparence, la citoyenneté, la création de valeur économique, également à partir de la donnée. ■

Propos recueillis par J.-M. M.

Les promesses de la data

Le traitement de données, traditionnel pour les agences d'urbanisme, change de nature avec l'explosion de l'open data et du big data. Comment intégrer et s'appropriier ces nouveaux outils ? C'est le sujet de l'atelier « Urbanistes et *data scientists* : quel avenir commun ? »



Thermographie du centre de Strasbourg

INTERVENANTS Maïder AROSTEGUY, conseillère départementale Pyrénées-Atlantiques, Luc BELOT, député du Maine-et-Loire, François SÉMÉCURBE, INSEE, Emma DAMITIO, Agence Atlantique et Pyrénées, Pierre DE CADENET, Agence de Strasbourg, Iker CASTÈGE, directeur du Centre de la mer de Biarritz, Caroline LUMERT, GIS Littoral Basque, Bernard GOURGAND, directeur de l'environnement, Conseil départemental Pyrénées-Atlantiques.

PILOTE Didier BESINGRAND, Agence Atlantique et Pyrénées.

Être ou ne pas être acteur de l'open data est une question qui se pose aux agences et plus largement aux outils d'ingénierie territoriale. Les perspectives offertes par la libéralisation des données et par le big data dessinent en effet un nouveau jeu d'acteurs. La partie ne fait que

commencer et le risque est grand de voir le sujet devenir le business des seuls grands opérateurs. Or les agences d'urbanisme ont à l'évidence une place à prendre. Les *data scientists*, ces spécialistes de la donnée, ouvrent la voie. Comme toutes les nouvelles opportunités, l'open et le big data (cf. encadré p. 35) comportent leur lot de craintes, d'exigences, d'efforts et d'enthousiasme exagéré... Déjà dans nos vies, les nouveaux services offerts aux usagers des transports constituent l'une des retombées tangibles du traitement en temps réel de l'open et du big data. Les données locales sur les réseaux sont exploitées par les opérateurs de transports ou par les autorités organisatrices et mises au service d'une mobilité facilitée via des applications informant sur l'état de l'offre : disponibilité des véhicules ou des vélos, temps d'attente ou de correspondance aux arrêts...

L'atelier consacré aux relations entre urbanistes et *data scientists* met en avant deux exemples, dans des domaines différents et intéressants tous deux les travaux des agences d'urbanisme: le climat, par l'utilisation de données satellitaires rarement exploitées, et la modélisation de rentrées fiscales locales très spécifiques. Même si, par prudence, les méthodes et les résultats exposés sont qualifiés par leurs auteurs de « modestes » ou d'« exploratoires », ils confirment qu'un immense chantier de renouvellement des pratiques et de l'offre des agences s'ouvre.

Pierre de Cadenet, de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, expose l'exploitation de données thermiques fournies par le satellite Landsat 8. La maîtrise du décodage des images infrarouges et leur transcription cartographique se développent depuis deux ans dans le réseau. Dans le cas de l'Agence de Strasbourg, la rapidité d'appropriation (dix jours) frappe les esprits. La possibilité d'approcher des questions aussi complexes que celle des îlots de chaleur et de fraîcheur à différentes échelles, à partir de notions relativement simples comme les températures ressenties, donc tout public, ouvre des perspectives. Ce ne sont pas les seules: on pourra à terme associer ces données à d'autres couches d'information géographique. Ces développements sont encore à décliner, mais d'ores et déjà on voit que les diagnostics territoriaux et les réflexions sur les projets, avec des éléments tangibles et micro-localisés (un maillage fin avec une résolution de 30 m) peuvent renouveler certaines démarches de planification ou de définition de l'action publique comme le plan climat air énergie territorial (PCAET).

De l'observation à la projection

Autre démonstration stimulante apportée pendant l'atelier: le travail mené pour répondre au besoin du Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques de projection des rentrées fiscales (droits de mutation à titre onéreux). Emma Damitio, de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, montre quelle plus-value peut représenter la maîtrise d'un modèle économétrique prédictif. À travers son exposé, on comprend l'intérêt des modèles statistiques sophistiqués croisant des données thématiques à la fois nationales et locales (PIB, logements mis en vente, volume de crédits pour l'habitat, indicateur de confiance des ménages) et comment elles rendent possible des projections permettant d'anticiper des tendances. Cet exemple montre à quel point la création de données spécifiques, la pluridisciplinarité et la mise en commun des compétences et des données (ici entre l'université, le conseil départemental et l'agence d'urbanisme), combinées au développement des logiciels libres, permettent de passer de l'observation de données, comme les rentrées fiscales, à la projection. Historiquement grandes consommatrices de données statistiques et géographiques, les agences appréhendent de mieux en mieux les dimensions spécifiques de la donnée massive. Elles maîtrisent également de plus en plus les systèmes de gestion des bases de données et peuvent adapter leurs capacités de traitement pour en être des utilisatrices avancées. Sauf que le monde du big data change la donne. Pour en devenir de véritables actrices, affichant un positionnement bien identifié, elles vont devoir plus que jamais mutualiser

leurs expériences. Elles doivent simultanément déployer chacune des capacités d'analyses transdisciplinaires et, en complément, envisager d'associer leurs moyens pour rassembler à une échelle régionale leurs capacités afin de profiter pleinement des possibilités offertes par le big data.

Entre intérêts privés et bien commun local

Animée par des stratégies économiques et des contextes concurrentiels qui se durcissent, l'activité numérique des acteurs privés progresse vite mais la confidentialité reste de mise. Dans ces conditions, comment exploiter les opportunités du big data? En étant les intermédiaires techniques qui initient, accompagnent la coopération entre les collectivités locales et les opérateurs privés. Prospective énergétique, gestion des phénomènes climatiques, connaissance de la mobilité, traitement des données foncières... La planification des territoires a besoin d'explorer ces nouvelles données que les producteurs de data capitalisent et qu'ils vont de plus en plus chercher à valoriser. Même si les territoires n'en sont pas tous au même point en la matière, on assiste à certains rapprochements, notamment aux travers des travaux que les agences

mènent avec les Régions. Le dialogue avec les opérateurs de réseaux (Orange, GRDF) va dans ce sens: les attentes s'expriment et des partenariats de travail se profilent, même si les contours restent encore flous. Les plates-formes locales de partage de données peuvent contribuer à créer du service aux habitants (OPTIMOD'lyon est un bon exemple) mais s'enrichissent à des rythmes différents.

Mises en réseau, les agences font profiter les territoires de leurs expertises pour imaginer comment les expériences numériques des uns pourront s'adapter aux périmètres d'interventions des autres. En gardant les pieds sur terre grâce à la connaissance fine de leur territoire et leur expérience du terrain, elles seront le lien indispensable entre le « big », massif, parfois impalpable, et les questions concrètes qui préoccupent les décideurs locaux. ■ **Daniel Droz-Vincent**

Le monde du big data change la donne

OPEN OU BIG ?

L'*open data* correspond à l'ouverture de certaines données, avec une nette surreprésentation de bases de données issues du secteur public (en lien avec la loi sur la République numérique, cf. l'interview de Luc Belot p. 33). Le privé est encore très peu concerné et continue à vendre les informations récoltées.

Le *big data*, en revanche, ne relève pas de la même logique de gratuité ou du libre accès aux données. Il désigne le mode de collecte et de traitement d'un grand volume de données (besoin de stockage dans un système d'information et de traitement, utilisation de logiciels particuliers comme R ou Postgrey). Les analyses qui peuvent en être effectuées le sont par des personnes que l'on appelle des *data scientists*. Des traitements spécifiques et innovants peuvent être faits, notamment pour l'analyse prédictive des big data (par exemple, pour les droits de mutation à titre onéreux).

L'ancrage territorial des entreprises en question

Quelle est la nature des liens entre entreprises et territoires ?
 À quelles conditions des interactions peuvent-elles se développer ?
 L'atelier « Territoires et écosystèmes économiques » ouvre le débat.



Participants de Start-up de Territoire au Puits Salé, à Lons-le-Saunier (39)

INTERVENANTS Jacques FACHE, professeur en aménagement et urbanisme, Université d'Angers, Alain BERTHEAS, dirigeant d'entreprise, président de la Communauté d'agglomération Loire Forez, vice-président de l'AdCF, Sophie KELLER, co-porteuse du Labo des Partenariats d'Alsace, co-animatrice de la dynamique Start-up de Territoire, Robert HERRMANN, président de Strasbourg Eurométropole et de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'Agglomération strasbourgeoise, Mathieu BERGÉ, conseiller régional Nouvelle-Aquitaine.

PILOTES Patrick TANGUY, Agence de l'agglomération marseillaise, Nicolas GESTAS, Agence Atlantique et Pyrénées.

Globalisation, déréglementation, diversification des besoins, explosion de l'information favorisent les comportements nomades des entreprises et accentuent les rivalités. Cette instabilité des liens peut se transformer en jeu de massacre pour les territoires. Quel remède prescrire

pour qu'ils tirent leurs marrons du feu ? Faut-il revenir aux modèles éprouvés ? Des districts industriels de la « troisième Italie » à la Silicon Valley en passant par les pôles de compétitivité, quelles sont les figures transposables ? Sont-elles efficaces à toutes les échelles ? Parler d'écosystème plutôt que d'économie territoriale, est-ce l'occasion de réviser les façons de faire ? Un effet de mode ? Un changement de paradigme ? Qu'importe, le caractère tumultueux des relations entre économie et territoire justifie à lui seul de croiser les regards pour redéfinir les lignes de partage et le rôle de chacun.

En guise d'introduction, il fallait oser la balade urbaine dans une zone d'activité. C'est l'option retenue par Patrick Tanguy et Nicolas Gestas. Ce format permet une lecture critique subtile du zonage à la française, un multi-fonctionnalisme d'opportunité qui doit s'inventer une stratégie. Au cœur du domaine maritime d'Anglet, Le Redon est exemplaire mais

pas unique en son genre. Si les activités y sont variées, c'est la proximité du port, des plages et la réputation de la vague de la Barre qui font son identité. Curiosité locale, les *shapers* (artisans du surf) exportent leurs savoir-faire et symbolisent ce lieu dédié à la glisse. Si la mise en situation et la perspective historique donnent les clés de lecture essentielles pour comprendre la composition actuelle, elle ne dit rien sur le potentiel du site. Pour le percevoir, il faudrait pousser la porte de chaque entreprise. Un défi quand la connaissance des établissements se limite aux codes APE. Autrement dit, une boîte noire.

Une évolution inscrite dans un cycle

La table-ronde pose une question redoutable sur les relations entre les écosystèmes et les comportements spatiaux des entreprises. Premier à se lancer, le professeur en urbanisme et aménagement Jacques Fache. « *Si les navires jettent l'ancre, encore faut-il qu'ils puissent la lever !* » Son credo : si une entreprise s'installe, il faut qu'elle puisse partir. Sa conviction : un investissement productif, une fois implanté, ne peut être considéré comme définitivement acquis. De son propre aveu, la notion même de localisation « *n'a plus beaucoup de sens* ». Entreprise et territoire auraient en commun d'inscrire leur évolution dans un cycle. Si les composantes d'un système sont « *périssables* », elles n'en sont pas moins renouvelables. « *Le facteur différenciant se banalise avec le temps. Tous les territoires ne peuvent s'adapter à des mutations toujours plus rapides. L'élément structurant du territoire est sa capacité à produire des choses nouvelles (objets, concepts, organisations).* » Déterminer les facteurs de l'ancrage d'une entreprise sur un territoire s'apparente donc à « *un exercice de vérité relative* ». L'effet taille compte. Les incidences de l'installation ou du départ d'une grande entreprise ne sont pas les mêmes que celles d'une TPE. La saga de l'aéronautique en est une illustration. Du « *temps des pionniers* » à celui des « *géants du consortium* », il existe un effet cumulatif de facteurs inhérents à la création ou à la disparition de certains sites. Cette vision « *interactionniste* » rompt avec le modèle de la localisation classique. L'ancrage n'est pas l'inverse de la flexibilité, il est un « *apprentissage collectif* ».

Sophie Keller est économiste de formation, co-auteure de l'essai *L'économie qu'on aime*¹, co-fondatrice d'Odyssem, collectif d'entrepreneurs et acteurs engagés pour développer des projets innovants de relocalisation d'activités sur les territoires. Cette passionnée mobilise son expérience et capitalise sur celle des autres pour prouver qu'une entreprise peut se développer autrement. Sa conviction, forgée par un tour de France des « *petits miracles locaux* », est qu'une entreprise est un puissant collectif au service de l'évolution des individus et des territoires et que la transformation de l'économie passe par la confiance en son potentiel. L'histoire du groupe Archer est en ce sens intéressant. Fondée à Romans-sur-Isère il y a trente ans, c'était au départ une structure d'insertion. Aujourd'hui, le groupe emploie plus de 500 personnes dans des secteurs très divers : sous-traitance industrielle, services à la personne, fabrication... Comment ? En relançant des entreprises ayant connu des sinistres ou des délocalisations et en misant sur la

richesse des savoir-faire locaux, avec le soutien des PME et des collectivités. Ce type d'exemple a permis l'émergence de la démarche « Start-up de Territoire ». Start-up, pour l'idée de croissance rapide, et territoire, pour une mobilisation à 360°. Cette « aventure » fédère des acteurs convaincus que « *nos territoires ont en immense talent* ». Présentée comme une « *expérience nouvelle* », la démarche doit révéler et animer le potentiel d'engagement du territoire sans création de dispositif nouveau. C'est l'idée de « *faire avec/à partir de* ». Une démarche certes nourrie par les poncifs du marketing territorial – « *Labourer, arroser, faire grandir, partager* » pour jouer un rôle de « *Star'Ter/Boos'Ter/Incuba'Ter* » – mais qui n'en est pas moins une fabrique à initiatives. Une mise en mouvement pour « *faire bouger les lignes* » et parier sur « *l'intelligence collective* ».

Que chacun apporte quelque chose

L'intervention d'Alain Bertheas débute par une injonction : « *Arrêtez de parler de boîtes ! Une entreprise n'est pas une boîte !* » Sa double casquette de chef d'entreprise et d' élu local enjoint à ne pas céder à la caricature pour saisir la complexité que représente la construction d'un projet commun. Nous retiendrons la métaphore de l'entreprise, « *organisme vivant* » au cœur d'un territoire qui est une « *structure dynamique* ». Plutôt que de dire « *il y a* » des relations entre entreprises et territoire, il préfère le terme « *il faut* ». Cette conditionnalité suppose que chacun apporte quelque chose. Pour lui, une entreprise reste attachée à un lieu parce que celui-ci est une géographie et une histoire. Pour pouvoir se projeter, une entreprise a besoin de se référer à cette histoire, d'avoir une mémoire. « *La qualité d'une politique locale fera qu'entreprise et territoire se parlent* », conclut-il. C'est l'écosystème et son adaptation qui font la réussite de l'ensemble. Le territoire biocénose² est un construit, pas uniquement un réceptacle. En se positionnant comme partenaire des entreprises, en composant avec son biotope, il peut améliorer son attractivité et son offre.

Les intervenants se retrouvent pour dire qu'entreprises et territoires forment un système indissociable, en équilibre instable mais capable d'évoluer et de s'adapter. Lorsque les modifications sont rapides, elles font rupture. Faire de ces ruptures des rebonds suppose un

ancrage territorial vecteur d'un sentiment d'appartenance. C'est l'idée d'une rencontre, d'une construction commune, d'une communauté de destins fondée sur la co-production de ressources. Une coopérative contemporaine, un potlatch où les agences doivent jouer un rôle de décrypteur. Sortir des sentiers battus sans ajouter de la complexité, permettre le dialogue, capter la donnée originale, travailler sur la veille, le relationnel, capitaliser ces nouvelles informations, les trier et les restituer. Si les agences d'urbanisme doivent être des « *aiguillons* », voire des « *trublions* », cet atelier est une invitation à travailler à l'échelle de la fédération pour faire de l'économie une science humaine et sociale. ■ **Cécile Rasselet**

C'est l'écosystème et son adaptation qui font la réussite

¹ Sophie Keller, Amandine Barthélémy et Romain Slitine, *L'économie qu'on aime ! Relocalisations, créations d'emplois, croissance : de nouvelles solutions face à la crise*, Rue de l'échiquier, 2013.

² Ensemble des organismes vivants dans un espace écologique donné.

Le port de Bayonne, outil économique inscrit dans l'agglomération

Depuis un bateau pilote, visite et cours d'histoire, avec Georges Strullu, élu de la CCI de Bayonne, à la barre.



Entre le XII^e et le XIV^e siècle, le port de Bayonne, à la confluence de la Nive et de l'Adour, est un important port maritime et fluvial. Sa réputation repose sur celle des chantiers navals qui construisent des navires de haute mer. Les relations commerciales sont prospères avec la Navarre, la Flandre et surtout l'Angleterre. L'embouchure du fleuve se trouve alors à Capbreton à une quinzaine de kilomètres plus au nord. Durant la première moitié du XV^e siècle, des phénomènes naturels provoquent le déplacement de l'embouchure vers le nord, la plaçant à 32 km de Bayonne et entraînant le déclin des activités maritimes. En 1578, à la suite d'un chantier colossal mené par l'ingénieur Louis de Foix, un estuaire artificiel, correspondant à sa position actuelle, est créé, permettant d'inscrire durablement l'activité portuaire à Bayonne. Port commercial, il devient un port industriel au XIX^e siècle avec l'implantation des Forges de l'Adour en 1883, un des premiers sites de sidérurgie sur eau en France. L'activité génère un million de tonnes de trafic en 1913. Au cours du XX^e siècle, les activités et marchandises placent Bayonne au 9^e rang des ports français avec un trafic dépassant les 4 millions de tonnes par an. Lors de la dernière décennie, conséquence de la crise économique, le trafic a enregistré une baisse, s'établissant en 2015 à 2,3 millions de tonnes.

Le port reste un équipement économique vital pour le développement du Sud aquitain, son hinterland. Il se structure

autour de trois principaux terminaux. Sur la rive droite, Port Aval, voué à l'industrie de transformation lourde (sidérurgie, pétrochimie), génère les principaux trafics portuaires et Saint-Bernard, positionné sur les activités logistiques et vrac (bois de tempête), se diversifie vers l'accueil d'activités industrielles légères et innovantes. Blancpignon sera à l'avenir le site le plus à même d'accueillir les activités conteneurs et logistiques du port.

Favoriser de nouvelles implantations

Les collectivités territoriales, la Région Nouvelle-Aquitaine en tête, propriétaire du port, reconnaissent le site d'intérêt majeur et travaillent à son développement. Dans cette perspective, les collectivités¹ et la CCI de Bayonne Pays Basque, concessionnaire du port, ont adopté le schéma directeur d'aménagement 2013-2023, outil partagé de planification de son aménagement et de développement à moyen terme. Les premières actions sont engagées : reconstruction d'un quai rive gauche et réflexions sur le dévoiement du réseau routier en rive droite pour dégager du foncier portuaire ; acquisition d'une drague pour gérer l'accessibilité aux navires ; mise en place d'un service d'opérateur ferroviaire de proximité pour du report modal de marchandises entre le rail et la mer ; engagement d'un projet de charte d'accueil des entreprises ; définition d'un appel à manifestation d'intérêt pour chercher des projets industrio-portuaires susceptibles de s'implanter... Les collectivités et la CCI veulent conforter l'attractivité du port pour favoriser de nouvelles implantations industrielles génératrices de trafic et assurer durablement son avenir. Installé sur les berges de l'Adour sur les communes de Bayonne, Anglet, Boucau et Tarnos, le port s'inscrit dans un environnement urbain contraint. Les enjeux de maîtrise du foncier bord à quai, de réduction des nuisances pour les populations riveraines, de prise en compte des qualités écologiques de l'estuaire et de valorisation patrimoniale sont forts. Les acteurs locaux travaillent au renforcement des liens ville-port afin de concilier les différents intérêts et maintenir cet outil économique au sein d'un espace urbain accueillant chaque année plus de 1 000 habitants supplémentaires². ■ Nicolas Gestas

¹ Les collectivités signataires en 2013 : le Conseil régional d'Aquitaine, les conseils départementaux des Pyrénées-Atlantiques et des Landes, l'Agglomération Côte Basque Adour, la Communauté de communes du Seignanx, les Communes d'Anglet, de Bayonne, de Tarnos et de Boucau.

² Taux de croissance annuel moyen entre 1999 et 2013 de la population et des communes riveraines du port (Anglet, Bayonne, Tarnos et Boucau).

Recherche et innovation à l'heure des coopérations territoriales

L'atelier « Territoires et recherche : le(s) rôle(s) des agences d'urbanisme » met en évidence un nouveau champ d'intervention pour elles : le développement de l'économie de la connaissance.



La technopole Hélioparc à Pau

INTERVENANTS Frédéric TESSON, vice-président de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Jean-Pierre LAFLAQUIÈRE, conseiller délégué Agglomération Côte Basque-Adour, Natalie FRANCO, conseillère régionale Nouvelle-Aquitaine, Charles PELANNE, vice-président du Conseil départemental des Pyrénées et Atlantiques, Marc CABANE, adjoint au maire de Pau, président d'Hélioparc, Yannick LUNG, Université de Bordeaux, Vanessa DELEVOYE, Agence de Dunkerque, Frédéric POINTOIRE, Agence de Grenoble, Typhaine DULHAUSTE, Conseil départemental Pyrénées-Atlantiques, Claude MAILLÈRE, Agence de Saint-Nazaire, Claire-Anne DAVID-LECOURT, Conférence des présidents d'université, Ronan VIEL, Agence de Rennes, Mathieu DUTILH, Agglomération Côte Basque-Adour.

PILOTES Benjamin GREBOT, Agence de Brest-Bretagne, Marc LACLAU, Agence Atlantique et Pyrénées.

Interroger la relation entre territoires et recherche : la question peut paraître formelle tellement le soutien aux acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation semble au cœur des politiques économiques locales. Pourtant, derrière les apparences, deux mondes coexistent, avec leurs temporalités et leurs enjeux différents, et peu de mots en commun pour se comprendre. Poser la question du rôle des agences d'urbanisme dans ce dialogue peut sembler surprenant ; à bien y regarder, elles y sont déjà

présentes sous des formes diverses. Souvent mobilisées sur l'enjeu des liens entre villes et campus, certaines mettent en œuvre des observatoires de l'enseignement supérieur et de la recherche ; d'autres se présentent comme des acteurs de la recherche et du développement.

L'exemple du Pays Basque et de la Région Nouvelle-Aquitaine est éclairant. La technopole Paloise Hélioparc et le site Arkinova à Anglet incarnent ces coopérations entre universités et collectivités dans l'agglomération paloise et sur la côte Basque. Marc Cabane, adjoint au maire de Pau et président d'Hélioparc, évoque une stimulation créative et mature entre recherche et entreprises. Pour Jean-Pierre Laflaquière, conseiller délégué de l'agglomération Côte Basque-Adour, le choix d'implantation du site universitaire est lié à l'objectif d'une fertilisation croisée entre recherche, entreprises et université dans les filières d'excellence. Dans les deux cas, les collectivités se sont positionnées au cœur du dialogue entre recherche et entreprises, et l'agence d'urbanisme apparaît comme un tiers éclairé pour évaluer la performance technopolitaine des sites concernés.

Charles Pelanne, vice-président du Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, souligne les opportunités issues de la loi NOTRE pour soutenir les démarches innovantes en matière de recherche appliquée. Yannick Lung, ancien président de l'Université de Bordeaux-IV, confirme la modification des



©Patrice Martins de Barros

Dans les locaux d'une entreprise de l'Hélioparc

--- rapports entre universités et territoires. L'émergence d'une société de la connaissance va de pair avec l'accroissement du nombre d'étudiants et contribue au déploiement d'antennes universitaires dans les villes moyennes, même si la recherche reste métropolitaine. Alors que les liens s'intensifient entre universités et acteurs économiques, la concurrence reste forte entre universités en quête de reconnaissance nationale et internationale. Dans ce contexte, les collectivités peuvent promouvoir des complémentarités, particulièrement dans le cadre du Programme investissements d'avenir.

Les agences d'urbanisme sont inégalement présentes dans ce paysage institutionnel. Frédéric Tesson, vice-président de l'Université de Pau et Pays de l'Adour, constate que l'Agence d'urbanisme d'Atlantique et Pyrénées (AUDAP), non sollicitée dans un premier temps, s'inscrit comme un acteur de la prospective territoriale et qu'elle dispose d'une capacité à stimuler les dialogues. L'agence a aussi l'opportunité de renforcer son implication comme acteur de la recherche (accueil de contrats Cifre). Nathalie Francq, conseillère régionale Nouvelle-Aquitaine, rappelle le rôle de l'AUDAP pour aider la décision publique dans un contexte de management de coopérations complexes, notamment avec l'enseignement supérieur et la recherche. Un enjeu important pour la nouvelle Région : les appels à projets et à manifestations d'intérêt sont des démarches dans lesquelles les agences ont toute leur place.

Apprendre à se connaître

Ce paysage de la recherche et de l'innovation ressemble à celui d'autres régions. On y retrouve des acteurs qui se côtoient, se rencontrent pour monter des dossiers de financement ou répondre à des appels à projets. Mais le dialogue semble souvent distendu. « *L'enjeu, c'est d'apprendre à se connaître et se comprendre. Ça commence par l'utilisation d'un vocabulaire commun* », explique Charles Pelanne. L'atelier

met en évidence la nécessité d'une meilleure connaissance réciproque des acteurs de la recherche et de l'innovation et des collectivités. Des deux côtés, les cadres d'action sont complexes et font appel à des jargons et des temporalités différentes. De part et d'autre, les cloisonnements sectoriels semblent bien établis. Décloisonner apparaît donc comme un préalable. Accueillir dans les collectivités et les agences d'urbanisme des stagiaires, des apprentis, des thésards ou des post-doctorants est un premier facteur de lien. Réciproquement, l'intervention des professionnels des collectivités et des agences dans les cursus de formation contribue à un socle de connaissance mutuelle. Mais cela ne saurait suffire.

Pour faire émerger une mobilisation autour d'enjeux partagés, l'atelier propose la production d'une cartographie (simple) de l'écosystème territorial (complexe) de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les agences d'urbanisme pourraient élaborer ces cartographies et les actualiser en mobilisant leurs compétences en termes de collecte, traitement et représentation des données. Cette cartographie aurait vocation à être un support d'animation et d'échanges entre acteurs locaux pour faire émerger des enjeux partagés, préalable à une stratégie territoriale. Stratégie qui renvoie au développement de partenariat entre les structures de formation, de recherche, d'innovation et les entreprises locales tout autant qu'à l'identification de liens à développer avec des acteurs plus éloignés, qu'ils soient à l'échelle régionale, nationale, européenne ou mondiale. La traduction spatiale de cette stratégie renvoie au développement des liens entre campus et villes, au fonctionnement des technopoles, au déploiement d'incubateurs, mais aussi aux enjeux d'insertion des territoires dans les réseaux de la connaissance et de l'innovation.

Des observatoires locaux de l'ESR

« *Il y a des besoins d'interface entre territoires et recherche. Ce peut être le rôle des agences* », lance Frédéric Tesson. Les agences de Brest et Rennes témoignent de leurs travaux : mandatées pour contribuer à l'élaboration des stratégies

territoriales d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, elles se sont attachées à cartographier les laboratoires de recherche, caractériser leur rayonnement, mesurer la production de brevets, recenser les partenariats internationaux et les liens avec les entreprises. Elles s'appuient sur

leur connaissance fine des acteurs territoriaux et mobilisent leur capacité à concevoir des bases de données complexes et à produire des cartographies d'acteurs, de liens et de flux. L'enjeu est de structurer de véritables observatoires locaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui servent ensuite de support à l'élaboration et au suivi de la stratégie locale.

Dans un contexte de concurrence accrue entre, d'une part, les territoires et, de l'autre, les acteurs de la recherche et l'innovation, une cartographie commune des forces en présence devient une nécessité. Elle peut devenir le support d'un dialogue interterritorial, objectivant les complémentarités et les alliances possibles. Une alliance et des coopérations territoriales pour accroître les chances de succès dans les appels à projets et promouvoir un développement équilibré du territoire. ■ **Benjamin Grebot et Claude Maillère**

**Décloisonner apparaît
comme un préalable**

Arkinova ou la mise en synergie

Visite du pôle technopolitain à Anglet.

La technopole Arkinova, en cours de structuration, s'inscrit dans la stratégie de développement de sites technopolitains autour de filières d'excellence par l'Agglomération Côte Basque-Adour¹. Arkinova complète un écosystème de technopoles² constitué d'Izarbel à Bidart, dédiée aux domaines des industries numériques, de la Technocité à Bayonne, spécialisée dans les domaines et services de l'aérospatial et des matériaux avancés, et d'Ocean Start à Biarritz, technopole en émergence spécialisée dans l'économie de l'océan.

Située à Anglet, Arkinova met en synergie différents acteurs tournés vers le secteur de l'éco-construction en associant des établissements d'enseignement, notamment supérieurs, des laboratoires de recherche et des entreprises. Le site rassemble déjà un certain nombre d'acteurs et s'appuie sur des équipements structurants.

Arkinova rassemble déjà plus de 2 000 élèves et étudiants répartis au sein de trois structures. L'Université de Pau et des Pays de l'Adour est présente à travers :

- l'Institut supérieur aquitain du bâtiment et des travaux publics (ISA BTP) qui est une école d'ingénieurs accueillant plus de 200 étudiants. Trois spécialités y sont enseignées : le bâtiment, l'habitat et l'énergie et le génie civil et maritime ;
- l'Institut universitaire de technologie de Bayonne et du Pays Basque qui dispense sur le site des formations en informatique et génie civil à un peu moins de 300 étudiants ;
- l'Unité de formation et de recherche sciences et techniques - Côte Basque reçoit environ 500 étudiants autour d'enseignements généraux et plus spécialisés comme la licence professionnelle en management, reprise et création de PME du BTP.

Le Lycée Cantau, quant à lui, compte plus de 600 étudiants répartis dans sept BTS spécialisés dans le bâtiment et l'énergie. Enfin, la Fédération compagnonnique des métiers du bâtiment forme 500 personnes aux différents métiers : menuisier, charpentier, couvreur zingueur, carreleur mosaïste, dessinateur projeteur...

Des laboratoires

Côté recherche, plusieurs laboratoires sont présents ou représentés. Nobatek est un centre de ressources technologique privé qui développe des activités allant de la recherche appliquée aux prestations de services innovants dans les domaines de l'aménagement, de la réhabilitation et de la construction durables. Il porte également l'INEF4, l'institut national d'excellence en matière de recherche et d'innovation du secteur de la construction et de la réhabilitation durables. Le Laboratoire des sciences de l'ingénieur appliquées à la mécanique et au génie électrique, rattaché à l'ISA BTP, travaille notamment sur le sujet de la terre crue. L'Institut des sciences analytiques et de physico-chimie pour l'environnement et les matériaux axe ses recherches



sur la qualité de l'air intérieur des bâtiments ainsi que sur les nouveaux matériaux. Sont également présents le Laboratoire de mathématiques et de leurs applications et le Laboratoire d'informatique de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Des équipements structurants

Trois équipements structurants doivent favoriser la synergie entre les différents acteurs du site :

- le Générateur d'Activités, inauguré en décembre 2016, est une pépinière d'entreprises hybride, propriété de l'Agglomération Côte Basque-Adour. Il accueille des porteurs de projets, start-up et entreprises développant des projets innovants sur la construction et l'aménagement durables. Regroupant des ateliers, des bureaux et des équipements technologiques, il peut recevoir près de 25 entreprises ;
- Une chaire de recherche industrielle portée par l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et Nobatek/INEF4, dédiée à l'architecture et à la physique urbaine, qui a pour vocation de développer des recherches sur la modélisation physique des systèmes complexes urbains, notamment des flux de matière et d'énergie à toutes les échelles ;
- Le projet d'ISA LAB mené avec l'ISA BTP correspond à une opération d'extension des actuels locaux de l'ISA BTP et la création de nouveaux espaces de formation et de recherche. Ce projet devrait redessiner le cœur du campus et faire le lien avec le projet de la ZAC Arkinova. ■ **Marc Laclau**

^① L'Agglomération Côte Basque-Adour a, depuis le 1^{er} janvier 2017, fusionné avec dix autres Établissements publics de coopération intercommunale pour former la Communauté d'agglomération du Pays Basque.

^② Pour en savoir plus : www.technopolecotebasque.fr

Mobilités, repousser les limites

L'atelier « Nouveaux territoires, nouvelles mobilités » montre les tendances à l'œuvre dans un contexte territorial en recomposition et face à des besoins et des usages eux-mêmes en transformation.



Un bus électrique devant la baie de Saint-Sébastien

INTERVENANTS Peyuco DUHART, président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque et maire de Saint-Jean-de-Luz, Corinne CASANOVA, vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, Chantal KEHRIG COTTENÇON, vice-présidente de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque, Sébastien REILLES, Agence Clermont Métropole, Marisol GARMENDIA, députée de Guipuscoa, Angel QUERETEJA, directeur des mobilités de la Ville de Saint-Sébastien, Florence LASSERRE-DAVID, conseillère départementale des Pyrénées-Atlantiques, vice-présidente du Syndicat des transports de l'agglomération Côte Basque-Adour, Jean-Luc LOUIS, chef de projet tram-bus à l'agglomération Côte Basque-Adour, Philippe VIALA, État de Genève, chef du service CEVA.

PILOTES Jean-Michel DEMARD, Agence Clermont Métropole, Romain MATHEY, Agence Atlantique et Pyrénées.

L'atelier réunit une quarantaine de participants (urbanistes français et étrangers, élus, journalistes) autour de la question des nouvelles offres de mobilité dans les territoires. Le thème même de la 37^e Rencontre invite à franchir les frontières : le groupe se réunit à Saint-Jean-de-Luz, puis à Saint-Sébastien pour examiner le sujet sous toutes ses nouvelles coutures. Et il est bien question de repousser les limites, celles de l'action publique des transports dans un nouveau contexte territorial, celles du transfrontalier et celles en matière d'ingénierie et de financement. Comment appréhender l'offre de mobilités dans un contexte territorial où les intercommunalités croissent dans des régions

qui grandissent également ? Il ne s'agit pas seulement d'un changement d'échelle mais d'un changement de nature des politiques à mettre en place, comme le suggère Martin Vanier. Les intercommunalités et les régions constituent, depuis le vote de la loi NOTRE, le tandem opérationnel de l'offre de mobilité et cherchent à se constituer une boîte à outils commune. Dans ce nouveau panier de l'aménageur figure bien sûr le SRADDET, le futur schéma d'aménagement qui sera porté par chacune des régions. L'enjeu est bien de dépasser les habituels « schémas de transport », souvent présentés sous l'angle des infrastructures, pour parvenir à une démarche partenariale qui vive dans le temps et privilégie l'approche par les nouveaux services de mobilités intégrant les nouveaux usages. Il faut également composer avec des situations très différentes, par exemple, l'engagement des départements qui varie énormément d'un territoire à l'autre.

Des outils proposés par les agences

Dans ce contexte de recherche d'outils communs adaptés aux réalités de chacun des territoires, les agences d'urbanisme sont force de proposition et constituent un des maillons du dialogue entre les intercommunalités et les régions. Trois outils ont été présentés au cours de l'atelier :
– l'outil Flux Vision, développé par l'agence de Reims, qui permet de visualiser les flux de population en temps réel grâce aux connexions au réseau téléphonique Orange et de

déterminer les provenances géographiques des touristes ;

- les Rencontres citoyennes de la mobilité, organisées par l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand, une démarche participative permettant de faire émerger les besoins et les enjeux en matière de mobilité sur un territoire ;
- l'outil développé par l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées pour appréhender la perception des mobilités quotidiennes à partir d'une carte que les participants ont construit collectivement (cf. carte ci-dessous).

Ces exemples montrent la diversité des outils que les agences peuvent mettre au service des mobilités dans un contexte territorial en évolution rapide. Les élus présents estiment que les agences d'urbanisme sont attendues sur ce sujet, à la fois pour leur capacité à proposer des outils innovants mais aussi pour leur savoir-faire en matière de dialogue entre les multiples acteurs des territoires. Peyuco Duhart, président de la Communauté d'agglomération Sud Pays Basque et maire de Saint-Jean-de-Luz qui accueille l'atelier, et Corinne Casanova, vice-présidente aux mobilités au sein de la communauté d'agglomération Lac du Bourget et vice-présidente de l'AdCF, insistent sur les plus-values qu'apportent les instruments de dialogue entre les territoires produits par les agences d'urbanisme.

Une piste cyclable transfrontalière reliera Bayonne et Pampelune

Mobilités transfrontalières

Durant la seconde partie de l'atelier, les participants dépassent les limites nationales, au sens propre comme au figuré. Les intervenants échangent sur la question des offres de mobilité transfrontalière avec Florence Lasserre-David, vice-présidente du Syndicat des transports de l'agglomération Côte Basque-Adour. Ces échanges font écho à l'atelier centré sur les projets transfrontaliers et les convergences sont nombreuses. Les principaux enjeux tiennent d'abord à la lisibilité de l'offre. L'offre est déjà souvent difficile à présenter de manière claire aux usagers sur un territoire national, et la dimension transfrontalière oblige les acteurs à former un groupe-projet soudé de part et d'autre de la frontière et à parler d'une seule voix, à défaut de parler la même langue. Le Pass Eusk, qui permet d'effectuer un trajet aller-retour entre Bayonne et Saint-Sébastien, est présenté : une offre particulièrement utilisée pendant l'été et qui participe à la consolidation d'un espace touristique cohérent entre les pays basques français et espagnols.

Autre projet transfrontalier présenté aux participants de l'atelier, le calculateur d'itinéraires Transfermuga propose une information complète sur les offres de transports présentes sur le littoral basque. Les participants échangent également sur les enjeux en matière de mobilités douces, en s'appuyant sur l'exemple de la future piste cyclable transfrontalière qui relie Bayonne et Pampelune sur près de 240 km. De l'avis des élus et techniciens mobilisés sur ce projet, il gagnerait à faire l'objet d'un travail de benchmark avec d'autres situations transfrontalières comparables. Encore un point de convergence avec l'atelier sur le transfrontalier : la nécessité de comparer et de mutualiser les outils de l'aménagement. Il est donc question d'appréhender les nouvelles échelles de la mobilité, de franchir des frontières nationales, mais aussi de repousser les limites existantes en matière d'ingénierie et de financement. Les échanges avec des porteurs de projets espagnols et suisses sont particulièrement éclairants.

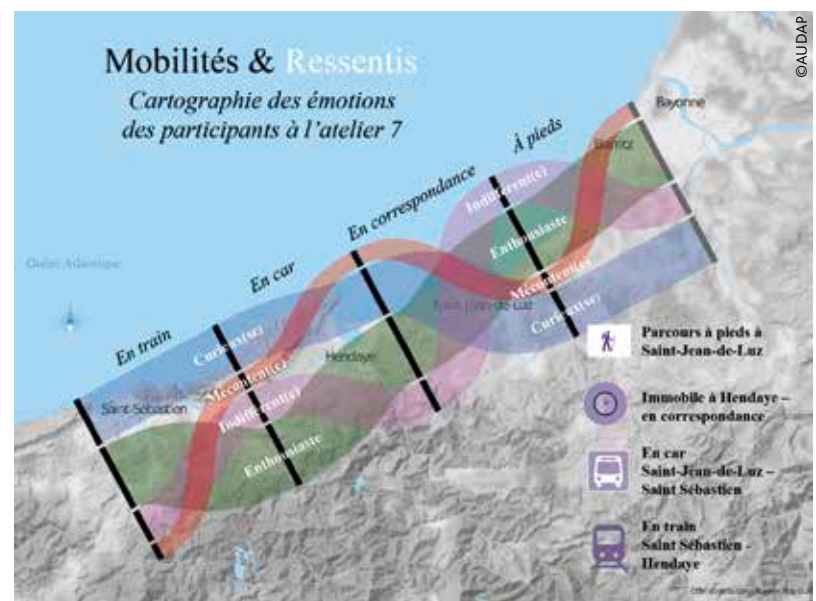
Autour d'Angel Querejeta, directeur des mobilités de la ville de Saint-Sébastien, s'engage une discussion autour des politiques tarifaires et de ses impacts sur les choix des modes de transport. Alors que l'Espagne des mobilités, contrairement à son système politique, s'appuie sur une architecture centralisée, les acteurs locaux ont réussi à mettre en place une politique tarifaire qui rend dégressif le coût du transport en fonction de la fréquence d'utilisation. Le prix d'un titre de transport sur le réseau de Saint-Sébastien est réduit à 10 % du prix normal au bout de 50 trajets mensuels. Cette dégressivité des tarifs constitue sinon une piste à

suivre pour les collectivités françaises, du moins un point de comparaison qui montre les effets du tarif sur l'utilisation des transports en commun. Cette stratégie tarifaire ne s'inscrit pas dans une logique exclusivement tournée vers les catégories de population les plus fragiles comme en France, elle vise également

un report modal massif de la voiture vers l'offre publique. La fréquentation des transports en a été bouleversée sur l'aire urbaine de Saint-Sébastien.

Autre projet, celui abordé par Philippe Viala, chef de service à la République et canton de Genève, appelé CEVA ou Léman Express, qui doit relier Genève et Annemasse sur près de 240 km. Un soin particulier a été apporté dans cette démarche à l'articulation entre l'infrastructure, en grande partie souterraine, et les projets urbains autour des cinq gares qui rythment le parcours. La particularité de ce projet est sa capacité à générer des plus-values foncières, captées par des sociétés de valorisation foncières créées à cet effet, qui permettent de financer jusqu'à 15 % du coût total de l'infrastructure. Ce mode de financement, inexistant en France malgré quelques tentatives au début du projet Grand Paris Express, peut constituer des pistes pour revisiter l'ingénierie financière des projets de mobilités. ■

Simon du Moulin de Labarthète



Des démarches énergétiques territoriales

L'énergie elle-même ne connaît plus de limites. Et pourtant, il faut préparer sa déclinaison territoriale qui oblige à repenser les façons de voir et les manières de faire. C'est le thème de l'atelier « Les territoires après la COP 21 : quelle politique énergétique ? »

INTERVENANTS Jean-Paul BRIN, adjoint au maire de Pau, Denis PALLUAT DE BESSET, directeur du Centre scientifique et technique Jean Feger de Total, Raphaël CHANELLIÈRE, ADEME, Jean-François HUSSON, président de l'Agence de l'aire urbaine nancéenne, Thierry MICHEL, directeur territorial Aquitaine GrDF, Nicolas CLODONG, directeur de l'action énergétique territoriale EDF, Nicolas WOJNARONSKI et Stéphane LEDEZ, Enedis.

PILOTES Laurent RENAUVAND, Agence Flandre-Dunkerque, Sébastien GRANDJEAN, Agence Atlantique et Pyrénées.

Les objectifs de la transition énergétique sont aujourd'hui actés par des accords internationaux et des lois nationales. Pour réussir cette transition, le progrès technologique est certes nécessaire mais l'évolution commencera avant tout dès que la volonté d'une transition énergétique sera soutenue par de nouvelles pratiques. Des dynamiques nouvelles existent déjà dans d'autres domaines que l'énergie. Tout n'est pas à réinventer ; encore faut-il réussir à diffuser ce savoir. Alors, comment recenser cette diversité d'appropriations, d'expériences, de compétences, de modes de travail et d'implications qui existe déjà dans les territoires mais dans d'autres champs que celui de l'énergie ? Quel rôle ont à jouer les acteurs économiques, les énergéticiens, les collectivités, les agences d'urbanisme, les syndicats d'électrification, l'ADEME, les associations locales, les individus, etc. ?

Le domaine de l'énergie est extrêmement varié et mobilise de nombreux acteurs. Un travail de précision doit être mené, la « culture commune » en la matière étant quasi inexistante alors qu'il est impératif que chacun connaisse, à son échelle de compétence, le rôle qu'il doit jouer dans la transition énergétique.

Dans le cadre de la 37^e Rencontre, la problématique posée par l'atelier est la suivante : comment répondre à un enjeu mondial partagé en élaborant des politiques énergétiques territoriales ambitieuses, innovantes et adaptées qui nécessitent la rencontre de multiples compétences ? Encore faut-il favoriser les réflexions permettant de produire des éléments utiles pour le travail à venir des agences d'urbanisme et de leurs partenaires. L'objectif principal de l'atelier a donc été de profiter de l'intelligence collective offerte par la diversité des participants pour identifier des propositions qui devront faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de politiques énergétiques dans les territoires.

Mieux connaître, c'est (pouvoir) mieux agir

Organisé à Pau, l'accueil de l'atelier s'est fait au sein du Centre scientifique et technique Jean Feger (CSTJF) de la société Total. Ce site industriel est le principal centre technique et de recherche scientifique du groupe pétrolier. C'est ici que sont réalisées les études d'ingénierie pétrolière pour l'ensemble des filiales du groupe à travers le monde. Regroupant quarante nationalités pour environ 2 500 collaborateurs, le CSTJF est également un centre de formation. La matinée de travail a un double objet : entendre le directeur du site Denis Palluat de Besset exposer les ambitions du groupe pétrolier en matière de développement des « *énergies responsables* » (avec notamment le récent rachat de SAFT, fabricant français d'éléments de stockage d'énergie, la présentation de la société Sunpower, fabrication/installation de panneaux solaires photovoltaïques, des investissements de recherche dans le domaine des « *clean technologies* »...) et découvrir la problématique de consommations énergétiques d'un site de recherche industrielle, équipé notamment de Pangée, l'un des plus puissants supercalculateurs au monde. Ce dernier, provoquant une consommation conséquente d'énergie, a besoin en continu du refroidissement des éléments informatiques, ce qui nécessite la mise en place d'un système offrant le chauffage aux quelque 2 500 salariés du site.

Une séquence de travail collaboratif

La suite se veut opérationnelle, avec pour objectif de déboucher sur l'identification d'idées clés et de propositions pouvant guider les actions sur le sujet dans chaque territoire et pour chacun des acteurs. Une séquence introductive apporte un socle de connaissances communes à tous les participants autour de trois notions clés : les conséquences de la COP 21 pour les territoires ; la notion de politique énergétique de territoire ; la dimension multi-partenaire de cette question dans les territoires.

Cela donne lieu à une séquence de travail collaboratif au cours de laquelle les participants réfléchissent sous la forme de travail en groupes. C'est l'occasion pour eux d'apprendre à se connaître, de croiser leurs regards et leurs attentes, et surtout de bâtir des propositions collectives et partagées. Il ressort de la journée un mot d'ordre commun à la poursuite d'une démarche énergétique durable dans les territoires : « *Mieux connaître, c'est (pouvoir) mieux agir* ». Ainsi l'amélioration de la connaissance et la mise en réseau des acteurs ressortent-elles comme les attentes principales :

- une connaissance augmentée, par la mobilisation de la

« donnée énergétique ». Il n'existe à ce jour aucune méthode, tant à l'échelle locale que nationale, de collecte, recollement, mobilisation de la donnée énergétique. Ce besoin de structuration est exprimé tant par les producteurs de données que par les utilisateurs potentiels (chacun pouvant être tour à tour producteur et utilisateur).

- la structuration d'une « filière énergie » : l'attente individuelle d'agir dans un cercle collectif traduit la volonté de faire partie d'un réseau d'acteurs. La connaissance permet non seulement de mieux agir mais aussi de connaître sa place dans la chaîne de décision et de production et offre la possibilité d'agir au bon niveau.

Les agences d'urbanisme en pleine transition... énergétique

C'est par les documents-cadres de planification que les enjeux de la transition énergétique se posent en premier dans les territoires. Les récentes évolutions réglementaires consacrent notamment les Régions et les intercommunalités comme chefs de file de la transition énergétique ; elles devront donc rapidement élaborer leurs cadres stratégiques tels que les SRADDET et les PCAET (plan climat air énergie territoriaux). Les agences d'urbanisme ont donc un rôle à jouer dans l'appui à ces collectivités, pour les aider à élaborer une vision globale et transversale d'un enjeu de territoire qui croise de nombreuses questions : développement économique, habitat, transport...

Ces évolutions redessinent le rôle de chaque acteur, en réaffirmant l'importance de la puissance publique locale et la nécessité d'imaginer de nouveaux modèles de collaboration entre tous les acteurs concernés par l'enjeu énergétique. À la recherche de nouveaux contrats, les énergéticiens eux-mêmes revendiquent la nécessaire complémentarité des réseaux. La détection des projets reste, bien entendu, le but premier mais la recherche d'une synergie commune a également pour objectif de favoriser l'innovation et la capacité à répondre à de nouveaux projets.

L'ADEME, dans sa mission d'animation, de coordination, de réalisation d'actions portant sur la maîtrise de l'énergie, est un acteur essentiel qui apporte depuis de nombreuses années son expertise et son soutien au niveau national, régional et aussi local : regard porté dans l'élaboration des documents de planification tels que les PCAET qui ont pour rôle de fédérer les acteurs autour du sujet ; expertise des démarches CITERGIE pour poser un challenge aux services et politiques publiques... L'ADEME compte également sur les agences d'urbanisme pour l'accompagnement et la mise en œuvre de ces politiques de maîtrise énergétique. Les agences sont à ce titre attendues dans leur capacité à s'affranchir des limites administratives. Il leur est demandé d'avoir, par une approche de « dé-zoom », la capacité d'apporter une vision globale aux différents acteurs. Cela passe par un accroissement de leurs compétences en la matière. ■

Sébastien Grandjean

Dans le Centre scientifique et technique Jean Feger de Total à Pau



©Laurent Pascal

Les destins liés de l'eau et de l'urbanisme

L'atelier « Eau et urbanisme : limites ou liens pour un projet de territoire partagé ? » a mis en évidence le besoin de gouvernances locales dépassant les limites institutionnelles.



L'Adour

INTERVENANTS Lionel CAUSSE, maire de Saint-Martin-de-Seignanx, Jean-Yves BOGA, Agence de l'eau Adour-Garonne, Sarah LAHMADI, Direction départementale des territoires de l'Oise, Sylvain MACÉ, SAGE Hers-Mort - Girou, Cécile BENECH, Communauté de l'eau de la Région urbaine de Grenoble, Bénédicte BARD et Béatrice DUCOUT, CPIE de Seignanx, Michel IRUBETAGOYENA, ASA Barthes du Seignanx, Jacques RECARTE, Fédération de chasse des Landes, Martine HEDIARD, Association Landes Nature, Annette LAIGNEAU, présidente de l'Agence d'urbanisme de Toulouse.

PILOTES Geneviève BRETAGNE, Agence de Toulouse, Antonia GARCIA-LANCESEUR, Agence Atlantique et Pyrénées.

Une majeure partie de l'atelier a été consacrée à un travail en petits groupes, visant à identifier les différents acteurs mobilisables sur l'eau et le territoire. Et l'on n'a pas été déçu du workshop. Il a manqué de post-it pour imaginer sur des tableaux muraux la constellation des intervenants, des institutions politiques aux services de réglementation, des entreprises aux collectivités, entre la France et les Nations Unies en passant par l'Europe. Avec les habitants-usagers, quand même, dans le rôle des ratons laveurs ! Séances auxquelles les élus, techniciens ou associatifs inscrits à l'atelier ont pris part avec enthousiasme, en passionnés de leur sujet : l'eau dans tous ses états, ressource, infrastructure de transport, élément de paysage, support de biodiversité, espace de loisir ou outil de lutte contre le changement climatique... Il en est sorti une résolution : que tous les acteurs de l'eau et de l'urbanisme se parlent et se forment, enfin, une culture commune. La proposition principale, rapportée en séance de plénière de cette rencontre FNAU, est la constitution de « *gouvernances locales interdisciplinaires, dépassant les limites institutionnelles* ». Elles pourraient reprendre la fonction d'ensemblier « *objectif et neutre* » que l'État exerçait naguère dans le domaine et qu'il a abandonnée. Et se placer au service de projets, en plus de répondre aux impératifs de planification.

Le risque d'inondation, levier d'un projet de territoire

Ce brainstorming avait été précédé par quatre exposés illustrant des coopérations à l'échelle de divers territoires. L'une des puissances invitantes de la journée, l'Agence de l'eau Adour-Garonne, a présenté les partenariats qui l'unissent aux trois agences d'urbanisme d'Atlantique et Pyrénées, de Toulouse et de Bordeaux-Métropole Aquitaine. Le bassin Adour-Garonne couvre un cinquième du territoire français ; il se caractérise par une forte croissance démographique. Le développement urbain se traduit par une pression foncière sur les zones humides ou inondables et par l'imperméabilisation de sols ; il a également un impact sur la gestion des nappes phréatiques. Depuis 2010, l'Agence de l'eau s'efforce de sensibiliser les opérateurs de l'urbanisme et s'immisce dans la réalisation de SCoT et de PLU, en ville comme à la campagne. « *Nous faisons de l'entrisme dans les services des collectivités et des syndicats mixtes* », indique Jean-Yves Boga, expert en gestion territoriale. Au cours des cinq dernières années, l'agence a financé (à 50 %) 25 diagnostics eau en prélude à la construction de tels documents. Par ailleurs, elle prépare l'édition d'un recueil d'expériences sur l'art et la manière

**Exercice d'observation**

de décliner les prescriptions relatives à l'eau (gestion de la ressource, prévention des inondations) dans les SCoT, les PLU, et jusqu'aux échelles de ZAC ou d'écoquartiers. Enfin, elle finance une mission d'assistance transversale sur l'eau créée par le conseil départemental de la Gironde en son sein; l'initiative, sans équivalent dans le Sud-Ouest, est baptisée « Aménageau 33 ».

Au nom de l'État, Sarah Lahmadi a évoqué l'utilisation du risque d'inondation comme levier d'aménagement et de co-construction d'un projet de territoire.

Cela se passe dans la vallée industrielle de l'Oise, avec la participation de l'agence d'urbanisme locale. Les communes qui s'y trouvent peuvent être impactées directement par des crues ou indirectement par l'effet de la montée des eaux sur des gros postes d'alimentation électrique.

Les plans de prévention des inondations ont une portée régalienne; l'État était donc légitime pour conseiller les collectivités en voie d'élaboration d'un SCoT. « *Devant les maires de la vallée, le préfet a pointé les menaces que leurs projets faisaient peser sur le territoire situé en amont, rapporte la représentante de la DDT de l'Oise. Cela a provoqué une brusque prise de conscience* ». Des ateliers ont été organisés dans le cadre d'un appel à projets « Territoires en mutation exposés aux risques ». Des fiches ont été établies sur les secteurs qui exigent un accompagnement spécifique quant au risque inondation. Toute cette démarche a permis de repérer des espaces à enjeux forts de préservation et de construire des scénarios de réduction de l'aléa.

Une différence de culture

Autre exemple d'interpénétration des sujets de l'eau et de l'urbanisme: l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin Hers-Mort - Girou, dans la région de Toulouse. Une série de problématiques ont été retenues par les parties prenantes et sont inscrites dans le document: préservation des grandes zones inondables en amont de l'agglomération et de zones inondables résiduelles dans le tissu urbain, maintien de bandes libres sur les berges des micro-cours d'eau soumis à des crues, ou encore nécessité de dispersion des rejets d'eaux pluviales. « *Avec la loi ALUR, le lien s'est un peu distendu entre le schéma de gestion des eaux et les documents d'urbanisme*, observe Sylvain Macé, animateur du SAGE Hers-Mort - Girou. *Les SCoT et les PLU ne doivent plus rendre compte au SAGE mais*

être seulement compatibles avec ses objectifs. Cela nous a incités à être très précis dans l'énoncé de nos orientations et de nos recommandations ». Et de relever le fossé qui sépare parfois les techniciens: « *Entre les gens de l'eau et les gens des routes par exemple, la différence de culture est grande. Déplacer de dix mètres le tracé d'une voie rapide pour épargner une zone humide, c'est très compliqué. D'où l'importance d'intervenir le plus en amont possible* ».

Enfin, Cécile Benech, responsable de la Communauté de l'eau de la région urbaine de Grenoble, a porté le projecteur sur cette plate-forme d'acteurs unique en son genre en France. Elle fonctionne depuis dix ans; six territoires regroupant 288 communes y ont adhéré volontairement. C'est un outil du SCoT mais la communauté en est indépendante financièrement et ne bénéficie que de modestes subventions de l'Agence de l'eau. Son objectif est limpide: favoriser une approche concertée de la gestion et de la distribution de l'eau potable. « *Malgré la précarité de son statut et de ses moyens, la communauté a fait évoluer les choses*, témoigne son animatrice. *Des actions transversales sur l'eau ont été rendues possibles, des connaissances sont partagées. Le dialogue avec l'État est plus équilibré qu'avant. Et, après une période de méfiance, les techniciens de l'Agence de l'eau, du CAUE, des agences d'urbanisme, ainsi que les associations coopèrent avec notre instance* ».

Un exemple d'ingénierie transversale et performante. En accueillant les participants à l'atelier dans sa commune Saint-Martin-de-Seignanx (Landes), le maire Lionel Causse en avait souligné le besoin. « *Nous avons tous à l'esprit les aléas climatiques que notre territoire a subis: la tempête Klaus de 2009, des*

inondations régulières et graves, plusieurs épisodes caniculaires. Ces événements nous enseignent que l'aménagement d'un territoire ne peut se faire sans une réflexion globale sur l'eau. À l'heure des lois NOTRE et GEMAPI et de nombreuses évolutions réglementaires, il est essentiel que les élus locaux soient accompagnés dans leurs études et leur gestion par des réseaux de professionnels ». ■ **Bertrand Verfaillie**

Nous avons tous à l'esprit les aléas climatiques que notre territoire a subis

DANS LE SEIGNANX (LANDES)

Saint-Martin-de-Seignanx, où a été accueilli l'atelier consacré à l'eau, se situe dans le département des Landes. « *C'est une façon de montrer nos coopérations avec les Pyrénées-Atlantiques, au-delà de la limite du fleuve Adour. La ligne de partage des eaux ne peut pas seulement être la limite géographique qui sépare des bassins versants. Elle doit devenir le réseau qui tisse du lien entre tous les acteurs du territoire* », explique Lionel Causse, maire de la commune et vice-président de la Communauté de communes du Seignanx. Cette intercommunalité se prépare à prendre la compétence Gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (GEMAPI). Ici plus qu'ailleurs, l'aménagement d'un territoire ne peut se faire sans une prise en compte globale des problématiques de l'eau, en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés¹.

¹ Communauté de communes du Seignanx, CPIE, ASA des Barthes, Institution Adour, Fédération de chasse, Barthes Nature, Pays Adour Landes Océanes.

À la découverte des **Barthes du Seignanx**

Ou comment des zones humides peuvent faire l'objet d'une gestion partenariale.
En complément des travaux, visite de deux territoires.



Paysage des Barthes

Au départ, les Barthes sont des terres basses recouvertes par le fleuve lors de crues ou de grandes marées. Un bourrelet formé de sédiments et de limons sépare le lit de l'Adour des terres marécageuses. Quelques ruisseaux le

coupent en ramenant au fleuve les eaux de ruissellement. L'utilisation des Barthes se limite au pacage du bétail et à la coupe de fourrage. Michel Irubetagoiena, président de l'ASA (Association syndicale autorisée) des Barthes du Seignanx, est intarissable sur l'histoire de ces terres. Au cours de la première moitié du XVII^e siècle, trois opérations sont menées pour les assainir : relever le bourrelet par un empierrement adossé à un talus de terre, creuser des canaux perpendiculaires à la rive pour accélérer l'évacuation des eaux et construire à l'embouchure des émissaires des ouvrages de pierre supportant des portes ou des clapets de vidange (se fermant naturellement à marée montante et s'ouvrant à marée descendante). Ceux qui se lancent dans ces réalisations (capcazaliers possédant des exploitations libres sur le coteau ou négociants maritimes du port de Bayonne) acquièrent des droits sur les terres gagnées. À la fin du XVII^e siècle, un chapelet de métairies aux caractéristiques architecturales particulières (affectation du rez-de-chaussée, de l'étage et du vaste grenier) bordent l'Adour. La première naissance à Esquiria est enregistrée en février 1689. Les maisons dites de maître rattachent plusieurs métairies. Aujourd'hui, les syndicats de propriétaires (ASA) participent à la conservation de cette nature sensible.

Un territoire classé Natura 2000

Autre exemple de partenariat : la réserve de Lesgau, gérée par la Fédération de chasse des Landes. Ce site de 94 ha, expliqué par Mickael Lesbats (CPIE Seignanx Adour) et Marine Hédiard (Barthes Nature), fait partie des Barthes de l'Adour qui représentent 30 % des zones humides du département. Ces vastes plaines alluviales maillées de fossés et canaux abritent une faune et une flore remarquables dans des milieux naturels variés allant des prairies aux grandes chênaies de l'Adour. La réserve de Saint-Martin-de-Seignanx est en effet une zone d'hivernage importante pour les oiseaux d'eau : plusieurs milliers de grues, une colonie de spatules qui se reproduit sur site, plusieurs centaines de canards ainsi que des hérons, aigrettes et bécassines...

Ce territoire qui combine de multiples enjeux a su conserver un équilibre entre activités socio-économiques (élevage, productions végétales, sylviculture, chasse, pêche) et caractéristiques écologiques. Les Barthes de l'Adour sont aujourd'hui classées Natura 2000, ce qui permet la mise en œuvre d'une gestion garantissant la préservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, tout en tenant compte du contexte socio-économique (contrats agricoles, forestiers, charte). ■ **Éric Guilloteau**

Les apports du **vécu**

Comment enrichir les connaissances des experts du ressenti des habitants ?
C'est le thème de l'Atelier « Entre ingénierie et vécu territorial : un conflit créateur ? »
qui s'est tenu à Saint-Sébastien.

INTERVENANTS Ana RODRIGUEZ ARMENDARIZ et Ena GARCIA, Tabakalera, Michel ROUGET, directeur de l'Agence d'urbanisme Besançon centre franche-comté, Martine DROZDZ, chargée de recherche CNRS, Emmanuelle QUINIOU, directrice de l'Agence d'urbanisme de la Région angevine.

PILOTES Pascale SIMARD, Urba'Lyon, Emilie MOREAU, Atelier parisien d'urbanisme, Hélène LARRALDE, Agence Atlantique et Pyrénées.

Q uoi de plus « no(s) limit(es) » que de passer la frontière et de se rendre dans la province du Guipuscoa au Pays basque espagnol ? Et quoi de plus opportun que de localiser cet atelier à Saint-Sébastien/Donastia pour marquer la nécessité de dépasser nos modes programmés de pensée et d'action ? En effet, la capitale européenne de la culture de 2016 a pris pour thème le vivre-ensemble et une grande partie de son programme de manifestations a été pensée et mise en œuvre avec les habitants. Joli clin d'œil au thème et aux objectifs de l'atelier préparé et animé par Pascale Simard (Urba'Lyon) et Émilie Moreau (APUR), avec l'appui d'Hélène Larralde (AUDAP).

La visite du Tabakalera nous plonge d'entrée de jeu dans le thème de l'atelier : le conflit créateur. Cette ancienne manufacture de tabac a été transformée en centre culturel d'art contemporain en 2015, loin des standards habituels de ce type d'équipement. Si ce projet public-privé, qui mélange commerces, fondation bancaire, cinéma d'art et d'essai, bibliothèque de création (*sic*), fab lab..., ne suffisait pas à nous questionner, que dire de la façon dont les porteurs du projet s'obligent à s'inscrire dans la pratique sociale constatée de l'équipement ? Ses responsables assument le fait qu'il ait « ouvert les portes sans qu'ils aient prévu tout ce qui allait arriver ». En effet, idéalement positionné à proximité de la gare ferroviaire, du centre-ville mais aussi d'un quartier populaire, Tabakalera est rapidement devenu un lieu où jeunes (adeptes du Wi-Fi gratuit) et familles (qui profitent des vastes espaces couverts) prennent plaisir à se retrouver. L'usage spontané des lieux et l'interaction sociale qui en résulte imposent déjà de repenser l'offre culturelle et les modalités de fonctionnement de l'équipement.

La *mapa de la ciudad prohibida* (carte de la ville interdite) établie en 1996 et actualisée en 2006 par les participantes du forum « Mujeres y ciudad » a été la seconde, et belle, ---

Tabakalera, à Saint-Sébastien





Atelier dans Tabakalera

--- expérience donastienne partagée. Ce collectif a mis la municipalité face à la réalité d'une cinquantaine d'espaces publics de fait interdits aux femmes, impraticables (avec une poussette par exemple), inaccessibles (en transports publics notamment) ou encore peu sûrs (par leur aménagement, leur occupation...). Cette démarche a été reprise dans plusieurs villes basques, contribuant à la prise de conscience de la nécessité de renouveler la conception des espaces publics mais aussi des services publics, au regard de la diversité des usagers (femmes mais aussi handicapés, jeunes, vieux, homosexuels...). Il aura fallu attendre 2013 pour que la municipalité de Saint-Sébastien se dote d'une direction de l'égalité et reprenne à son compte l'identification de ces *puntos críticos*, en mobilisant ses services mais aussi les associations.

À la recherche de l'usage effectif

Viennent ensuite plusieurs interventions qui marquent des approches complémentaires de la dualité entre ingénierie et vécu. Michel Rouget, directeur de l'Agence d'urbanisme de Besançon, présente un travail sur l'occupation de divers espaces publics engagé dans la continuité des échanges de la 36^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme dont le thème était « L'individu créateur de ville ». L'intérêt a été porté sur des lieux aménagés ou non, « *parfois des espaces éphémères ou pocket* ». Il s'agissait « *d'observer et non pas de questionner* », car c'est l'usage effectif qui était recherché. « *Si on le questionne, l'habitant répond par ses envies et non par ses pratiques* ». Cette mission « *spontanée* », d'une extrême fraîcheur, a été appréciée par les élus et les services des communes et a apporté des réponses opportunes à des questions d'aménagement. « *Des solutions simples, peu onéreuses et profitables au plus grand nombre ont ainsi émergé pour des espaces qui semblaient complexes* ».

Emmanuelle Quiniou, directrice de l'Agence d'urbanisme d'Angers, rend compte de la démarche expérimentée pour le PLUI de la Communauté de communes du Loir. Loin des méthodes habituelles d'élaboration qui rendent tant la procédure que le contenu incompréhensibles au plus grand nombre, il a été suggéré aux habitants, d'une part, d'enrichir la réflexion de connaissances et d'idées grâce à un forum numérique, d'autre part, une lecture *in situ* lors de promenades communes permettant de mêler le regard

et la parole de l' élu (le projet), du technicien (la règle) et de l'habitant (le vécu). Émilie Moreau, de l'Atelier parisien d'urbanisme, présente les résultats de l'étude « À quoi rêvent les Parisiens ? ». Il s'est agi d'analyser, non pas les projets retenus de l'appel à projets « Budget participatif 2015 » de la Ville de Paris, mais l'ensemble des propositions, à savoir quelque 5 000 initiatives présentées par les Parisiens. Cette analyse révèle l'écart entre les préoccupations des Parisiens dans le cadre de projets spontanés (environnement, mobilité, solidarité) et leurs revendications exprimées lors de réunions publiques (propreté, nuisances sonores, sécurité).

Martine Drozd, chargée de recherche au CNRS, rend compte d'outils nouveaux de décryptage des diverses sources de données. La fouille médiatique permet ainsi de repérer des processus à l'œuvre, par une récurrence dans le traitement dans les médias, par exemple celui de la conflictualité de l'urbanisme. Dans le cas londonien, où la planification est indicative et le permis de construire négocié, démonstration est faite par cette méthode que concertation et accord avec les habitants échouent face aux promoteurs et à la logique de marché et laissent place à la multiplication des recours juridiques.

Sphère savante et sphère habitante

Nadia Arab, professeur à l'École d'urbanisme de Paris, a la charge de poser les enseignements de la journée. Tout d'abord, constat est fait que les méthodes de recueil des données sensibles, celles du vécu des territoires, existent. L'enquête n'étant pas la seule méthode, d'autres sources existent : l'observation légère *in situ*, l'analyse des médias, la prise en compte des initiatives et des expressions citoyennes existantes... Elles peuvent être simples et s'adapter aux situations mais ne doivent pas orienter les réponses ni prédéterminer les résultats. Le vécu quotidien et ordinaire participe du nécessaire renouvellement des modes de production des connaissances territoriales. Par définition « individuel », il n'obère pas une vision collective grâce à des démarches communes et aux possibilités offertes par les outils numériques.

Ensuite, la multiplication des regards (ceux d'acteurs différents) est un processus aussi « scientifique » que celui qui consiste à cumuler des statistiques. Cela réinterroge les cadres de pensée professionnels ainsi que les critères de décision et questionne la compétence des techniciens à s'en saisir et la capacité des élus à les accepter. La « sphère savante » qui conçoit le territoire doit être ouverte à la « sphère habitante ». Enfin, il y a consensus sur le fait que la vraie bataille n'est pas entre la donnée subjective et la donnée objective, mais autour de la formulation des problèmes et des enjeux : qui sont les acteurs qui participent (directement ou indirectement) à leur énonciation et ainsi tiennent l'agenda ?

Sans attendre, et en conclusion, il semble nécessaire que ces apports de connaissances et d'idées soient intégrés dans l'élaboration des diagnostics et documents de planification, dans la définition des politiques publiques, dans la conception des projets. Les agences d'urbanisme doivent actualiser leurs socles de connaissances et de compréhension des territoires afin de contribuer à rapidement renouveler le cadre de pensée de l'aménagement à toutes les échelles. Elles le peuvent, disposant des savoir-faire pour collecter et analyser les données, révéler et exposer les enjeux, imaginer et formaliser des réponses. ■ **Damien Caudron**



Annette LAIGNEAU
Métropole
de Toulouse



ROBERT HERRMANN
Eurométropole
de Strasbourg



Marc CABANE
Syndicat mixte
du Grand Pau



Pascale POUPINOT
Agence
Oise-les-Vallées



Simon DU MOULIN DE LABARTHÈTE
Agence
du Havre



Dominique ALBA
APUR



Benoist PAVAGEAU
Agence
de Nantes

Des élus attentifs aux mutations

Dans le débat sur les propositions formulées par les ateliers, les élus ont mis en avant la nécessité pour les agences de jouer le rôle d'ensemblier.

« On n'a pas parlé Europe », regrette Robert Herrmann, président de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Strasbourg (ADEUS) et de l'Eurométropole de Strasbourg. Mais le sujet du financement des agences, largement évoqué, lui paraît « crucial ». Car « le moment de rupture » que connaît actuellement le monde territorial « peut se passer correctement », comme il peut être « une catastrophe ». D'où son souhait que « les Régions viennent vers les agences » et n'aient pas recours à des cabinets privés. Annette Laigneau, vice-présidente de la Métropole de Toulouse et de la FNAU, est, elle, optimiste : « L'agence est au cœur du système d'acteurs » dans la plupart des domaines, joue un rôle d'ensemblier en étant un lieu d'observation et d'animation. Ce que ne fait plus l'État, qu'Annette Laigneau a connu innovant à une époque antérieure. Marc Cabane, ancien préfet, aujourd'hui adjoint au maire de Pau et président du Syndicat mixte du Grand Pau, ne regrette pas la période de « l'État tout-puissant », qui a d'ailleurs été à l'origine de la création des agences. Celles-ci ont pris le relais, tout particulièrement dans la production et la mise à disposition de données. Elles constituent donc un commun dénominateur des interventions de l'État et des différentes collectivités (Régions, départements, villes et intercommunalités). Posant la question « *Recomposition des limites ou confusion sans limites ?* », il souligne le « *pari formidable* » fait par le Pays Basque en se structurant en intercommunalité XXL. Pour lui, « cela ne va pas de soi de construire un territoire aussi divers », entre côte et montagne.

UN PLAIDOYER TRANSFRONTALIER

Robert Herrmann revient sur les relations de l'agence avec l'État – qui sont bonnes – et avec la Région – qui portent sur des éléments structurels comme le SRADDET et le schéma de développement économique. Le président de l'ADEUS souligne l'intérêt du travail en réseau des agences du Grand Est sur ces documents stratégiques. Il évoque l'intégration d'autres acteurs aux instances dirigeantes de l'agence, comme la Chambre de commerce, la Caisse des Dépôts, SNCF Réseau...

ainsi que des sociétés locales d'aménagement ou de transport qui figurent parmi les membres associés. Mais le président de l'Eurométropole revient sur son thème de prédilection, le transfrontalier, relevant la nécessité de faire des propositions à l'Union européenne pour les territoires concernés. Il donne l'exemple du futur tramway Strasbourg-Kehl qui traverse le Rhin (et la frontière franco-allemande). Les agences lui paraissent bien outillées pour travailler sur l'approche européenne des corridors. Robert Herrmann regrette que la France ait « loupé cette marche il y a quinze ans ».

Après ce plaidoyer transfrontalier, quelques questions de la salle font rebondir le débat sur l'ingénierie territoriale. Jean-Pierre Mispelon, ancien président du Conseil français des urbanistes (CFDU), s'inquiète de son inadaptation à la recomposition territoriale en cours. Dominique Alba, la directrice générale de l'APUR, évoque l'existence d'un « *dialogue entre ingénieries territoriales* » mais aussi « *un effet concurrentiel, notamment avec l'arrivée d'acteurs privés* ». Aux différentes échelles, spatiales et temporelles, doivent correspondre différentes ingénieries. À propos des corridors européens, elle cite Londres-Paris qui, vu de Shanghai, peut apparaître comme une même ville. En tout cas, on assiste à « *une repolarisation mondiale* » qu'il faut bien comprendre. La discussion rebondit ensuite sur la place des agences. Annette Laigneau l'assure : « *Même s'il y a parfois des crispations, l'agence s'impose par ses compétences* », d'autant que « *la richesse du territoire fait la richesse de l'agence* ». Pour Marc Cabane, « *la place des agences est liée aux contextes* ». Et il les met en garde contre « *le risque du discours technocratique* ». Un autre risque, pointé, lui, par Robert Herrmann, est d'apparaître comme « *les agences des métropoles* », d'autant que les agences sont inscrites dans le Pacte État-Métropoles. Il faut donc trouver des lieux pour parler des autres territoires. Dans ce sens, des projets primés dans le Programme Investissements d'avenir 3 portent sur cette question des liens entre les territoires métropolitains et les autres. Conclusion de Robert Herrmann : « *Le politique doit redonner du sens aux agences* ». ■ A. L.



Des ateliers pour **dépasser les limites**

Les agences apparaissent comme une force d'innovation dans l'action publique urbaine et territoriale. Synthèse.

Par **Brigitte Fouillard**, directrice exécutive de l'École urbaine de Sciences Po Paris

Parler de limites est toujours un point de départ difficile, car limiter c'est restreindre, borner, continger, réduire, cantonner. Il n'est donc pas étonnant que la notion de limites – No(s) limite(s), No limit – thème de la 37^e Rencontre, ait été au départ interprétée comme un challenge pour les agences. Les récentes réformes administratives sont ressenties comme perturbantes, voire inapplicables. Les limites territoriales, spatiales qui bougent et bouleversent les paysages institutionnels sont perçues comme une contrainte ou un étai perturbateur pour les acteurs et en particulier les agences. Leurs membres,

dans les ateliers, ont parlé des « *lois qui nous enferment* » ou sont « *inapplicables* », des « *difficultés d'ajustement* », des « *télescopages* » en lieu et place de l'articulation attendue des échelles, et des « tensions » entre État et territoires, traduisant inquiétudes et interrogations.

Pourtant, les interventions du président Jean Rottner appelant à vivre ces limites comme des transitions, de Martin Vanier analysant l'évolution nécessaire des acteurs, ou d'Ariella Masbouni appelant à « *Osez !* » invitent à changer de regard. Mais quelles opportunités peuvent développer les agences ? Les changements d'échelles de territoires, grandes régions, fusion d'intercommunalités XXL... constituent une occasion de repositionner les espaces, en soi et les uns par rapport aux

autres. C'est le moment de s'interroger sur les relations entre les villes et les territoires qui les entourent, de travailler sur les corridors comme sur les espaces plus larges, de développer les actions transfrontalières, de replacer l'espace régional dans l'espace national et européen.

Or les participants aux ateliers reconnaissent que les agences peuvent mobiliser des ressources remarquables et tenir « *une posture déterminée* » pour aller de l'avant. Sans jeu de mots excessif, on peut passer de nos limites à « *no limits* » à condition de le décliner aussi par « *on milite* », car il faut agir.

À TRAVERS DES LIEUX, CONSTRUIRE DES LIENS

Dans cette période de mutations institutionnelles mais aussi économiques et sociales des territoires, le positionnement des agences évolue certainement, et cette évolution est notamment marquée par la nécessité d'être davantage facilitatrices d'échanges.

Dans les ateliers de la 37^e Rencontre, les termes de « dialogue », « maillons », « passerelles », « go-between », « plate-forme » ont été souvent prononcés pour qualifier le rôle des agences. Une nouvelle forme d'action publique pourrait se dessiner, marquée d'abord par une transformation des acteurs territoriaux qui se diversifient : différenciation mais complémentarité des échelles territoriales, relations entre acteurs publics et privés, entre agences et chercheurs, et nécessaire implication des citoyens, encore souvent sous-estimés. Les contacts sont intenses avec les intercommunalités et avec les administrations territoriales de tous les niveaux, mais doivent aussi être développés, travaillés avec une multitude d'acteurs intervenant à un titre ou à un autre dans les territoires.

Cette multiplication des acteurs entraîne donc de fait la nécessité d'un processus d'action publique nouveau mettant en valeur ceux qui – telles les agences – sont capables d'organiser le dialogue entre territoires, d'associer les acteurs à la co-construction des documents, en particulier du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), afin de créer des synergies. Mais celles-ci, loin d'être seulement des déclarations d'intention, se mesurent surtout à la mise en œuvre et donc à la capacité à créer, comme cela a été dit, « *une ingénierie d'élaboration* » permettant de construire des processus impliquant ces acteurs, mais bien dans le but de construire des liens.

DÉVELOPPER ET VALORISER LES COMPÉTENCES

Créer de « *nouveaux liens à travers les lieux* », entre territoires et entre acteurs est possible. Cela suppose néanmoins de travailler sur les analyses et les représentations. Einstein disait : « *Il est plus difficile de casser une représentation qu'un atome* ». De fait, s'appuyer sur une approche systémique des acteurs, regarder ce qui se passe ailleurs en France mais aussi en Europe et à l'international, intégrer collectivement dans les agences la dimension du changement, mettre en

œuvre les dynamiques de nouvelle gouvernance, tout cela suppose des adaptations. Ces démarches ont donc besoin d'être accompagnées. La production d'éléments d'analyse utilisables par les agences, la mobilisation et la réflexion sur l'utilisation des données sont nécessaires. Il faut mettre en place des outils, des process, de nouvelles démarches : l'innovation est impérative. « *N'ayons pas peur* », a-t-il été dit à ce propos dans les ateliers, face aux développements de la production et publication de données, à l'utilisation du web, aux nouvelles techniques de communication, aux évolutions des finances publiques locales, aux nouveaux processus citoyens à expérimenter, etc.

Tout cela implique un développement des compétences générales, mais bien adaptées à la fonction des agences. Sans oublier la spécificité de chacune d'entre elles, une mise en réseaux plus forte des agences permettra de mieux assurer la montée en puissance de ces compétences nouvelles et dans de nouveaux champs.

AU SERVICE D'UN PROJET

Bien sûr, les agences sont centrées sur la nécessité de mettre en œuvre les instruments inscrits dans la loi, notamment la révision des SCoT et l'élaboration des PLUI et SRADDET

qui sont à l'agenda et demandent un investissement technique et politique important. Mais les ateliers de la 37^e Rencontre ont montré le foisonnement d'expériences, d'actions menées tant dans les programmes transfrontaliers que dans les réponses apportées aux contraintes financières ou encore dans la manière même de construire les processus dans les SCoT, PLUI et SRADDET.

À travers ces impératifs et au-delà, de nombreux participants aux ateliers sentent bien la nécessité d'une gouvernance innovante, plus souple, fondée sur un dialogue, moteur d'un projet allant au-delà des démarches imposées par les évolutions institutionnelles. Il est donc remonté des ateliers l'idée que le nouveau

positionnement des agences sera d'adapter les espaces de dialogue à de nouvelles temporalités, et de jouer pleinement leur rôle de communication et de pédagogie : « traduire », « passer », rendre plus visible, rendre plus lisible constituent sûrement un élément fort de leur travail.

Toutefois, la question de la finalité de ces évolutions conduit à s'interroger sur le projet des agences. *In fine*, qu'est-ce que les agences veulent faire de ces territoires ? Et auprès de qui faire passer les messages ?

Certes, ce sont des agences d'urbanisme et elles travaillent pour les élus, c'est leur vocation. Mais l'action publique urbaine croise aujourd'hui de nombreux champs, les contenus des ateliers (données, eau, énergie, place des citoyens, dynamiques transfrontalières, etc.) en sont la preuve. Travailler de manière plus transversale sur les domaines urbains et territoriaux fait sans aucun doute partie du projet. Les agences en ont les moyens et doivent faire mieux connaître leurs avancées dans cette perspective au-delà du monde des experts territoriaux, vers tous les acteurs nationaux et locaux, y compris les citoyens. ■ **Brigitte Fouillard**





Emmanuelle COSSE
ministre
du Logement
et de l'Habitat
durable



Jean ROTTNER
président
de la FNAU



Gérard VANDENBROUCKE
vice-président
de la Région
Nouvelle-
Aquitaine



Corinne CASANOVA
vice-
présidente de
l'agglomération
du Lac
du Bourget



François BAYROU
maire de Pau

©Cédric Pasquini

Les vertus du **dialogue** et de la **pédagogie**

La dernière table ronde dessine l'après-réforme territoriale, en présence d'Emmanuelle Cosse, ministre du Logement. Où l'on perçoit le fort besoin d'ingénierie et le rôle irremplaçable des agences d'urbanisme, en particulier dans les nouvelles coopérations inter-territoriales.

TABLE RONDE

Les agences d'urbanisme sont réparties de cette table ronde avec un agenda réactualisé; un plein caddie de recommandations, de demandes et de compliments. En remerciant Emmanuelle Cosse de sa présence, Jean Rottner, président de la FNAU, a présenté le réseau comme « une chance » pour les territoires et pour l'État. « *Nous ne le faisons peut-être pas assez savoir* ». Mais il reste des « *trous dans la raquette* »; des territoires qui auraient un besoin crucial d'agences d'urbanisme en sont dépourvus. C'est le cas, par exemple, de l'agglomération du Lac du Bourget, indique Corinne Casanova, qui en est vice-présidente. Jean Rottner remercie Emmanuelle Cosse de l'amour qu'elle affiche pour la FNAU mais réclame aussi des « *preuves d'amour* », en l'occurrence une « *consolidation* » de la contribution financière de l'État à son fonctionnement. La réponse de la ministre du Logement est sans ambiguïté sur le plan moral: « *Certains voudraient que nous cessions de soutenir les agences et que nous les laissions se débrouiller seules. Quelques territoires sont en train de s'en passer; des collectivités qui en avaient créées les tuent. Ce ne sont pas de bons chemins. Le ministère du Logement continuera à vous accompagner* ». Mais s'agissant de budgets, point d'annonce de rallonge...

Les agences resteront donc de frères et courageux esquifs. Et, pour l'heure, l'océan territorial sur lequel elles naviguent est particulièrement agité. Gérard Vandembroucke en témoigne: il était vice-président de la plus petite Région de France et se retrouve vice-président de la plus grande, la Nouvelle-Aquitaine, d'une taille équivalente à celle de l'Autriche. « *Je fais avec* », déclare-t-il dans un sourire. De son côté, le maire de Pau, François Bayrou,

grimace: « *Je suis très en colère. La Nouvelle-Aquitaine relève d'un découpage insensé. Placer Pau et Bressuire dans la même Région, c'est se moquer du monde. C'est faire fi de l'Histoire et de la géographie. Dans un périmètre aussi vaste, les conseils départementaux vont se trouver à nouveau promus collectivités de proximité et les intercommunalités seront décentrées* ». Corinne Casanova fait état d'une situation plus positive: « *La Région Auvergne - Rhône-Alpes, somme toute, a une identité. Et l'articulation entre des intercommunalités opérationnelles, qui épousent les territoires vécus par les citoyens, et des Régions stratégiques, au rayonnement plus large, est un bon principe* ». De même, l'élue, vice-présidente de l'AdCF, salue l'instauration de « *schémas resserrés* » qui favorisent les dialogues et la production d'intelligence, à l'inverse des documents « *en tuyaux d'orgue* » d'autrefois.

OBLIGÉS DE SE PARLER

Emmanuelle Cosse n'a pas manqué de renchérir. « *Les SRADDET se font au niveau des Régions mais ils profitent d'abord aux territoires qu'ils incluent. Il s'agit de profiler ce que sera la vie dans trente ans, avec quelle économie, quel habitat, quels transports... Et dans ce but, les Régions sont amenées à discuter avec toutes leurs composantes, même celles qui sont situées à leurs confins. De plus, les schémas doivent converger. C'est intéressant qu'une collectivité puisse se poser simultanément les questions de son développement économique, de la protection de son environnement, de l'adaptation au changement climatique, de l'évolution de sa*

population, des déplacements... Enfin, un moyen de faire de la planification ! La procédure reste un peu lourde, c'est vrai, mais elle peut déboucher sur des outils vraiment utiles à la décision politique et aux choix d'avenir».

Oui, aussi surprenant que puisse être parfois leur découpage, la constitution de grandes Régions oblige leurs territoires à se parler, acquiesce Jean Rottner, en sa qualité de vice-président de la Région Grand Est. *« Et c'est enthousiasmant de se découvrir ou de se redécouvrir des potentiels, en matière économique ou universitaire par exemple. »* Les territoires sont aussi contraints de travailler avec la grande métropole de leur région, observe Gérard Vandenbroucke. *« Les habitants de ces secteurs expriment sans cesse leur crainte d'être mangés par la grande ville. Le risque existe en effet. Nos sous-ensembles sont très divers, ils présentent des degrés de développement différents. Le projet politique de la grande Région Nouvelle-Aquitaine, c'est d'analyser ces situations, de confronter ces diagnostics à la perception des acteurs concernés, de pointer les fragilités et les potentialités et de traiter tous les territoires, urbains ou ruraux, de manière équitable ».* En 2017 et 2018, des concertations seront lancées avec tous les acteurs concernés et des contractualisations nouvelles seront établies avec des fédérations d'EPCI ou avec des Pays, en tout cas des structures s'appuyant sur des bassins de vie. En Béarn, toutes les intercommunalités ont accepté d'entrer en discussion pour construire un pôle métropolitain, rapporte François Bayrou. *« Le phénomène de métropolisation est patent, constate Emmanuelle Cosse. Mais nous devons arrêter de penser que tout se passe dans les plus grandes agglomérations ».*

LA COMMUNICATION VERS LES HABITANTS

Comment accomplir concrètement ces beaux desseins ? La Région Grand Est songe à se doter d'une ingénierie propre, qui puisse traiter de l'économie, de l'innovation, de l'internationalisation. Revoilà l'idée de DATAR régionale. Gérard Vandenbroucke ne pense pas que le terme soit judicieux. Mais il assume la volonté de la Région Nouvelle-Aquitaine d'avoir une « force » qui conjugue réflexion sur l'aménagement global et interventions localisées, à côté des ingénieries

existant dans les territoires. Et revoici donc les agences d'urbanisme ! *« Elles sont des "tiers de confiance", capables de donner tout le sens voulu au mot "contractualisation", juge Corinne Casanova. Et de faire en sorte que le dialogue inter-territorial, par-dessus même les limites administratives des EPCI, soit fructueux ».*

François Bayrou leur assigne un rôle de traduction du jargon dans lequel les acteurs de l'urbanisme vivent comme dans un monde clos. Une mission loin d'être anecdotique. *« La démocratie fonctionne quand les citoyens ont accès à l'expérience, savent de quoi on parle et peuvent se représenter les évolutions, martèle le maire de Pau et président de l'agglomération de Pau-Pyrénées. Je voudrais que les agences pensent leur travail dans un objectif de communication directe avec les citoyens, qu'elles sortent de leur insularité, qu'elles s'adressent aux gens et leur permettent de participer effectivement aux projets de plus en plus complexes que nous devons assumer ».* Même le terme « schéma » est peu clair et mérite d'être expliqué, ajoute Gérard Vandenbroucke, vice-président de Nouvelle-Aquitaine. *« Chaque fois que l'on va vers les gens, cela donne des résultats spectaculaires, affirme à son tour la ministre du Logement, qui a participé, dans une autre vie, à l'élaboration du schéma directeur d'Ile-de-France. Il revient aux agences de proposer aux collectivités de nouveaux outils de participation des habitants, que ce soit sur les lieux de vie ou de consommation, ou à partir d'outils forgés par les nouvelles technologies, comme des maquettes numériques ».* En conclusion, Emmanuelle Cosse répète que les décideurs ont besoin de la dynamique de la FNAU et des agences d'urbanisme. *« À l'issue des récentes réformes qui ont vu les territoires gagner du pouvoir, l'État souhaite demeurer garant d'un aménagement durable. Mais ni l'État ni les collectivités ne possèdent toute la science et tous les outils. Les agences doivent aller chercher les bonnes informations, questionner les intentions, prévenir d'éventuels oublis. Elles doivent nous dire si nos idées sont fondées ou pas, si elles sont applicables ou pas et comment. Les élus qui coopèrent avec elles se disent très attachés aux agences pour leur compréhension très fine des sujets. J'essaie de convaincre les autres de créer des agences, de les financer et de leur donner des moyens de travailler, pour faire évoluer positivement leurs territoires ».*

■ **Bertrand Verfaillie**



New territorial French organisation in debate

After their 36th annual Congress about "Inhabitants as city-makers", held in Lyon from October 19th to 21st, urban planning agencies decided to focus their next Congress on the current evolutions of French territorial organisation. The meeting will be untitled "Territories, no/new limits". As Jean Rottner, mayor of Mulhouse and President of the French network of Urban planning Agencies, explains: *"With new regions and metropolis, and municipalities fusion, it was necessary for territorial professionals and our partners to stop and think about new territories limits. Are they steady? Will they keep changing? How can we adapt to their evolutions? Thinking about those limits is also the way to ask the citizens what they think about these new territories. How do they grasp these evolutions? How can politicians and technicians understand what is at stake?"*

Previous introductive panels with Ministers and local authorities have been intense. As the State secretary in charge of local and regional authorities Estelle Grelier explained, some of the territorial reform aspects were questionable, among others the fact that the text was divided in three parts, voted within two years. This process has broken the coherence of the reform and the process is still in operation. We could have done better... *"It is still better than doing nothing"*. Estelle Grelier remembers the reluctances about regional

status evolutions. *"Everyone agreed about reconfiguring regional status on theory but nobody was getting things done. Now, regions are legally reformed and they have new prerogatives"*.

On January 1st 2017, the number of intercommunalities was reduced by 35%. The State secretary believes that this is another smooth revolution. Regarding counties, they keep their missions on territorial solidarity. A framework was established to reduce the jurisdiction confusion. It has been completed by new territorial conferences about public action. Regions lead these conferences that are places of collective debates about jurisdiction. *"One of the government principle is to trust local authorities and to respect their choices. But this does not mean that Federal State is not involved in local development anymore. The government approves economical development and territorial planning documents. It establishes new form of dialog through agreements with Regions and metropolis."* It is an opportunity for Jean Rottner to promote partnerships. To him, it is the only way to adapt to those evolutions and new strategies.

A series of workshops studied several issues that agencies have to deal with in every day work : different scales of planning, new regional planning documents that are Regions new jurisdictions, seeking development in engineering, relationships between intercommunality services,

local finances, territorial attractiveness and, of course, the rise of cross-boarders cooperation and the asset of such cooperation, especially for tourism.

An incentive to act

It is an obvious thing to say that urban planning agencies belong to the planning world. Anyway, as Ariella Masbouni (winner of the Urban planning Prize 2016) recalled it, *"we do oppose planning and implementing projects too often while it is necessary to articulate both. Then, projects can become actions"*. She gave various examples of good urban practices in Europe and North America. Thus, New York City invented PlaNYC, which is more a charter than planning. Based on reports of what is at stake, it leads to an action plan and a precise calendar. Acting by planning was the priority for Lisbon or Montpellier planning documents, based on a bottom-up approach, and then on a top-down approach. The sustainable approach can also be another lever for urban planning. Breda, a 300 000-inhabitants city in the Netherlands, is located in a very contaminated area. Then sustainability has become the main focus for Breda's urban planning. Regarding partnerships with private sector, it is almost compulsory. But it requires a very clear definition of common objectives and to be directed by local authorities, as they carry the general interest.

A new series of thematic workshops



Press conference.
Emmanuelle Cosse, with Jean Rottner and Jean-René Etchégaray

were organised to focus on main questions for the agencies : collecting and processing data, new relationships between private companies and local authorities, relationship between research, innovation and territories to lead to territorial economic growths, new kind of mobility facing new demands and uses, water and urban planning and capitalisation of knowledge from experts. Various workshops took place in the Spanish Basque country, especially in Saint-Sébastien, which highlights the necessity to "cross the boarder", to go further than the traditional patterns of planning and acting.

Brigitte Fouilland made a synthesis of the workshops results highlighting that the new role of urban agencies will be about communication and pedagogy: to translate, to teach, to make projects clearer and more understandable.

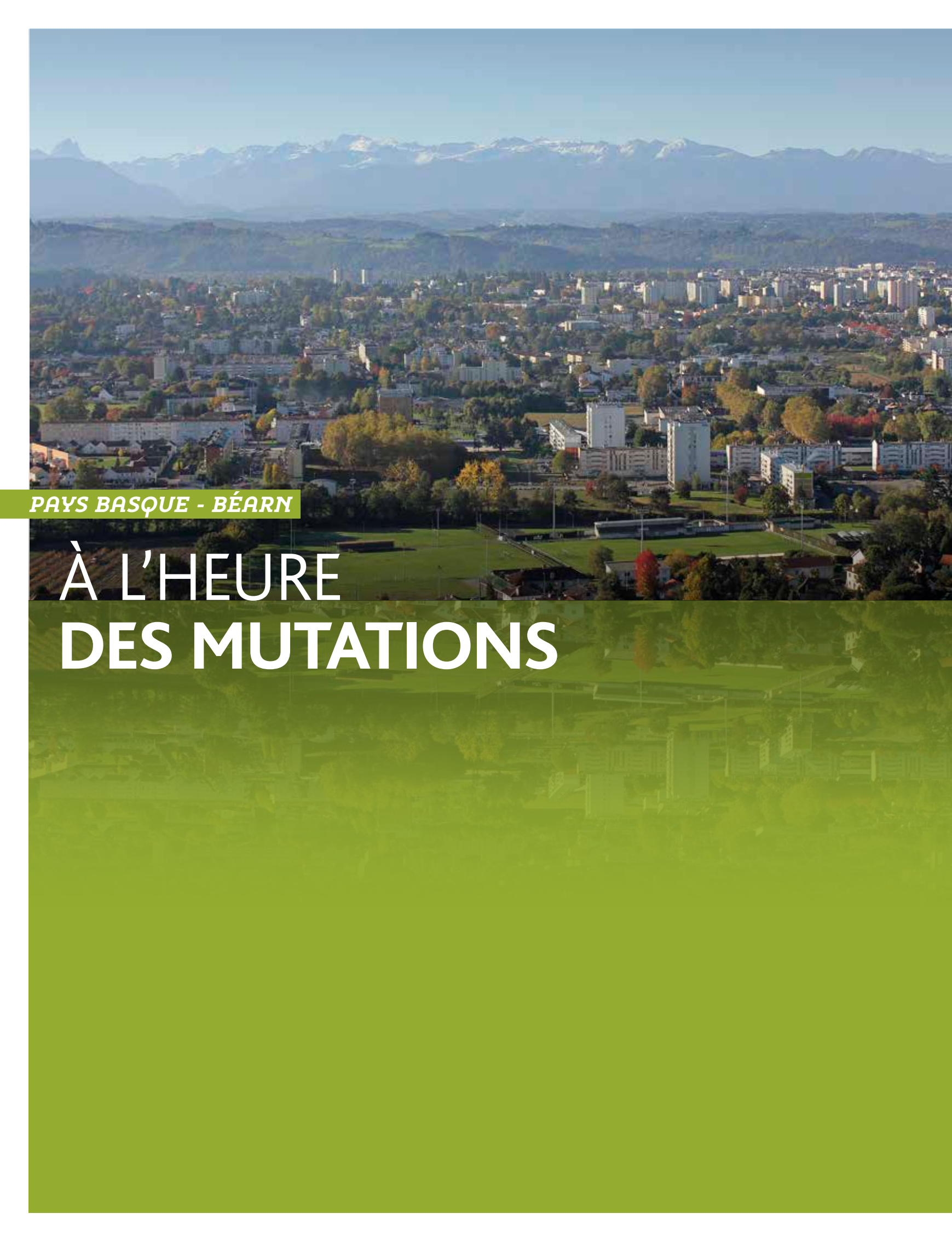
For the elected representatives, the

workshops show that agencies act to create relationships between metropolis and other territories and to propose to regional authorities new elements for a strategic vision. According to Robert Hermann, president of Strasbourg Euro-metropolis and of Strasbourg urban agency, it is necessary to deal with cross-boards issues and to make proposals to the European Union.

Emmanuelle Cosse, the Minister of Housing and Sustainability participated to the last discussion, where urban agencies had updated their agenda and received new recommendations, demands or compliments. Jean Rottner, president of the French network of Urban planning agencies thanked the Minister and presented the urban agencies network as a real opportunity for territories and for the government. "But maybe we do not show or say it enough". There are still "holes", territories that need urban agencies but

do not have one yet, as the Lac du Bourget urban area raised Corinne Casanova, its vice-president.

In her conclusion, Emmanuelle Cosse agreed and reminded that *"the State does not have all the answers and all the tools, neither do local authorities"*. As a consequence, urban agencies need *"to look for the right information, to question the intents and to prevent from what could be forgotten"*. Thence she tries to convince elected representatives to create new urban agencies in territories that do not have one, to finance them and to give them the tools to work, *"in order to make the territories evolve in a good way"*. ■

An aerial photograph of a city, likely Pau, in the Basque region of France. The city is densely packed with buildings, mostly multi-story apartment blocks. In the foreground, there are green fields and some trees. In the background, a range of mountains with snow-capped peaks stretches across the horizon under a clear blue sky.

PAYS BASQUE - BÉARN

À L'HEURE DES MUTATIONS

« Faire émerger un territoire d'innovation et d'anticipation »

Jean-René Etchegaray, maire de Bayonne et président de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées. Depuis le 23 janvier, il est président de la Communauté d'agglomération Pays Basque.

Quel bilan tirez-vous de cette 37^e Rencontre des agences d'urbanisme et de cette question posée sur les limites des territoires et leur dépassement ?

Jean-René ETCHÉGARAY : En tant que président de l'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, et pour avoir participé par le passé, en tant qu'adjoint à l'urbanisme de la Ville de Bayonne ou de président du SCoT Bayonne Sud Landes, à de nombreuses rencontres de la FNAU, c'est avec beaucoup de plaisir et de fierté que j'ai pu accueillir l'ensemble du réseau des agences d'urbanisme sur nos beaux territoires du Pays Basque, du Béarn, du Sud des Landes, et du Pays Basque Sud (espagnol). Le thème que nous avons choisi, « Territoires no(s) limit(es) », illustre parfaitement l'enjeu posé par l'évolution majeure de nos collectivités et les questions auxquelles nous devons impérativement répondre pour avancer dans de bonnes conditions. La manière dont les agences d'urbanisme se sont saisies de cet objet me semble très intéressante et a permis de faire un certain nombre de propositions concrètes, et bienvenues.

Beaucoup de visites ont été organisées, au Pays Basque, en Béarn ou au-delà de la frontière, à Saint-Sébastien. Que devaient-elles montrer de ces territoires ?

J.-R. E. : L'AUDAP a pris en charge l'organisation de cette Rencontre. Toute l'équipe a été mobilisée pour faire de ce colloque un beau succès. Je veux remercier chacun de son implication. J'avais souhaité que l'ensemble des partenaires et des territoires sur lesquels intervient l'agence d'urbanisme puissent être impliqués dans l'organisation de cette manifestation. Nous voulions présenter à nos « invités » les espaces emblématiques et dignes d'intérêts, en lien avec les objets des treize ateliers. Il fallait montrer la grande qualité intrinsèque de ces territoires, leur diversité, mais aussi la qualité des projets qui y sont portés. La réussite de cette journée sur le terrain a été reconnue par les participants. Elle est due à l'implication des élus locaux et des partenaires. Mais, en ayant organisé cette 37^e Rencontre avec des

plénières à Anglet et des soirées à Bayonne et à Biarritz, nous souhaitons également faire vivre et découvrir cette agglomération, le fameux BAB, dans toute sa spécificité. Cet espace urbain particulier est fort de ses ambiances et de ses modes d'urbanisation si divers qui en construisent la richesse.

Revenons sur l'intercommunalité XXL qui se met en place au 1^{er} janvier 2017. Quelles sont ses raisons d'être ? Ses vertus attendues ? Et ses défis ?

J.-R. E. : Le Pays Basque s'est depuis longtemps mis en mouvement pour faire vivre ses caractéristiques historiques et culturelles. La création d'un conseil des élus et d'un conseil de développement, dès 1992, montre la volonté d'innovation, d'expérimentation et de dialogue qui existe sur ce territoire. Les demandes répétées auprès de l'État pour la création d'une collectivité spécifique sur le Pays Basque se

sont toujours heurtées à un refus poli mais net. Il a fallu attendre la réorganisation territoriale actuelle pour que les collectivités fassent le choix de la mise en place d'une communauté d'agglomération unique qui vienne remplacer les dix intercommunalités actuelles (huit communautés de communes et deux communautés d'agglomération). L'objectif n'est pas de faire la course au gigantisme institutionnel car nous mesurons jour après jour les difficultés que nous allons avoir à surmonter pour mettre en place et faire fonctionner cette nouvelle collectivité. Malgré tout, l'enthousiasme est présent chez tous les élus, très fortement mobilisés depuis des mois pour permettre que cette nouvelle entité soit opérationnelle au 1^{er} janvier.

Les élus sont prêts. Les travaux de préfiguration s'effectuent dans une ambiance studieuse mais conviviale, avec une volonté de régler collectivement toutes les questions de compétences, de gouvernance... Mais l'objectif majeur sera, dès demain, de construire un territoire de projets, innovant, qui fasse toujours plus envie.

ENTRETIEN

L'objectif n'est pas de faire la course au gigantisme institutionnel



Jean-René Etchegaray

--- Est-ce une réponse à la revendication d'un département basque ou à l'élargissement de la Région ? Comment peuvent s'organiser les coopérations ou les projets communs entre Pays Basque et Béarn ?

J.-R. E. : Nous voilà revenus à la question du « No(s) Limit(es) », car c'est bien de cela qu'il s'agit et de voir comment nous serons capables de gérer nos relations et d'organiser la mise en synergie des projets sur des espaces cohérents qui dépassent la limite institutionnelle de la nouvelle agglomération. Bien sûr, cet espace de 158 communes et de 300 000 habitants va acquérir une force de frappe nouvelle. C'est aussi pour cela que les communes se sont mobilisées pour le créer et le mettre en œuvre. L'État, qui voit bien les conséquences majeures de ce projet, est à nos côtés pour travailler avec nous sur la mise en place institutionnelle et, que ce soit le préfet ou les parlementaires de tous bords, l'articulation se fait de manière fluide avec Paris. Des amendements spécifiques ont été écrits. Ils vont permettre à tous ces nouveaux territoires XXL de pouvoir fonctionner de manière satisfaisante.

Mais c'est aussi à Bordeaux que ce message s'adresse. Car, bien évidemment, avec une région redimensionnée au 1^{er} janvier 2016, qui est maintenant la plus vaste de France, avec un centre de gravité qui s'est fortement déplacé vers le nord, le Pays Basque est, de fait, devenu de plus en plus lointain. L'agglomération nouvelle va nous permettre d'être plus visible et de retrouver une voix qui porte.

On en revient à la question des limites : comment voyez-vous les « frontières » de cet EPCI sachant que son bassin de vie

déborde sur le Sud des Landes, voire au-delà de la frontière avec l'Espagne ?

J.-R. E. : Une fois la collectivité Pays Basque mise en place, il est évident que nous devons nous préoccuper des relations avec nos voisins immédiats, et surtout de construire avec eux des ambitions et des projets sur des échelles plus vastes. Vous posiez la question des relations à construire avec le Béarn, avec le Sud des Landes ou avec le Pays Basque Sud (espagnol), toutes ces échelles de collaborations territoriales sont pertinentes et méritent que l'on y accorde du temps et de l'énergie. Ce sont des objets inter-territoriaux, sur lesquels l'agence d'urbanisme va devoir nous accompagner. Cela doit être de sa compétence d'organiser ces partenariats, d'animer ces échanges et de faire en sorte que des projets concrets puissent voir le jour. Même si la mise en place de la collectivité XXL est une gageure de l'année 2017, nous ne pouvons pas nous en contenter. Il nous faut avancer sur le territoire No Limit.

Quel concours l'agence d'urbanisme apporte-t-elle à cette construction ?

J.-R. E. : Notre agence d'urbanisme est d'un modèle atypique. Elle nous a précédés dans le XXL depuis longtemps déjà et garde une bonne longueur d'avance sur son territoire d'intervention départemental. En effet, l'AUDAP a compétence sur l'ensemble du département des Pyrénées-Atlantiques, et sur une partie du Sud des Landes. Et, même si l'ensemble des dix collectivités qui vont composer le Pays Basque de demain n'étaient pas adhérentes à l'agence d'urbanisme, nous comptons sur l'équipe de l'AUDAP pour nous apporter un soutien majeur dans la construction des politiques publiques aux côtés des techniciens de cette nouvelle instance. Outre la réalisation des documents de planification qui vont nécessairement être revus, l'agence d'urbanisme est également attendue sur quelques procédures de « secteurs », SCOT et PLUI, qui doivent se poursuivre en attendant l'élaboration des futurs documents. Mais l'AUDAP n'est pas là que pour faire de la planification. Les besoins sont énormes et toutes les compétences doivent être mobilisées pour faire émerger un territoire d'innovation et d'anticipation. C'est le rôle d'une agence d'urbanisme que d'apporter sa pierre à l'édifice de la prospective territoriale.

Plus globalement, comment voyez-vous le rôle d'une agence comme l'AUDAP à dix ou quinze ans ?

J.-R. E. : Vous savez, l'AUDAP aura vingt ans en 2018, c'est déjà un âge respectable qui l'a vue passer par de nombreuses étapes avant d'être l'outil indiscutable qu'elle est devenue. L'important, et c'est ce qui a été fait lors de la 37^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, consiste à garder en permanence la capacité de se réinterroger sur son utilité, car rien n'est jamais définitivement acquis, surtout en ces périodes d'argent public de plus en plus rare.

L'AUDAP est une structure reconnue dans le paysage local du fait de l'expertise de son équipe. Il est attendu qu'elle continue à nous éclairer sur les innovations territoriales qui doivent pouvoir être menées localement. Elle doit également nous permettre d'évoluer sur les manières de faire, et notamment en mettant les questions d'urbanisme à la portée des habitants, afin que ceux-ci deviennent des acteurs du développement des territoires. ■ Propos recueillis par J.-M. M.

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE

La nouvelle Communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), officiellement mise en place le 1^{er} janvier 2017, résulte de la fusion de 10 intercommunalités. Elle regroupe 158 communes et représente près de 300 000 habitants. Jean-René Etchegaray a été élu président de la CAPB le 23 janvier 2017.

« Un territoire maillé, qui garde son enracinement »

François Bayrou, maire de Pau, président de la Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées, vice-président de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées.

Le thème de la 37^e Rencontre des agences d'urbanisme portait sur les « limites » des territoires et leur « dépassement ». Quel regard portez-vous sur cet élargissement des territoires, en particulier des Régions ? Dans ce nouveau contexte institutionnel, comment fabriquer de nouveaux liens ou interactions entre les territoires ?

François BAYROU : Je suis très sévère à l'égard de ce découpage des Régions. Prenez celle dite de Nouvelle-Aquitaine ; c'est une absurdité qui fait que les Deux-Sèvres, Limoges et Pau sont dans la même Région. On se moque de la réalité de la vie des gens. Un élu de l'agglomération de Pau mettra six heures pour aller à Limoges. C'est insensé et cela va empêcher les élus de faire le travail qui est le leur. La Région devient simplement un territoire administratif, il n'y a aucune considération pour l'histoire et la géographie. Pour moi, c'est vraiment la certitude que la démocratie et la volonté politique ne pourront pas s'exprimer correctement. Une intercommunalité comme la nôtre se retrouve décentrée. J'espère bien que le législateur pourra revenir sur cette absurdité.

Face à l'EPCI XXL porté par vos voisins basques, vous avez prôné une autre approche, celle d'un pôle métropolitain. Quelles sont à vos yeux les vertus de ce modèle ? En quoi est-il adapté à votre territoire ?

F. B. : Nous allons être au cœur d'une intercommunalité de 165 000 habitants et je ne souhaite pas qu'elle grandisse.

Nous allons effectivement bâtir, avec d'autres intercommunalités, un pôle métropolitain Pays de Béarn, qui sera une fédération des intercommunalités. Tous les Béarnais ressentent ce besoin. Nous avons bâti un projet de charte et de statut, et ouvert une concertation avec tous les présidents d'intercommunalités. Dans le cadre des anciennes limites intercommunales, pas celles qui seront mises en place au 1^{er} janvier. Parce que je veux que le territoire soit maillé et que l'on garde l'enracinement. Je préfère avancer avec des structures à taille humaine. Je n'ai jamais eu la religion de ce qui est gros. Je pense qu'on peut faire avancer des projets en défendant des organisations de taille modeste.

ENTRETIEN

Vous-même, à Pau et sur le territoire du Pôle métropolitain Pays de Béarn, bénéficiez de l'appui de l'agence d'urbanisme AUDAP. Quelles sont vos attentes à son égard ?

F. B. : J'attends de l'aide de l'agence dans la constitution de nos documents d'urbanisme. Et je voudrais que l'agence pense son travail en direction des citoyens. Qu'elle fasse un grand travail d'explication et qu'elle parle aux habitants de leur vie et de ce qui va évoluer. Je crois qu'elle doit travailler avec l'objectif de

la communication directe à l'égard des citoyens. Le travail complexe de l'urbaniste doit se trouver traduit en langage, en idées et en images. De manière à ce que les citoyens participent aux échanges. Pour moi, l'enjeu démocratique est essentiel. ■ Propos recueillis par J.-M. M.



© Soazig de la Moissonnière

François Bayrou

PAU 2030

La Ville de Pau a rendu public mi-janvier son projet Pau 2030. Plus qu'un simple document d'urbanisme, il s'agit d'une stratégie d'ensemble qui doit servir d'outil d'aide à la décision pour les investissements, tant publics, en les ciblant, que privés, en rendant plus lisible et cohérent le développement du territoire. Cette vision prospective cherche à concilier des objectifs

de développement économique avec la préservation de ses atouts, en confortant les qualités paysagères et du cadre de vie, en promouvant des modes de déplacement alternatifs à la voiture et en faisant de la revitalisation du centre-ville une des priorités du projet global. D'autres quartiers sont concernés : l'université-technopole, le Quartier Saragosse, la Plaine

du Cami-Salié, les Rives du Gave, la Quartier du Stade du Hameau. L'AUDAP a accompagné les élus et les services de la Ville dans cette réflexion. L'ensemble du projet fait l'objet d'une exposition présentée au Pavillon des Arts et à la Médiathèque André-Labarrère. www.pau.fr/evenement/8872/7-pau-2030-une-vision-de-la-ville-a-20-ans-.htm

L'AUDAP, une agence d'urbanisme sur deux pieds

Installée dans deux territoires à forte identité, l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées préfigure-t-elle l'agence de demain ?

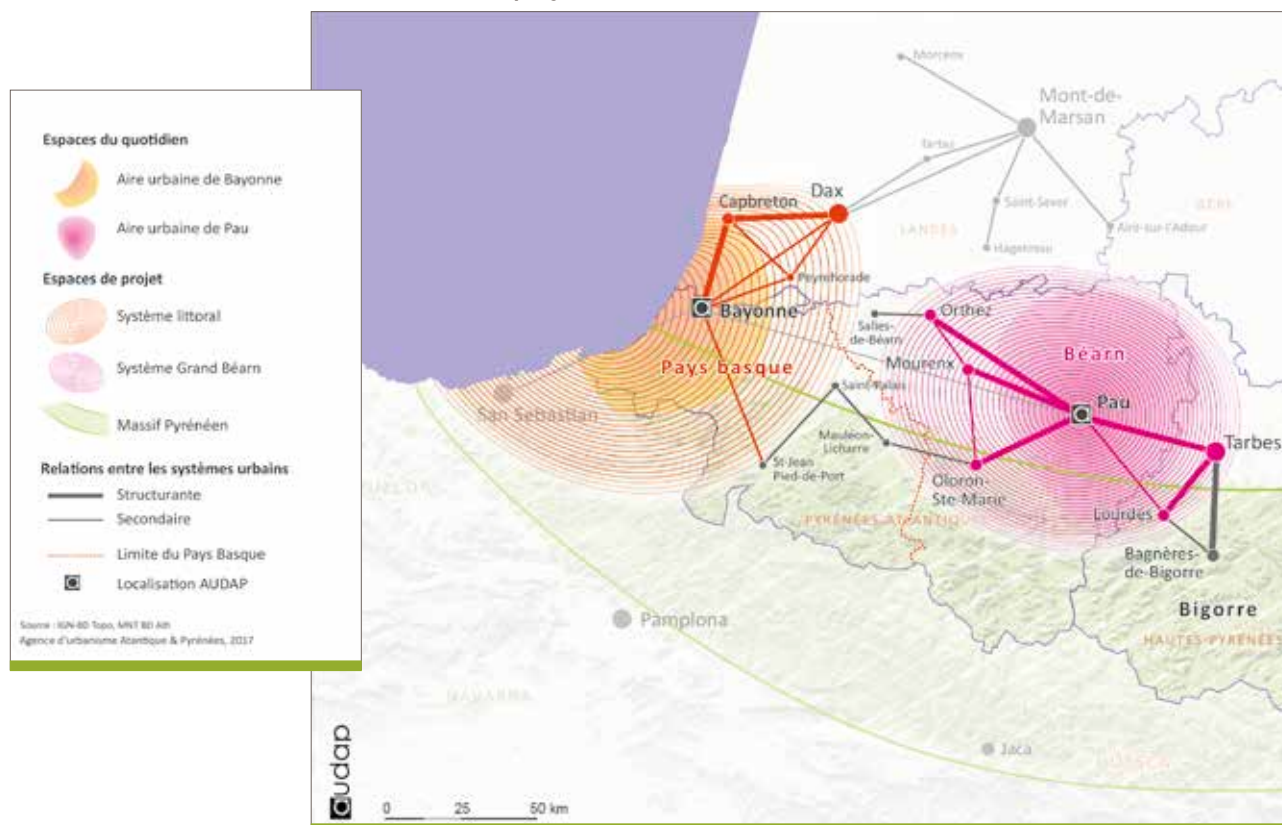
Par **Alain Franck**,
directeur de l'AUDAP

Agence d'urbanisme d'un modèle tout particulier, l'AUDAP s'inscrit dans un partenariat très large qui sort littéralement de tous les cadres existants. Depuis sa création en 1998, elle a vu son périmètre d'intervention, comprenant initialement le Pays Basque et l'agglomération bayonnaise (le fameux BAB de Bayonne-Anglet-Biarritz), ouvert à l'agglomération paloise et à une partie des collectivités béarnaises. Cette construction partenariale continue de s'étoffer d'année en année avec l'adhésion de nouvelles collectivités, ce qui a permis de

mettre en place une agence intervenant sur l'ensemble du périmètre départemental des Pyrénées-Atlantiques, élargi au sud des Landes. Par ailleurs, le partenariat important avec les collectivités dites « englobantes », État, Région Nouvelle-Aquitaine, département des Pyrénées-Atlantiques, est à la base d'échanges riches entre les acteurs et d'une bonne articulation des enjeux et des échelles au sein des instances de l'agence d'urbanisme.

L'AUDAP est l'unique agence d'urbanisme à être implantée sur deux sites, avec la difficulté de ne constituer qu'une seule équipe de production. Les chargés d'études sont des

Les territoires de projets



spécialistes à fortes compétences thématiques qui, avec une capacité d'articulation transversale, doivent mettre en résonance les dynamiques de projets de chacun des territoires d'intervention. L'obligation de prendre en considération l'histoire, les enjeux, les besoins, les projets de chacun des territoires inclus dans le périmètre d'intervention de l'agence nécessite, pour l'ensemble de l'équipe, une agilité intellectuelle faisant jouer, non pas la concurrence, mais l'émulation entre les territoires afin de capter le meilleur de chacun pour faire avancer l'ensemble du territoire vers des solutions innovantes.

SE DONNER DES AMBITIONS DE PROJETS

En effet, nous avons affaire à deux territoires aux historiques, aux modes d'urbanisation et d'habiter ainsi qu'aux enjeux très différents.

Le Béarn se restructure en 2017 en 9 intercommunalités, une communauté d'agglomération de 31 communes autour de Pau, ville de 80 000 habitants, et 8 communautés de communes intégrant les 357 autres communes du Béarn, pour une population globale de 360 000 habitants. L'articulation territoriale devrait s'effectuer prochainement avec la création d'un pôle métropolitain du Pays de Béarn.

Pau s'est développée au XIX^e siècle grâce aux Anglais qui sont venus y chercher le bon air et ont promu les cures thermales et les randonnées en montagne. Elle est devenue une ville sportive où sont pratiqués le rugby, le golf, la chasse à courre... et cherche actuellement à reconquérir une attractivité résidentielle qui s'est déplacée vers les communes environnantes, malgré un territoire riche de grandes entreprises aéronautiques, énergétiques, agro-alimentaire. L'AUDAP accompagne les territoires béarnais dans la construction des documents de planification locale : le PLUI, le PDU, le PLH à 31 communes, un projet de territoire pour la nouvelle communauté d'Oloron-Sainte-Marie et des vallées du Haut-Béarn, ainsi que l'accompagnement de deux autres PLUI.

Le Pays Basque est un territoire en pleine révolution institutionnelle, qui a fait le choix de se structurer, à partir de janvier 2017, en 158 communes, dans une des plus importantes communautés d'agglomération de France. L'enjeu même de cette constitution en fait un objet très attendu, avec des problématiques majeures de relations entre des territoires littoraux, urbains, touristiques, attractifs, des territoires retro-littoraux fortement périurbanisés et des territoires de l'intérieur plutôt en déprise. Avec la juxtaposition d'un Pays Basque historique autour de Bayonne, une ville qui a connu son apogée à l'époque médiévale avec une prospérité fondée sur les activités maritimes et qui aujourd'hui, avec près de 50 000 habitants, fait « cœur d'agglomération » avec Biarritz, station balnéaire de 25 000 habitants dont la création remonte à Napoléon III, mais aussi avec Anglet, ville jardin de 40 000 habitants. L'AUDAP accompagne l'ancienne agglomération à cinq communes dans l'élaboration de ce qui va rester un PLUI partiel, mais également dans la révision du SCoT de l'ancienne agglomération Sud autour de Saint-Jean-de-Luz alors que toute la planification doit être remise sur le métier dans les prochains mois.

L'agence d'urbanisme se trouve donc à un moment charnière



Le funiculaire de Pau

L'agence d'urbanisme se trouve donc à un moment charnière, avec des territoires multiples qui doivent se redéfinir et se donner des ambitions non seulement de structuration, mais surtout de projets. Avec sa compétence portant sur un vaste territoire et une implantation multiple, l'AUDAP peut être considérée comme la préfiguration des agences d'urbanisme de demain. C'est aussi pourquoi il était apparu comme une évidence à nos élus d'inviter l'ensemble des agences d'urbanisme et les acteurs de la construction des territoires à venir échanger en octobre dernier lors de la 37^e Rencontre. ■ **Alain Franck**

Une rue de Bayonne



« La taille de la Région est une contrainte et une force »

Gérard Vandenbroucke est premier vice-président de la Région Nouvelle-Aquitaine, chargé de l'aménagement du territoire, de la politique contractuelle et du déploiement du haut débit.

En tant qu'élu, vous êtes passé de la plus petite région française (Limousin) à la plus grande. Comment analysez-vous ce changement de limites ?

Gérard VANDENBROUCKE : Le Limousin était la plus petite Région de France métropolitaine où les distances à la capitale régionale n'excédaient guère deux heures. La Nouvelle-Aquitaine est la plus vaste et, bien que Bordeaux soit géographiquement centrale, certaines distances à la capitale régionale sont très importantes – trois à quatre heures pour les points les plus éloignés de la Creuse, des Deux-Sèvres, des vallées pyrénéennes. Ce changement d'échelle implique une capacité de l'exécutif régional à prendre en compte ce sentiment d'éloignement dans la construction et la diffusion de ses politiques publiques, quelles qu'elles soient. C'est pourquoi les sièges de Limoges et Poitiers ont été maintenus et pourquoi nous avons mis en place des élus de territoire, qui sont des interlocuteurs pour tous les acteurs locaux.

Cette taille est une contrainte qu'il ne faut pas nier, mais c'est aussi une force pour nos politiques régionales qui seront plus puissantes. Enfin, les territoires des marches, nos limites nord-est et sud sont des territoires de connexion avec les régions voisines, des liens entre notre réseau de villes et de bourgs avec les métropoles voisines, à Nantes, Toulouse, Clermont-Ferrand, Tours... Faisons de cette taille un atout pour une région ouverte et solidaire.

Comment voyez-vous la mise en place d'une planification régionale et notamment du futur SRADDET ? Quelle importance peut-il revêtir ? Quels objectifs ? Quelle sera la méthode de mise en place ?

G. V. : La loi NOTRE, en clarifiant les compétences des collectivités, a donné à la Région un rôle de coordination des politiques d'aménagement avec le SRADDET. Ce schéma est tout d'abord l'agrégation des schémas antérieurs : SRIT, SRCAE, schéma de l'intermodalité... En ce sens, c'est déjà un travail important à effectuer du fait de la fusion. C'est aussi un schéma qui crée une « norme régionale prescriptive » sur les documents d'urbanisme. C'est une fonction totalement nouvelle et que nous devons apprendre à exercer avec intelligence, au-delà des grands principes, dans le respect

des collectivités maîtres d'ouvrage des documents : SCoT, PLU, PLUI... Ces deux grandes fonctions porteront déjà une grande concertation à l'échelle du territoire.

Au-delà de ces aspects, le SRADDET peut aussi être, dès sa phase de concertation et d'écriture, une formidable opportunité pour, d'une part, partager une connaissance commune de notre grand territoire et, d'autre part, proposer une sorte de pédagogie du rôle d'une région comme la nôtre auprès des acteurs locaux mais aussi de nos concitoyens.

Cette ambition est aujourd'hui portée par l'exécutif régional et cela nous amène à réfléchir à des modalités de concertation qui respectent les obligations légales mais qui laissent aussi la place à l'innovation pour remplir cette ambition. Nous présenterons à la CTAP¹, comme la loi nous y oblige mais aussi car c'est un lieu ouvert à la discussion, ces modalités en mars, pour engager dès la fin du premier semestre la concertation.

Quel peut être le rôle des agences d'urbanisme à l'échelle d'une Région qui en compte deux (l'a-urba à Bordeaux et l'AUDAP) ? Comment allez-vous vous appuyer sur leurs expertises alors qu'on parle d'un projet de DATAR régionale ?

G. V. : La mise en place d'une DATAR régionale est une nécessité opérationnelle.

Au-delà des politiques de soutien au territoire, la constitution d'un espace aussi vaste ne pourra se faire qu'à partir d'une connaissance forte des interactions territoriales, à l'intérieur de la Nouvelle-Aquitaine mais aussi avec ses territoires voisins. La DATAR, pour laquelle il faudra trouver un autre nom mais ce n'est pas la priorité, sera l'outil de construction de cette connaissance, le SRADDET en sera l'expression. Les agences d'urbanisme seront par ailleurs mobilisées dans le cadre de leur programme d'activité annuel pour définir les bassins de mobilité et élaborer le schéma routier régional (AUDAP) et pour mettre en exergue les principaux enjeux identifiés par les 56 SCoT approuvés ou en cours d'élaboration de la région (a'urba). L'AUDAP réalisera également le diagnostic préalable à l'élaboration de la stratégie régionale foncière et en animera le processus de concertation. ■ **Propos recueillis par J.-M. M.**

^① Conférence territoriale de l'action publique.



Gérard Vandenbroucke

©Twin Hervé Lefebvre

Pyrénées-Atlantiques : les ressorts de l'attractivité

Atouts et fragilités de deux aires urbaines majeures au Pays Basque et en Béarn.

Le département des Pyrénées-Atlantiques est polarisé par deux systèmes urbains majeurs. L'aire urbaine de Bayonne dans le Pays Basque s'étend le long du littoral, de la frontière franco-espagnole au sud des Landes. Elle comptait 291 443 habitants en 2013, ce qui en fait la deuxième aire urbaine de la Nouvelle-Aquitaine. Dans le Béarn, l'aire urbaine de Pau comprenait, quant à elle, 241 394 habitants en 2013 – soit la 5^e aire urbaine de la Région. À elles deux, elles représentent les trois quarts de la population et de l'emploi du département et, de proche en proche, forment des réseaux d'influence. Ainsi, sur le littoral, les aires urbaines de Bayonne, Capbreton, Saint-Vincent-de-Tyrosse, Dax et Peyrehorade structurent un espace urbain grâce à un réseau viaire particulièrement développé. Côté Béarn, Pau entre en interaction de la même manière avec les aires urbaines de Lacq-Orthez, Oloron-Sainte-Marie, Tarbes et Lourdes. Les deux principales aires s'articulent ainsi avec les pôles urbains des territoires voisins.

Ces espaces constituent les réceptacles de l'attractivité des Pyrénées-Atlantiques qui possède trois dimensions : démographique, économique et touristique. D'un point de vue démographique, les deux aires urbaines ne connaissent pas la même intensité de développement, la crise économique de 2008 ayant eu des impacts différenciés. Bayonne voit ainsi sa population augmenter de 1,1 % par an en moyenne entre 2008 et 2013 alors que Pau connaît une croissance contenue de 0,1 %. Les leviers de cette croissance démographique ne sont pas les mêmes pour ces deux territoires. Bayonne gagne des habitants grâce à un solde migratoire important alors que le solde naturel est très légèrement négatif ; à l'inverse, Pau connaît un solde migratoire négatif et un solde naturel légèrement positif.

D'un point de vue économique, l'emploi total a augmenté de 1,1 % entre 2008 et 2013 dans l'aire urbaine de Bayonne alors qu'il n'a crû que de 0,2 % dans celle de Pau. Les systèmes économiques sont sensiblement différents. Il est plus présentiel pour Bayonne et significativement plus productif pour Pau, notamment en raison de la présence du bassin de Lacq et de l'aéronautique. Ces évolutions traduisent l'impact de la crise de 2008 qui a été plus important à Pau qu'à Bayonne. Les emplois présentiels et productifs ont augmenté pour Bayonne sur la période.

Enfin, d'un point de vue touristique, l'histoire marque le territoire. Le développement urbain des Pyrénées-Atlantiques est dû pour une large part au tourisme. Lieu de villégiature au XIX^e siècle, Biarritz passe du statut de petit port de pêcheurs à celui de destination impériale et Pau se voit qualifiée de ville anglaise suite à son classement de station climatique.

Cette histoire se voit aujourd'hui dans la part des résidences secondaires, qui est de 20,6 % dans l'aire urbaine de Bayonne en 2013 alors qu'elle n'est plus que de 2,1 % dans celle de Pau. Par ailleurs, on estime qu'environ 13 millions d'individus séjourneraient au moins une nuit dans le Pays Basque chaque année contre environ 8 millions dans le Béarn.

Ces dynamiques placent les aires urbaines de Bayonne et Pau au-dessus de la moyenne nationale, Bayonne se rapprochant par certains aspects de celles des aires urbaines de Bordeaux ou Toulouse. Pau, quant à elle, se distingue par un taux d'emploi de cadres des fonctions métropolitaines proche de celui de Bordeaux en raison de la présence de fleurons de l'industrie comme Total et Safran-Turbomeca.

UNE ENQUÊTE SUR LA MOBILITÉ LITTORALE

Cette attractivité ne va pas sans inconvénients. L'aire urbaine de Bayonne semble subir son attractivité plus qu'elle ne la maîtrise. Les effets de congestion en matière de transport, de pression foncière, de concurrence entre le résidentiel et l'économie en attestent. Les collectivités qui en ont conscience cherchent à travers leurs politiques sectorielles et leur document d'urbanisme à rééquilibrer leur développement. Ainsi, pour que l'attractivité touristique reste un levier de croissance et ne devienne pas un objet bloquant, elles ont confié à l'AUDAP une enquête sur la mobilité littorale afin de proposer des actions concrètes pour améliorer les déplacements tout au long de la période estivale.

L'aire urbaine de Pau connaît elle aussi certaines tensions, avec une perte de population dans la ville centre et une vacance commerciale et résidentielle importante au cœur de l'agglomération. Le développement qui s'opère de manière diffuse rend les habitants dépendants à la voiture, les obligeant à des déplacements domicile-travail toujours plus importants. Le SCoT approuvé en 2015 porte un recentrage résidentiel vers la ville centre que la collectivité met en œuvre dans le cadre de son PLUI.

Ces deux espaces urbains, sans oublier le reste du territoire des Pyrénées-Atlantiques où la question de l'attractivité est au cœur des préoccupations dans les communes rurales de montagne ou dans le bassin industriel en reconversion économique, constituent un territoire très spécifique du Sud-Ouest français. Ces composantes historiques, paysagères, culturelles voire gastronomiques sont également les vecteurs d'une attractivité qui ne se dément pas. ■ **Marc Laclau**



Fontarrabie, la Bidassoa, fleuve frontalier, et Hendaye

Les vertus des **projets transfrontaliers**

Des coopérations portées par le département jouent le rôle de catalyseur d'innovation territoriale.

Les Pyrénées-Atlantiques, seul département frontalier de la Région Nouvelle-Aquitaine, s'inscrivent depuis plus de vingt ans dans une dynamique de coopération, qu'elle soit transfrontalière avec ses voisins d'Euskadi, de Navarre et d'Aragon ou transnationale. Jean-Jacques Lasserre, président du département, a été précurseur de ces collaborations : « *J'ai toujours considéré cette coopération comme un véritable outil de développement territorial. Elle s'impose à nous dès que l'on parle des problématiques de viabilité en montagne, de qualité des eaux, etc. Elle agit même comme un véritable marqueur territorial dans l'ensemble de nos politiques publiques. Coopérer, c'est se développer soi-même, mutualiser nos efforts, s'enrichir.* »

La Commission européenne reconnaît ces potentialités en mettant en place des programmes de coopération territoriale européenne. La notion de territoire est pleinement inscrite dans ce cadre. Le département des Pyrénées-Atlantiques, grâce à des partenariats conventionnels ou à la constitution d'un groupement européen avec l'Aragon, a donc multiplié ces opérations territoriales transfrontalières : aménagement de la voie verte Bayonne-Pampelune-Donostia ; création d'un centre de déneigement transfrontalier au col du Pourtalet ; mise en place d'une destination touristique transfrontalière au cœur des Pyrénées avec l'Aragon et les Hautes-Pyrénées ; développement d'opérations transfrontalières de secours et de prévention des risques... Il est aussi à l'origine du groupement d'intérêt scientifique (GIS) Littoral basque sur la qualité des eaux de baignade. « *Nous avons au sein de notre territoire transfrontalier des itinéraires communs comme Saint-Jacques-de-Compostelle, des territoires naturellement partagés (baie Txingudi, Pays Quint, Iraty, etc.) et des collaborations entre les vallées. Plusieurs dynamiques ont été construites*

avec et par les territoires. L'accompagnement et le rôle de facilitateur de ces projets me semblent essentiels : c'est le fruit d'une collaboration active que mène le département », poursuit Jean-Jacques Lasserre. La coopération devient même un catalyseur d'innovation pour les territoires ruraux comme urbains.

UNE RÉALITÉ QUI DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE PAR LES HABITANTS

Pour la partie urbaine, sur laquelle existe une véritable continuité transfrontalière d'agglomération, le département est partenaire de l'Eurorégion pour les mobilités. Il a également engagé un très important travail sur la politique sociale dans le cadre de la Conférence Atlantique Transpyrénées qui réunit les collectivités et les services de l'État pour traiter des problématiques transfrontalières de proximité. Sur le plan rural, la tradition des traités pastoraux a depuis longtemps généré des relations : ces territoires ont à présent des besoins d'ouverture et lancent des démarches de stratégies économiques communes avec une approche de développement durable (touristiques, agricoles) et de maintien des axes transpyrénéens. Ces synergies communes génèrent des approches innovantes. La dynamique est là, motivée par des collectivités ou associations engagées. Reste que la notion de territoire transfrontalier doit être mieux appréhendée par les habitants qui y vivent. Jean-Jacques Lasserre veut délivrer un message : « *À l'heure où les tragédies voudraient nous dresser les uns contre les autres, il est primordial de montrer que nous partageons une culture transfrontalière unique et riche qui est aujourd'hui un prérequis à notre développement.* » ■ **Marc Cabane**

À l'heure pyrénéenne

Les trois agences d'urbanisme intervenant sur le Massif, d'ouest en est, sont aujourd'hui mises à contribution sur la question de la mobilité.

Le département des Pyrénées-Atlantiques, aux confins du sud-ouest du territoire national, se trouve à l'intersection de nombreux territoires à enjeux, que ce soit au nord dans le cadre de la grande Région Nouvelle-Aquitaine, au sud pour des projets transfrontaliers franco-espagnols, ou vers l'est dans une dynamique pyrénéenne. En effet, le massif pyrénéen, par sa présence physique est-ouest, déborde de toutes les limites. C'est l'enjeu longitudinal, sur plus de 400 km. Massif barrière, massif frontière, qui culmine à 3 400 m d'altitude, avec des spécificités liées à l'économie de la montagne, à l'attractivité de ses petites villes et de ses stations d'altitude. C'est aussi un objet d'étude inter-territorial, entre les deux Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, entre les six départements¹ qui composent le massif, sans oublier les enjeux transfrontaliers franco-espagnols répartis entre ses versants nord, français, et sud, espagnol. Mais la multiplicité des acteurs, la fragmentation des périmètres et l'éloignement relatif du massif font que cet élément physique a du mal à constituer un enjeu majeur d'aménagement pour les collectivités qui en ont la compétence.

Le massif constitue en effet un espace en soi, du fait de problématiques d'aménagement et d'évolutions de développement différenciées. C'est un espace peu perméable, dont les traversées se trouvent principalement sur ses bordures, à l'est (méditerranéenne) et à l'ouest (atlantique). Toute sa partie centrale, montagneuse, connaît des espaces de passages de faible intensité, du fait d'une structuration géographique en peigne depuis les piémonts français et espagnols et une ligne de crête longitudinale sur la frontière. Les enjeux d'aménagement du massif s'inscrivent dans une attractivité, globalement en perte de vitesse, des espaces de l'intérieur dont l'économie traditionnelle peine à se renouveler et des stations de montagne de moyennes altitudes qui doivent poursuivre leur modernisation.

ACCÈS ET MOBILITÉS

Les trois agences d'urbanisme de Perpignan (AURCA), Toulouse (aua'T), et Bayonne-Pau (AUDAP) sont sollicitées par le Commissariat de massif des Pyrénées, émanation du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), au nom du comité de massif, structure réunissant des élus des deux régions et des six départements ainsi que des socio-professionnels et des représentants d'associations pour élaborer un Livre blanc de la mobilité sur le massif. Si cette échelle d'intervention qui dépasse le XXL est quelque peu iconoclaste pour les agences d'urbanisme, elle permet la mise en synergie des compétences.

**Une échelle
d'intervention
iconoclaste**



La Vallée d'Ossau

La demande concerne les deux enjeux que constituent, d'une part, l'accès au massif et, d'autre part, les mobilités à l'intérieur du massif. Celui-ci est ceinturé par des voiries routières et autoroutières, avec des points d'accès majeurs, aériens et ferroviaires à grande vitesse qui en sont assez éloignés. Il y a nécessité d'une diffusion des services TGV par la desserte ferrée locale jusqu'au cœur du massif. La desserte aéroportuaire se fait à partir de quinze plates-formes dont les enjeux de concurrence ne facilitent pas la lisibilité de la destination pyrénéenne.

Il est donc demandé aux agences d'urbanisme d'intervenir avec une approche transversale autour de la question des mobilités, dans une vision globale d'aménagement du territoire, mais également d'apporter leurs savoir-faire et leur capacité de synthèse et d'animation. La collaboration entre les trois agences va se poursuivre en 2017 afin d'apporter au comité de massif des éléments d'avis et de propositions pour l'élaboration des deux SRADDET des Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. ■ **Alain Franck, Jean-Marc Mesquida et Pascal Fourcade**

¹ Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Aude et Pyrénées-Orientales.

Revealing place for the agencies

The 37th national Congress took place from 5th to 7th October of 2016. It was hosted by several cities since it was organised by the Atlantic and Pyrenees urban planning agency (AUDAP). This agency works on territories that have strong identities like Basque country, Bearn, southern Landes and is structured around two urban areas: Bayonne and Pau. It is a good example of questioning institutional limits.

According to Jean-René Etchegaray, mayor of Bayonne and president of AUDAP, *"Basque country has been working for a long time to promote its historic and cultural features"*. It has been expressed since 1992 when a council of elected representatives and a development council

were created at the same time. It is only since the current territorial reorganisation that the local authorities implement an urban area council to substitute the pre-existing ten intercommunalities. As a consequence, the new urban area council of Basque country was created on January 1st of 2017. It is now composed of 158 municipalities and gathers 300 000 inhabitants.

The Bearn has made different decisions, as François Bayrou explains. He is the mayor of Pau, the president of the urban area council of Pau-Pyrenees and the vice-president of AUDAP. *"We are going to build, with other municipalities, a metropolitan pole for the Bearn country."*

"We already wrote a project of charter and status and have started discussions with the president of every municipality. I want a strong territorial network, to keep working with human-scale structures."

François Bayrou feels very concerned about the size of the new region "New-Aquitaine", composed of former regions of Aquitaine, Poitou-Charente and Limousin. It is an ambitious – and maybe too big – political construction. On the contrary, Gérard Vandenbroucke, vice-president of New-Aquitaine and former president of the smallest French region (Limousin) defends this new region. *"This size is a constraint that is not to be forgotten, but it is also a strength for the regional policies that will be much more powerful. Moreover, the territories' northern and southern borders allow us to have connexion with other regions, connexion with cities beyond our borders: Nantes, Toulouse, Clermont-Ferrand, Tours..."* However, he realizes that *"this scale's evolution requires from regional executives a strong will to work with smallest territories in the construction of public policies"*. That is why the headquarters of the former region (Limoges and Poitiers) have been maintained. New-Aquitaine has also designated territory representatives that are now interlocutors for local authorities.

The 37th Congress was concluded by the presentation of a new pamphlet of urban planning agencies. For Jean Rottner, this manifesto has intern qualities to the network, making a clear and common statement. But he reminds the electoral context and that urban agencies will wonder what the candidate's territorial vision will be. ■



© Ballotid - photo Bayonne

LES AGENCES D'URBANISME DE DEMAIN

Agir pour des territoires en bonne intelligence

Le monde est en mutation, les agences d'urbanisme aussi.
Elles refondent leur action et le donnent à voir
dans le **Manifeste de Bayonne** à l'occasion de la 37^e Rencontre.

1 Les agences d'urbanisme sont des outils pour les stratégies territoriales

- Un partenariat entre les collectivités, l'État et les acteurs du développement urbain et territorial.
- Des missions de partage des connaissances, d'aide à la décision, de construction de projet.
- Des cœurs de métiers sur la planification stratégique, les politiques territoriales et urbaines, le projet urbain, l'observation et la prospective, la ville et les territoires durables.
- Un mode de faire collaboratif et en réseau.

2 Une transition sociétale et territoriale qui dessine un urbanisme d'acteurs

- Des transitions de société : démographiques, économiques, climatiques, écologiques, numériques... qui bouleversent les valeurs, les modèles de développement et les pratiques.
- Un « droit à la ville et au territoire » à incarner pour des individus qui sont créateurs de leur environnement par leurs rôles

d'usagers, d'habitants et de citoyens.

- Une transformation institutionnelle des territoires, qui crée le défi de nouvelles limites à s'approprier mais aussi de nouvelles interfaces à organiser, qui appelle des alliances territoriales à négocier mais aussi une différenciation des réponses et des solutions à expérimenter.

- Un urbanisme d'acteurs qui réclame d'intégrer de nouveaux enjeux et de repenser les politiques publiques et les modes de coopération entre public, privé et population dans de nouveaux modèles économiques.

3 Les agences d'urbanisme sont une chance

- Pour accompagner la nouvelle étape de décentralisation.
- Pour être des fers de lance dans les transitions territoriales et favoriser des alliances entre territoires métropolitains, urbains, périurbains et ruraux, dans les aires métropolitaines et dans les nouvelles régions.
- Pour diffuser et partager la connaissance et les projets avec tous les acteurs, par l'échange et la pédagogie, et ainsi favoriser des stratégies partagées et l'émergence de projets et d'innovations.

4 Les agences d'urbanisme en réseau sont une opportunité à saisir

- Pour aborder les enjeux des grands territoires en les reliant à la proximité.
- Pour contribuer à une vision d'aménagement du territoire.
- Pour conduire des démarches collaboratives qui permettent la coopération, la mutualisation et la capitalisation aux échelles des grands territoires, nationale et européenne.
- Pour participer aux débats sur la ville et les territoires et à la valorisation de l'expertise française à l'international.

5 Les agences d'urbanisme évoluent dans de nouvelles formes

Dans le réseau des agences d'urbanisme sont en germe les formes nouvelles qu'elles prendront à l'avenir pour apporter une ingénierie aux politiques et projets de chaque territoire, au dialogue inter-territorial et pour offrir un meilleur maillage du territoire français.

Des agences d'urbanisme en mutation

- Des agences qui s'élargissent autour d'une métropole ou grande agglomération pour rassembler des agglomérations moyennes et territoires périurbains.
 - Des agences d'urbanisme qui rassemblent plusieurs pôles urbains qui s'allient pour conduire des coopérations territoriales.
 - Des agences régionales qui rassemblent une collectivité régionale ou territoriale et les territoires qui la composent pour conduire des politiques partagées.
- ...

5 Des réseaux d'agences d'urbanisme qui se renforcent

Des réseaux d'agences d'urbanisme qui conjuguent leurs forces pour :

- Travailler dans un système métropolitain.
- Apporter une ingénierie au dialogue région/intercommunalités.
- Apporter une ingénierie sur un axe stratégique d'aménagement du territoire : axe fluvial, littoral, massif.

Des formes nouvelles d'agences d'urbanisme à expérimenter

- Accompagner la création ciblée de quelques agences nouvelles à partir d'une volonté des acteurs locaux sur des territoires éloignés du maillage des agences existantes.
- Expérimenter des antennes liées à des agences-cœurs.
- Expérimenter des « agences de projet » de type IBA allemandes pour porter un projet territorial sur un temps donné.

Sortir des frontières

- Construire des agences transfrontalières.
- Développer des coopérations internationales de pair à pair avec des agences urbaines étrangères (Afrique, Asie, Amérique latine).

6 Pour construire des territoires en bonne intelligence, les agences d'urbanisme s'engagent

À offrir une action territoriale collaborative et mutualisée basée sur leur ADN partenarial, fondée sur la connaissance, le projet, la réactivité, la souplesse et l'expérimentation pour co-construire des projets territoriaux et l'inter-territorialité :

- Avec de nouveaux acteurs, sur différentes échelles et temporalités.
- En mobilisant des méthodes, cadres et outils qui évoluent : intelligence collective, documents de planification intercommunaux, schémas régionaux, révolution numérique...

À être des fers de lance pour accompagner les transitions, construire des projets et des politiques urbaines et territoriales participatives et négociées.

À contribuer à l'émergence d'un « droit au territoire » pour tous pour accéder aux ressources territoriales et contribuer et proposer des initiatives.

À construire « les agences d'urbanisme de demain » sur des approches renouvelées, diversifier leur partenariat et structurer leurs réseaux pour offrir un meilleur maillage du territoire et favoriser les coopérations et alliances territoriales.

À partager une éthique d'action publique coproduite avec l'ensemble des acteurs pour construire le « bien commun territorial » ■

38^e RENCONTRE NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME • STRASBOURG 8-9-10 NOVEMBRE 2017

Construire l'Europe par les territoires

Partage et mise en réseau européens : les villes et les campagnes aussi.

Affaire d'États, le projet européen n'est-il pas concrètement aussi à la portée des villes, des régions et des réseaux d'acteurs territoriaux et citoyens, qui forgent au quotidien échanges et coopérations ? Quelles sont les conditions pour que la dimension européenne soit pour eux une opportunité économique, culturelle, sociale... ? La 38^e Rencontre offrira la possibilité d'échanges entre élus de différents horizons européens, et entre professionnels des milieux de l'aménagement et du développement, autour d'approches des différents aspects du développement local et de ses outils.

Invitée par l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), la 38^e Rencontre sera organisée en partenariat avec des acteurs européens. Elle sera l'occasion d'aborder l'approche européenne face aux enjeux mondiaux définis par la Déclaration de Quito de 2016. La Rencontre accueillera un Campus urbain de la World Urban Campaign. ■



© Jean Isenmann/ADEUS



Remerciements

Ce numéro hors-série de la revue *Urbanisme* consacré au thème « Territoires No(s) Limit(es) » a été réalisé à partir des travaux de la 37^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée à Anglet, Bayonne, Biarritz, Pau et Saint-Sébastien du 5 au 7 octobre 2016 par l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP)

et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Il a été élaboré sous la responsabilité conjointe de **Brigitte Bariol-Mathais**, déléguée générale de la FNAU, et d'**Alain Franck**, directeur de l'AUDAP. Il a été conçu et mis en œuvre par l'équipe d'*Urbanisme* et coordonné par **Jean-Michel Mestres**.

Sa réalisation a reçu l'appui de **Ludovic Réau** (AUDAP) ainsi que de **Florence Gall-Sorrentino**, **Marianne Malez** et **Mathilde Hérault** (FNAU). La FNAU, l'AUDAP et la rédaction d'*Urbanisme* remercient l'ensemble des contributeurs, auteurs de comptes rendus d'ateliers, de points de vue et de synthèses.

Contributeurs et auteurs

Viviane Begoc
Isabelle Baraud-Serfaty
Marc Cabane
Damien Caudron
Daniel Droz-Vincent
Katia Emerand
Brigitte Fouilland

Pascal Fourcade
Alain Franck
Nicolas Gestas
Sébastien Grandjean
Benjamin Grebot
Éric Guilloteau
Martine Kis

Marc Laclau
Antoine Loubière
Isabelle Maquin
Claude Maillère
Ariella Masbouni
Jean-Marc Mesquida
Jean-Michel Mestres

Simon du Moulin
de Labarthète
Françoise Navarre
Cécile Rasselet
Martin Vanier
Bertrand Verfaillie

L'AUDAP et la FNAU remercient le ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, la Région Nouvelle-Aquitaine, l'agglomération Côte Basque-Adour, l'ADEME, l'Agence de l'eau Adour Garonne, le Groupe Caisse des Dépôts, EDF, ENEDIS, GRDF, ainsi que l'ensemble des partenaires qui ont facilité l'organisation de cette 37^e Rencontre.

urbanisme

villes / sociétés / cultures

176, rue du Temple
75003 Paris
Tél. : (33) 01 45 45 45 00
Télécopie : (33) 01 45 45 60 37
www.urbanisme.fr
urbanisme@urbanisme.fr

Directrice de la publication
Sophie Vaissière

Rédacteur en chef
Antoine Loubière
urba.loubiere@orange.fr

**Rédacteur en chef adjoint
et responsable
du développement**
Jean-Michel Mestres
urba.mestres@orange.fr

**Rédactrice et responsable
d'édition**
Annie Zimmermann
urba.zim@orange.fr

Les titres, intertitres et
chapeaux relèvent de la seule
responsabilité de la rédaction.

Crédits photos
Couverture: Sébastien Bechet
Page 9: A. Arpin
Page 31: Tabakalera
Page 59: CDT 64

Gérante
Sophie Vaissière

Service comptabilité
Marie-Laure Rota
urba.compta@orange.fr

Service abonnements
Isabelle Reuten
Ligne directe : 01 45 45 40 00
urbanisme.abos@orange.fr

Régie publicitaire
MultiMedia Régie
Albane Sauvage
06 60 97 12 98
as@mmregie.com
Philippe Morel
06 83 03 26 27
pm@mmregie.com

**Conception graphique,
réalisation**
Etat d'Esprit-Stratis
35, boulevard de Strasbourg
75010 Paris
www.etat-desprit.fr

Président
Grégoire Milot

Chef de projet
Julie Teurnier

Création et direction artistique
Catherine Lavernhe

Mise en page
Hélène Doukhan

Diffusion en librairie
Dif'Pop
81, rue Romain Rolland
93260 Les Lilas
Tél. : 01 43 62 08 07
Télécopie : 01 43 62 07 42

Impression
Imprimerie SNAG & Centrale

urbanisme est éditée par la SARL
Publications d'architecture
et d'urbanisme au capital
de 532 500 euros (groupe CDC)
RCS Paris : 572 070 175
Commission paritaire n° 1020 T 87 217
ISSN : 1240-0874
Code TVA : FR-1357-2070175
Dépôt légal : à parution



La 37^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme s'est tenue les 5, 6 et 7 octobre 2016 à Anglet, Bayonne, Biarritz, Pau et Saint-Sébastien, sous l'intitulé « Territoires No(s) Limit(es) », à l'invitation de l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP) et de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Son organisation dans une ambiance particulièrement chaleureuse en terre basque, en Béarn et au Pays Basque espagnol, était un symbole invitant aux coopérations transfrontalières et à la recherche de bonnes pratiques par-delà les Pyrénées.

Après la 36^e Rencontre organisée à Lyon en 2015 sur le thème « L'individu créateur de ville », les débats faisaient écho aux bouleversements entraînés par la réforme territoriale en cours. Les choix différents de structures intercommunales faits au Pays Basque et en Béarn montrent bien qu'il n'y a pas une recette unique.

Ce dépassement des limites constitue aussi une opportunité pour les agences d'urbanisme de sortir de leur territoire d'intervention afin de développer des coopérations à l'échelle régionale, se mettre au diapason des nouvelles Régions. C'est cette ambition qu'exprime le Manifeste présenté lors de la Rencontre. Jean Rottner, le président de la FNAU, invite les agences à aller encore plus loin.

Les comptes rendus des ateliers comme des séances plénières, les initiatives en Pays Basque et en Béarn témoignent d'un mouvement déjà engagé. Ce numéro hors-série constitue ainsi une contribution au débat sur le devenir territorial de la France que les candidats aux prochaines échéances électorales devraient prendre le temps de lire. ■

Hors-série

www.urbanisme.fr

Territoires no(s) limit(es)

Territoires no(s) limit(es)

The 37th national Congress of urban planning agencies took place in October 5th, 6th and 7th 2016 in Anglet, Bayonne, Biarritz, Pau and Saint-Sébastien. The meeting was untitled "Territories no/new limits" and was organised by the Atlantic and Pyrenees urban planning agency (AUDAP) and the French network of urban planning agencies (FNAU). The warm atmosphere of Bearn and Basque country, near the French-Spanish boarder, stands for the need to reach for good practices beyond the Pyrenees and to cooperate more.

After the 36th Congress, held in Lyon in 2015 about "Inhabitants as city-makers", discussions during the 37th Congress were responding to the main changes led by the French territorial reform. The different choices made about inter-communalities in Basque country and Bearn country show that there is no unique method.

These new limits are a major opportunity for urban planning agencies. This will let them go out of their traditional expertise to develop cooperation on a regional scale, to adapt to new regions. This would lead to invent new working methods. This kind of ambition is expressed in the urban agencies manifesto, presented during the Congress. Jean Rottner, president of FNAU, invites agencies to go even further and to overcome their limits. Reports of the different workshops and initiatives of Basque and Bearn countries are testimonies of the movement that many territories already implement. This special edition is a contribution to the debate about the future of territories in France, that should be at stake for the next elections. ■

