

N° 55 JANVIER 2024

# LES DOSSIERS FNAU



## ABÉCÉDAIRE DE LA COOPÉRATION TERRITORIALE

Des définitions pour mieux cerner un concept mouvant





## ÉDITORIAL

Face aux défis des transitions socio-économiques et environnementales qui se dressent devant nous, il nous semble aujourd'hui indispensable de réaffirmer que la coopération entre territoires est un levier puissant à actionner pour les relever.

Dans un contexte de tensions socio-économiques croissantes et de raréfaction des ressources, le repli sur soi est un risque important. Nous sommes pourtant convaincus que les solutions ne peuvent venir que de démarches collectives et de coopérations entre acteurs et entre territoires.

Comment faire en sorte que les territoires se pensent et se construisent sur le mode de l'interdépendance, de la coopération et non de l'indifférence, voire pire de la concurrence pouvant aller jusqu'à la confrontation ?

Les agences d'urbanisme sont intrinsèquement des outils de coopération territoriale. Agrégateurs d'échelles, elles accompagnent depuis 60 ans tous les territoires de la décentralisation ; de l'agglomération à la Région, en passant par une grande diversité de formes territoriales (SCoT, pôles métropolitains, coopérations transfrontalières...) et leurs interstices (inter Scot). Les agences sont également de plus en plus souvent des agrégateurs d'opérateurs de réseaux. On retrouve régulièrement au sein de leur instance, ceux qui aménagent les flux, comme les énergéticiens (EDF, RTE) ou les organismes de gestion des mobilités....

Par leur gouvernance partenariale, les agences d'urbanisme sont de véritables lieux de dialogue au sein desquels une concertation sereine et efficace peut être suscitée et organisée.

Elles poursuivent également leur travail d'approfondissement des connaissances des enjeux inter territoriaux et s'arment d'outils pour y répondre. Souvent hérités de cadre ancien, les concepts de l'aménagement des territoires ont besoin d'être renouvelés pour intégrer pleinement les enjeux auxquels nous sommes confrontés. Cet abécédaire en est une des composantes.

**SONIA DE LA PROVÔTÉ**  
PRÉSIDENTE DE LA FNAU  
SÉNATRICE DU CALVADOS

## SOMMAIRE

ÉDITORIAL .....	3
AVANT PROPOS .....	4

## ABÉCÉDAIRE

Armature (urbaine ou territoriale) .....	6
Contractualisation .....	7
Coopérations territoriales .....	8
Dialogue .....	9
Flux, réseaux .....	10
Gouvernance .....	11
Hinterland .....	12
Horizontale/verticale (coopérations) .....	14
Inter-SCoT .....	15
Jeux d'acteurs .....	17
Métabolisme .....	18
Métropolisation .....	19
Pôle métropolitain .....	20
Réciprocité (contrat de) .....	21
Systèmes (territoriaux) .....	22
EPCI XXL .....	23

## AVANT PROPOS

Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, le terme de territoire est utilisé pour désigner le support d'une autorité juridique. Cet attachement à l'exercice d'un pouvoir localisé fixe durablement l'importance des périmètres, et fera primer, avec la naissance de l'administration française, une géographie administrative à celles des éléments naturels ou des activités humaines. Le périmètre devient fondateur du territoire et impose deux limites à l'exercice de l'autorité : la frontière et le champ de compétence.

Avec le temps, alors que l'organisation administrative et territoriale de la France demeure longtemps immuable, les avènements successifs de la société industrielle, puis de la société de consommation et enfin de la mondialisation bouleversent les usages des ménages et des entreprises. Le territoire est plus que jamais parcouru. Résider n'est plus que la racine d'une vie et d'une activité qui s'émancipent des obstacles physiques. Face à l'intensification des mobilités et des échanges, les limites imposées aux collectivités ne leur permettent plus de mettre en œuvre seules des politiques publiques adaptées aux nouvelles réalités. Les coopérations se développent, notamment par la création de structures ad hoc, comme les Syndicats de Coopération, d'abord investis d'une responsabilité unique, mais rapidement dotés de vocations multiples, les SIVOM.

Dans la période moderne, où l'expansion des mobilités emporte la diffusion de la ville et la fait sortir de son modèle historique, le pouvoir accru conféré aux collectivités par la décentralisation confronte d'autant plus ces dernières à leurs frontières. La coopération est indispensable pour mettre en cohérence les interventions, assurer la continuité des réglementations et des actions, mutualiser les moyens, renforcer l'initiative locale auprès des partenaires régionaux et nationaux. C'est la période où Martin Vanier formalise le concept d'inter-territorialité, champs pri-

vilégié du développement local qui s'appuie sur les coopérations. Les agences d'urbanisme, structures mutualisées d'ingénierie locales sont bien évidemment au cœur de cet enjeu. Maîtrisant l'analyse des dynamiques territoriales, et les pratiques des collectivités et acteurs de l'aménagement, elles jouent pleinement leur rôle dès qu'il faut aider à organiser des interventions multiples pour anticiper et gérer des phénomènes urbains à l'œuvre. Forte de ces expériences acquises sur le terrain, la Fnau consacre une première Rencontre Nationale à Bayonne - Pau intitulée « Territoires no(s) limit(es) », puis une deuxième en 2020 en Île-de-France sous le titre « Lost in transition – relier nos territoires ». En effet, en 2015 la Loi NOTRe portant nouvelle organisation de la République, et celles qui suivent, rebattent les cartes administratives en modifiant les périmètres des Régions, en instituant les Métropoles, et en programmant pour 2017 la couverture complète du territoire national par des EPCI. De plus, les superpositions de compétences ne sont plus de mise, puisque la clause de compétence générale est désormais supprimée.

Alors, le recours à la coopération deviendrait-il moins nécessaire ?

Dans les faits, non. Et particulièrement dans une nouvelle donne liée à l'impératif de la transition écologique. A l'heure où il faut reconsidérer certains fondamentaux sur lesquels s'organisait le développement des territoires depuis plus de 75 ans, et où la relation du citoyen au politique évolue rapidement, la coopération est plus que jamais un mode de travail indispensable. Et pour plusieurs raisons.

D'une part, les divers niveaux de collectivités se partagent toujours des champs d'intervention communs, comme les transports, et doivent harmoniser leurs actions. D'autre part, les politiques publiques reposent de plus en plus sur une synergie de multiples acteurs institutionnels, économiques et

associatifs que les collectivités s'attachent à fédérer en faveur de l'intérêt général. Enfin, la décision publique se prépare et se construit en forgeant des visions communes. L'innovation territoriale commence par la connaissance mutuelle, l'objectivation des situations et l'analyse prospective partagée, domaines dans lesquelles les agences d'urbanisme jouent un rôle unique.

C'est donc avec ce statut de « tiers de confiance », et à l'heure singulière des transitions, que les agences d'urbanisme ont entrepris une nouvelle investigation au cœur de la coopération territoriale. Pour aborder un sujet aussi complexe aux déclinaisons variées, il fallait se remémorer les acquis, analyser les enjeux naissants, et préciser les concepts, comme les modalités opérationnelles. Un abécédaire est donc apparu à la Fnau comme le premier maillon utile à la démarche. Sans exhaustivité, le parcours « des mots de la coopération » ouvre déjà les portes d'un large espace d'innovation pour les politiques publiques locales.

**PASCAL TATON**

DIRECTEUR RÉFÉRENCE DU GROUPE DE  
TRAVAIL SUR LES COOPÉRATIONS  
TERRITORIALES,  
DIRECTEUR DE L'AGENCE SCALEN

# A Armature (urbaine ou territoriale)

## ● DÉFINITION

Dérivant son usage de la métallurgie et de la construction, la géographie s'est appropriée le terme d'« armature » pour l'appliquer à l'organisation entre communes de différentes tailles. À la manière d'une structure métallique soutenant l'ensemble d'un immeuble composé d'appartements, de pièces et de fenêtres, l'armature (urbaine ou territoriale) est considérée comme la base de l'organisation qui sous-tend le poids et le rôle de chaque commune ainsi que les déplacements et les habitudes de vie de leurs habitants.

Apparues en France dans les années 1960 avec la politique des métropoles d'équilibre, les études d'armature urbaine ciblent des critères permettant d'établir :

1. une hiérarchie entre les villes et villages (population, concentration de l'emploi, loge-

ments, équipements...);  
2. leur aire d'attraction (déplacements domicile-travail, consultation médicale...) vis-à-vis des autres communes.

Cet exercice de hiérarchisation permettant d'expliquer de manière schématique les flux et dynamiques à l'œuvre sur un espace, il est donc courant de le voir représenter sous forme de carte ou de schéma précisément, en particulier dans certains documents dont le titre même est inspiré de cette volonté de représentation synthétique : schéma régional d'aménagement [...], schéma de cohérence territoriale...

## ● POUR ILLUSTRER

**Le SCoT Bayonne Sud Landes et le Sradet Nouvelle-Aquitaine** illustrent leur armature à travers deux représentations différentes, la première insistant sur les aires

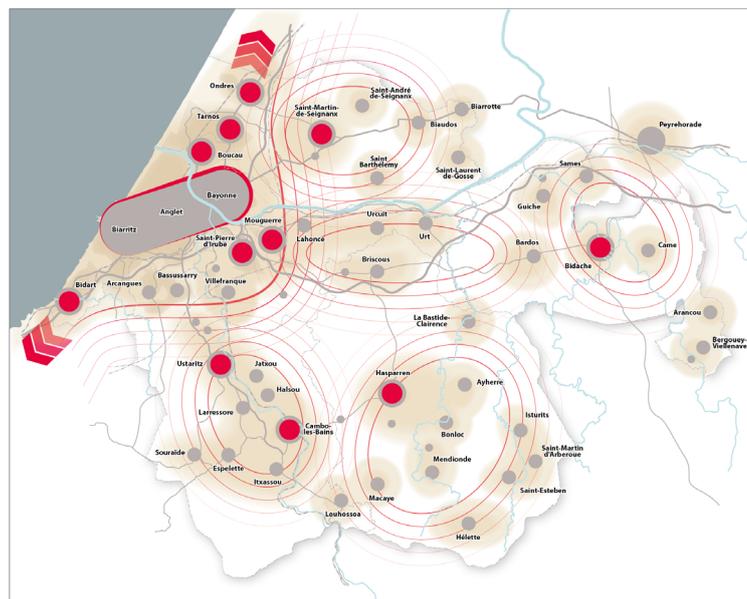
d'attraction et espaces de vie tandis que l'autre met plus en évidence les villes et leurs relations.

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

L'armature est un socle qui permet aux acteurs d'un territoire d'en avoir une lecture schématique, donc accessible et éventuellement partagée. Elle constitue ainsi un exercice souvent demandé à des élus en phase de production d'un projet de territoire ou d'un document réglementaire. Souvent mobilisées durant ces étapes via leur expertise en matière de planification, les agences d'urbanisme peuvent se saisir de cet objet comme d'un outil pour le dialogue territorial, en rendant visibles les liens et flux entre entités administrativement séparées et ce, même à des échelles conséquentes.

### Armature urbaine du SCoT Bayonne Sud Landes

© SCOT AGGLOMÉRATION DE BAYONNE ET DU SUD DES LANDES, DOCUMENT D'ORIENTATIONS ET OBJECTIFS, P. 8



Syndicat mixte du SCOT - Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées  
Source : IGN, BD Topo ; SOEs CLC 2006

#### 1. Organiser le développement au sein de chaque espace de vie

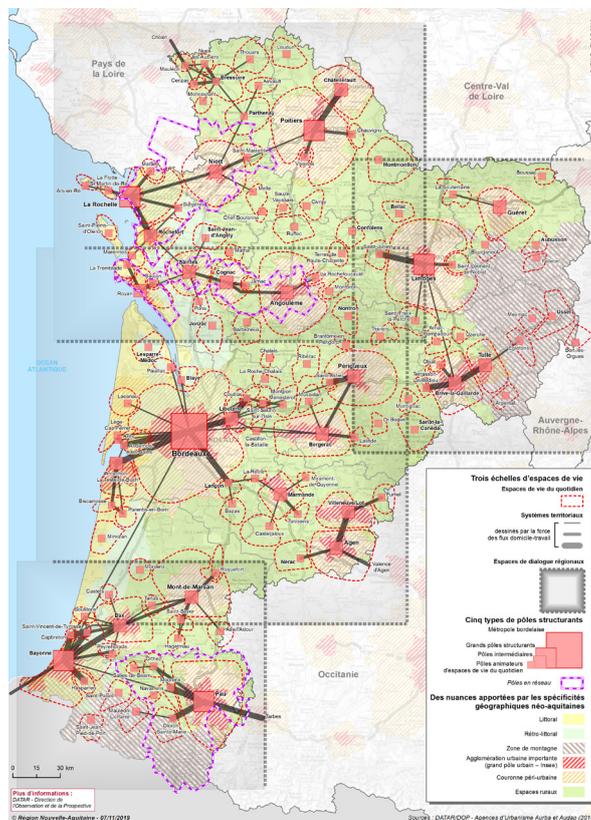
- Structurer les espaces de vie de l'intérieur autour des petites villes
- Espaces de vie du coeur d'agglomération
- Guider le développement dans les petites villes et le pôle urbain
- Maîtriser les formes du développement de toutes les centralités

#### 2. Rechercher les complémentarités et organiser les coopérations...

- ... à l'échelle du SCoT
- ... à l'échelle des espaces de vie
- ... à l'échelle de la conurbation littorale et transfrontalière

### Armature territoriale de Nouvelle Aquitaine

© SRADDET NOUVELLE-AQUITAINE, ATLAS, P. 4



Plan d'Informations  
DATUM : Direction de l'Observatoire et de la Prospective  
© Région Nouvelle-Aquitaine - 01/11/2019

Source : DATARCOOP - Agence d'urbanisme Auris et Auslay (2018)

# C Contractualisation

● DÉFINITION

Le dictionnaire définit l'acte de contractualiser par le fait de « régler un problème par un contrat ». L'article L1101 du Code civil édicte, lui, que « le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes, destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations ». Ces obligations ayant, souvent, une portée juridique.

La contractualisation est une forme de coopération territoriale, dans la mesure où il s'agit d'un acte écrit qui engage les parties prenantes signataires, le plus souvent sur des éléments de mise en œuvre de projet. Le contrat « crédibilise » alors le projet : en l'inscrivant dans un agenda programmatique et financier, le projet entre dans une dimension opérationnelle. Le contrat est ainsi souvent plébiscité pour sa dimension concrète. Il faut ajouter à cela la notion de liberté qui s'attache à la contractualisation : liberté de contractualiser ou non (parfois assez relative lorsque la contractualisation conditionne l'attribution de fonds publics). La liberté quant au contenu et à la forme du contrat en fait un outil assez souple qui explique l'engouement pour la forme contractuelle dans l'action publique. La contractualisation opère à toutes les échelles de l'action publique et peut d'ailleurs viser à articuler une politique « supra » à une mise en œuvre à l'échelon « infra ».

L'approche contractuelle de l'État comme modalité de dialogue avec les territoires est ainsi apparue après la décentralisation pour apporter un appui financier ciblé à certaines portions de territoires. C'est ainsi qu'est apparue la notion de géographie prioritaire, justifiant une contractualisation spécifique et ciblée. La géographie prioritaire a évolué au fil des décennies selon la lecture des enjeux de l'aménagement du territoire par l'État : contrats de ville, contrats de ruralité, Action Cœur de Ville, volets territoriaux des Contrats de Plan État-Région, territoires d'industrie...

La démarche contractuelle de l'État est devenue peu à peu un mode d'action publique, se démultipliant, se sectorisant... au risque de la perte de cohérence et d'efficacité. En réponse, ont été instaurés les « contrats de relance de la transition écologique » en 2020. Conçu pour être un « contrat global » simplifiant les relations entre les collectivités locales et l'État, le CRTE doit s'appuyer sur le projet de territoire de la collectivité pour que le dialogue se fasse de façon circonstanciée.

Le CRTE sort du contrat sectoriel et relève

plus du « contrat-cadre » qui fixe les caractéristiques de la future relation contractuelle entre les différentes parties.

● POUR ILLUSTRER

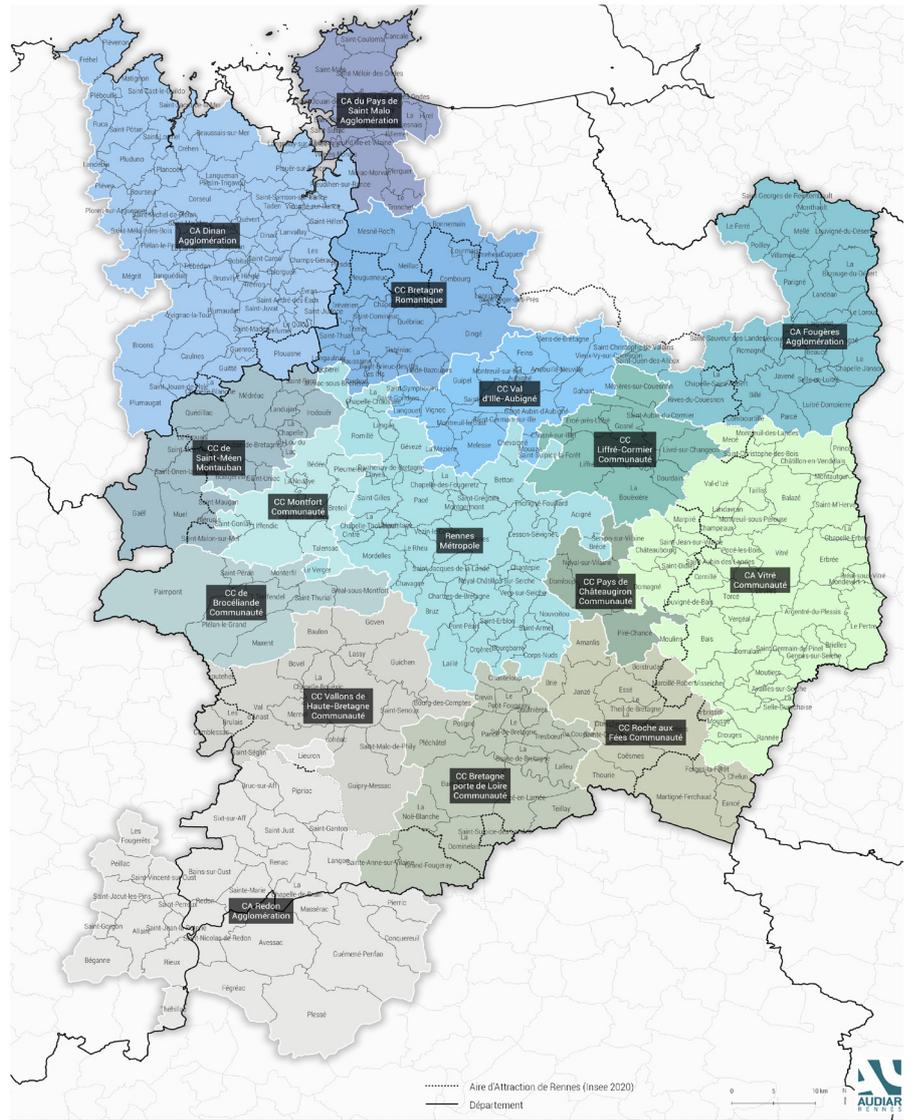
**Seize intercommunalités d'Ille-et-Vilaine et de Côtes d'Armor sont engagées dans un « Contrat de coopération »,** signé en novembre 2022. Ce contrat structure des coopérations territoriales à l'échelle d'un bassin de vie de plus d'un million d'habitants.

Depuis 2017, ces EPCI collaboraient sur les problématiques de la mobilité, via le volet coopération inclus dans le Pacte métropolitain d'innovation (déclinaison locale du Pacte État-

Métropoles). Animé par l'État et Rennes Métropole, avec l'appui de la Région Bretagne et du Département d'Ille-et-Vilaine, cet espace de travail coopératif a permis l'interconnaissance entre ces territoires, la production d'éléments d'appui aux politiques de mobilités et l'accompagnement de dynamiques territoriales. De nouvelles pistes de coopérations ont ensuite émergé, avec l'ambition partagée de structurer un cadre commun.

Le Contrat de coopération s'articule en quatre axes d'intervention : les mobilités, l'aménagement et le développement économique, les transitions écologiques et le tourisme. Il définit :

Périmètre du contrat de coopération en Ille-et-Vilaine et dans les Côtes d'Armor © AUDIAR



Source : IGN - Admin Express - Avril 2022  
 Visualisation : AudiAR - Avril 2023

- un plan d'actions 2022-2024 pour chacune des thématiques, définissant les premières actions à entreprendre, actions pilotées par une ou plusieurs intercommunalités ;
  - des principes de coopérations, visant à assurer, d'une part, la complémentarité des actions entreprises dans le cadre du Contrat de coopération avec celles déployées par les intercommunalités membres ou d'autres acteurs locaux ; d'autre part, la liberté offerte à chaque partenaire de définir son niveau d'investissement sur chacune des actions ;
  - une gouvernance associant les représentants de chacun des seize intercommunalités ainsi que l'État, la Région Bretagne et le Département d'Ille-et-Vilaine.
- Une enveloppe financière dédiée d'un million d'euros inscrite dans le Contrat métropolitain de relance et de transition énergétique

(CMRTE) et le Contrat de Plan État-Région (CPER) permet d'accompagner le déploiement des projets définis conjointement. L'agence d'urbanisme de Rennes (Audiar) contribue à ce contrat de coopération au travers la mise en partage d'enjeux communs, la réalisation d'études spécifiques dans le champ des mobilités, des espaces de coworking et du télétravail, de travaux sur l'organisation de la fonction logistique, d'un appui au groupe Popsu Transitions travaillant à cette échelle...

### ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Les agences d'urbanisme, outils territoriaux et multi partenariaux peuvent être les creusets d'un dialogue interterritorial aboutissant, in fine, à une forme contractuelle.

Par ailleurs, les agences accompagnent très souvent leurs territoires partenaires dans la candidature, la préfiguration et la mise en œuvre de contrats territoriaux, à l'image de l'ingénierie apportée aux territoires dans le cadre des contrats Action Cœur de Ville ou encore Petites Villes de Demain, les chefs de projets de ces contrats pouvant être positionnés au sein des agences d'urbanisme, comme à titre d'exemple à l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire (Addrn). Enfin, les agences d'urbanisme participent à l'évaluation des politiques publiques et conduisent ainsi, régulièrement l'évaluation de la mise en œuvre des contrats, notamment lorsqu'ils sont soumis à évaluation obligatoire (exemple des contrats de ville dont l'évaluation est cadrée au niveau national).



# C Coopérations territoriales

## ● DÉFINITION

Les coopérations territoriales renvoient à l'action commune de plusieurs entités, en l'occurrence des structures ou des territoires incarnés par des personnes.

Cette action se traduit dans des domaines variés : habitat, économie, agriculture, tourisme, etc. La plupart couvre plusieurs sujets, à l'image des contrats de réciprocité adoptés en Touraine en janvier 2019 qui traitent simultanément de sept thématiques : agriculture, attractivité, déchet, économie, énergie, mobilité, tourisme. Quoi qu'il en soit, les coopérations territoriales concernent systématiquement des problématiques pour lesquelles les acteurs réunis sont convaincus de l'intérêt commun à agir, parfois au-delà même de leurs champs de compétences. La question des mobilités constitue une parfaite illustration de ces enjeux dont la pertinence des réponses dépasse les périmètres administratifs.

En outre, ces alliances territoriales peuvent avoir des finalités différentes. Certaines visent la réalisation concrète d'un projet, d'autres l'élaboration d'une stratégie commune, d'autres encore la constitution d'une force lobbyiste vis-à-vis d'instances supra-territoriales.

Les « coopérateurs » partent du principe que faire ensemble c'est pouvoir mutualiser des moyens humains et financiers. La coopération porte également en elle le fait d'avoir plus de poids pour convaincre, agir, négocier,

etc. Se pose alors la question des rapports de force et de l'égalité de traitement au sein des coalitions. L'interconnaissance des parties prenantes et une posture d'ouverture face à ses préjugés sont posées comme préalables d'une dynamique de co-construction positive. Ainsi, faire projet ensemble, c'est garantir l'absence de domination d'un acteur sur un autre et le dialogue bienveillant. En différents endroits, des territoires ont exprimé cette crainte de voir la coopération se transformer en une sorte de collaboration « dégradée », autrement dit en une forme d'aide qui serait due par certains pour réaliser des projets décidés par d'autres sans que les premiers aient pu participer pleinement à la définition de l'objectif collectif.

Les coopérations reposent ainsi sur la volonté, des uns et des autres, de faire projet ensemble à un moment donné, dans un contexte particulier. Cette conjoncture favorable à l'établissement de transactions et de solidarités territoriales est fragile et sa pérennité incertaine. Ainsi, les coopérations nécessitent pour beaucoup un rééquilibrage permanent, l'évolution de posture d'une partie prenante pouvant par exemple perturber la dynamique d'ensemble.

La réussite d'une entente territoriale suppose que les différentes parties prenantes visent le même objectif et coordonnent leurs efforts, chacun avec ses propres atouts et un rôle à jouer. Appréhender les jeux d'acteurs et faciliter les échanges entre eux est

essentiel. Des médiateurs tels que des structures d'ingénierie locale, facilitateurs d'un dialogue bienveillant et d'une co-construction positive, peuvent utilement être mobilisés pour faciliter le rapprochement, la conclusion d'un accord et l'entretien de la dynamique entre les différents partenaires.

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Depuis quelques années, les programmes de travail des agences d'urbanisme affichent de plus en plus leur inscription dans le champ des coopérations territoriales, preuve de l'intérêt de ces alliances pour relever les enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Preuve aussi de l'intérêt et de la capacité des agences à contribuer à ces démarches. D'une manière générale, elles s'impliquent aujourd'hui dans les coopérations en capitalisant sur leurs savoir-faire historiques d'observation et d'analyse des dynamiques territoriales. Elles sont également souvent sollicitées pour leurs compétences de conception et d'animation de temps de travail en commun.

En revanche, elles sont encore peu nombreuses à mettre en avant des savoir-faire d'analyse des systèmes d'acteurs, d'accompagnement au changement ou de suivi-évaluation. Corollaire de ces positionnements, les agences sont plutôt mobilisées lors de la phase d'initiation de la coopération territoriale et pendant sa montée en puissance.

### Jardins ouvriers, Les jardins de la Baume à Seyssins

© AURG



# D Dialogue

## ● DÉFINITION

Le dialogue est une notion large qui désigne une discussion entre des parties prenantes (des territoires, des institutions) sur un objet commun pour aboutir à un accord. Au cœur du dialogue (inter)territorial, il y a des intérêts et objets communs à plusieurs territoires.

L'enjeu sous-jacent du dialogue est de créer un cadre organisé propice à l'échange, un climat de confiance permettant de produire du collectif. Cela suppose d'identifier clairement les objectifs du dialogue et de réunir les acteurs légitimes à intervenir et à agir.

Les scènes de dialogue interterritorial prennent des formes variées, issues des configurations locales et politiques. La forme la plus institutionnalisée du dialogue interterritorial est sans doute l'intercommunalité dont les modalités d'échange sont largement encadrées par le Code Général des collectivités publiques.

En parallèle, les territoires sont souvent engagés dans des scènes de dialogue moins institutionnelles, voire presque informelles. Ces scènes de dialogue complémentaires sont rendues nécessaires pour prendre en compte la diversité des échelles et des interdépendances dans laquelle se positionne le territoire. La mobilisation de figures politiques locales est souvent le déclencheur et/ou l'accélérateur de ces instances de dialogue territorial.

Le dialogue informel est souvent plébiscité au motif qu'il participe à fluidifier les échanges, et est nécessaire pour faire émerger des dispositifs plus formels ou les accompagner. On peut cependant se permettre de noter que le dialogue informel peut aussi parfois parasiter ou court-circuiter des scènes de dialogue plus formelles...

Les scènes de dialogue interterritorial ont vocation à être évolutives pour s'adapter à la maturation et au portage des objets/projets communs.

## ● POUR ILLUSTRER

L'ADMT est une dynamique initiée autour de l'appel à candidature «*Coopération métropolitaine*» lancé par la Datar en 2005 et destiné à consolider le rayonnement des métropoles françaises au niveau européen. La candidature toulousaine a fait émerger une Conférence Métropolitaine en charge de l'élaboration d'un projet de l'aire métropolitaine toulousaine traduit dans un programme d'actions pluriannuel. Les Conférences métropolitaines se sont poursuivies et ont permis la création de l'Association du Dialogue Métropolitain en 2013. Aujourd'hui, cette associa-

tion regroupe onze EPCI membres : la Métropole toulousaine et les «*villes d'équilibre*» qui gravitent autour (Albi, Auch, Montauban, Foix, Carcassonne, Tarbes-Lourdes, Cahors, Saint-Gaudens, Castres-Mazamet...). La Région Occitanie est un membre associé. L'association est animée par l'agence d'urbanisme de l'aire toulousaine (AUAT).

À la suite du renouvellement des exécutifs en 2020, l'association du Dialogue métropolitain a engagé une réflexion pour élaborer une nouvelle feuille de route, aboutissant à un nouveau projet de coopération territoriale pour la période 2023-2026.

Dans ce nouveau cadre, les Président.e.s ont convenu de dialoguer techniquement et politiquement à intervalles réguliers, de façon formelle sur des lignes de dialogue identifiées et de façon plus informelle pour favoriser l'interconnaissance et l'émergence éventuelle de dires métropolitains. Les trois lignes de dialogue identifiées par le projet sont :

- l'accompagnement des projets de revitalisation des territoires (avec la mise en place d'un club de revitalisation des territoires piloté par des élus référents) ;
- l'organisation d'un développement équilibré et en réseau (avec la mise en place d'un club des Directions économiques piloté par des élus référents) ;
- l'anticipation des défis communs face au

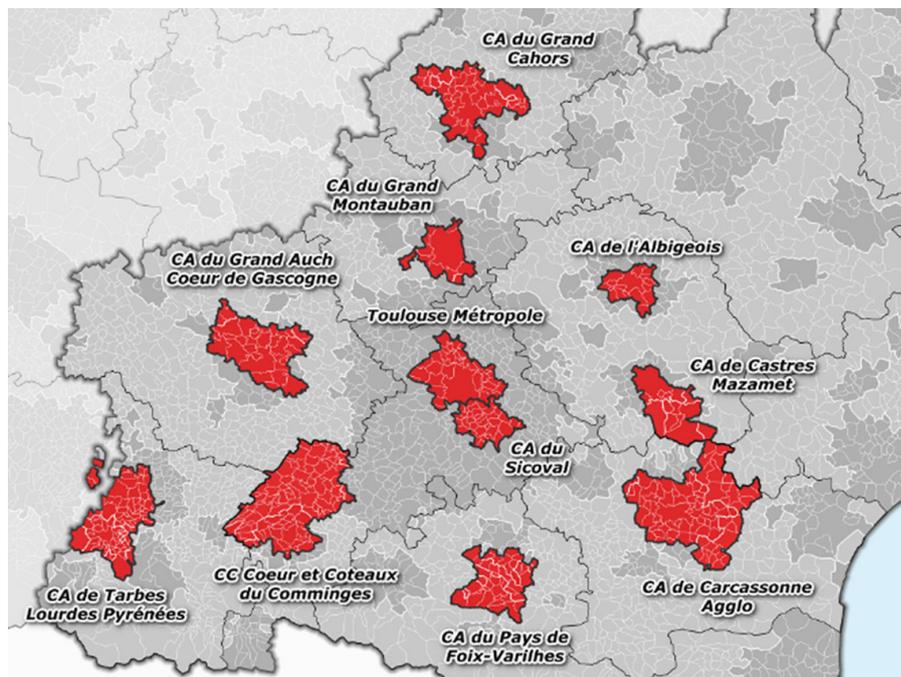
changement climatique et à la limitation des ressources (avec la mise en place d'un club environnement-énergie piloté par des élus référents).

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Les agences d'urbanisme semblent l'outil tout désigné pour préparer et animer le dialogue interterritorial. Elles ont une connaissance fine de leur territoire d'intervention, au-delà des limites institutionnelles. Elles participent à éclairer la pertinence des objectifs poursuivis par le dialogue (inter)territorial. Elles participent à créer de la connaissance et des représentations communes, rééquilibrant le déficit d'ingénierie de territoires peu dotés en la matière.

Le dialogue interterritorial est d'ailleurs au cœur des missions des agences d'urbanisme, telles que les identifie le Code de l'urbanisme. Les agences d'urbanisme sont ainsi : «*[des] organismes de réflexion et d'accompagnement [...] des politiques publiques*» ; elles sont appelées à «*participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement*» et à «*préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques*» (CU art. L132-6).

Territoire du dialogue métropolitain © AUAT



# F Flux, réseaux

## ● DÉFINITION

Un flux traduit un transfert d'une certaine quantité de personnes, d'objets (véhicules, marchandises), d'informations (données, messages) ou de capitaux par un moyen de communication. Ce déplacement se caractérise par une origine, une destination et un trajet. En géographie, ces flux s'inscrivent dans un espace support des points de départs et d'arrivées, et éventuellement du trajet qui les relie. Ils relient des lieux entre eux. Le maillage de cet espace par des flux, organisés et structurés en réseaux visibles ou non, permet le fonctionnement des systèmes territoriaux en produisant les interactions nécessaires aux éléments qui les composent.

Les supports de ces flux d'interrelations s'incarnent dans des réseaux. Ces derniers sont des ensembles d'éléments matériels (les infrastructures) ou immatériels (ondes électromagnétiques ou électriques, interconnexions informationnelles), assurant la mise en relation des différents lieux d'un territoire et des entités qui les occupent. Cette mise en réseau peut être facteur de cohésion territoriale (densification des liens), mais aussi d'hétérogénéité spatiale si les flux n'irriguent pas les espaces interstitiels, ce que l'on appelle l'effet tunnel (exemple des TGV ou des câbles de données).

La mesure de la qualité des flux renvoie à une optimisation des liens en matière de rapidité des échanges. Celle-ci peut être recherchée par des gains de vitesse générés par une diminution du temps de transmission du flux (augmentation technique de la vitesse d'échange avec la fibre optique, l'autoroute...) ou par une plus grande proximité spatiale (réduction des distances parcourues). Elle peut aussi être recherchée par une amélioration du réseau d'échanges et de la connectivité des points qui le composent. Cette optimisation vise, en partie, à s'affranchir de la géographie, des distances euclidiennes et des contraintes topographiques des territoires pour viser une métrique topologique plus directe et plus performante. « Être relié à » devient plus stratégique que « être à côté de » (Jean-Marc Offner).

L'analyse par les flux permet d'appréhender différemment les espaces géographiques. On qualifie davantage les territoires par leurs liens avec autrui que par leurs caractéristiques propres. On ne mesure plus seulement les stocks dans les lieux (leur taille en matière d'habitants, d'emplois, de richesses...), mais

le volume, le sens, l'intensité, la temporalité des liens entre lieux. Cette connaissance des interactions spatiales est souvent un préalable, une forme de diagnostic, sur lesquels s'appuyer pour construire des coopérations territoriales répondant au mieux aux besoins des différents territoires concernés.

## ● POUR ILLUSTRER

### Les outils d'observation statistiques

Depuis une quinzaine d'années, les « observateurs » des territoires cherchent à muscler leur corpus statistique et méthodologique pour construire la matière nécessaire à une lecture de ce qui se passe entre les lieux et plus seulement dans les espaces. Institutions, producteurs de données, universités, agences d'urbanisme ont exploré de nouveaux moyens de mesurer et représenter les flux entre territoires.

Plusieurs agences d'urbanisme se sont associées à des chercheurs (Nadine Cattan et le laboratoire Géographie Cité par exemple) et à l'Insee pour illustrer les liens entre territoires. Ils ont mobilisé notamment des données dites « bilocalisées » qui mesurent les relations entre une origine et une destination, comme les relations domicile-travail, domi-

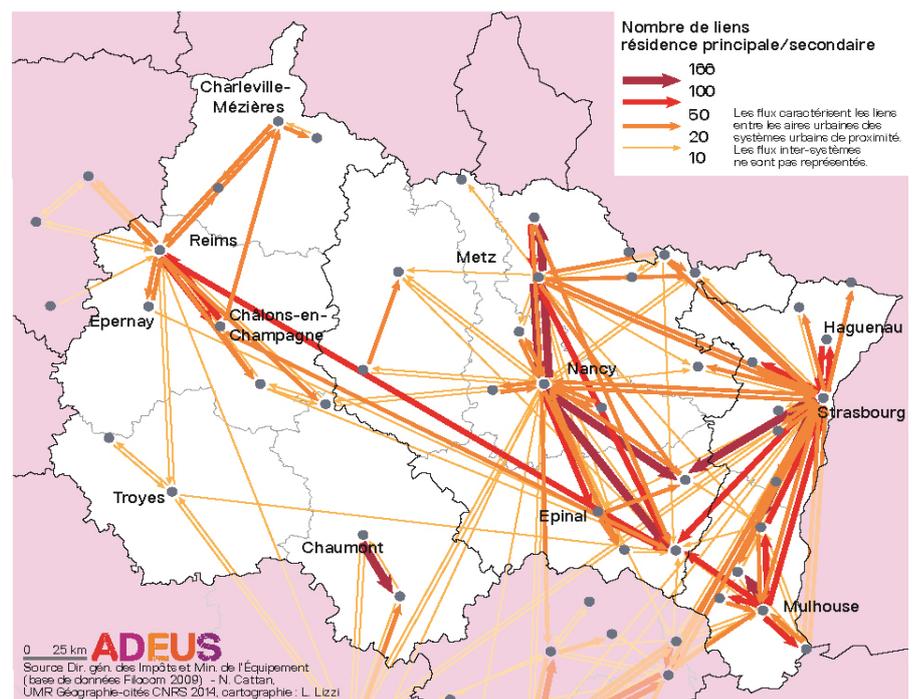
cile-étude, migrations résidentielles.

D'autres sources sont également mobilisées pour construire des indicateurs comme : liens résidence principale/résidence secondaire, liens entre sièges sociaux d'entreprises et leurs établissements, transferts d'établissements, coopérations en matière de co-publications scientifiques et de dépôts de brevets...

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME : ZOOM SUR LES TOILES

Au-delà de la mesure quantitative des flux, les agences d'urbanisme sont aussi les inventeurs et les développeurs d'outils de lecture systémique pour caractériser les interrelations entre les acteurs d'un territoire : les toiles. Celles-ci dessinent de véritables réseaux relationnels à associer aux structurations territoriales. Ces relations peuvent être d'ordre hiérarchique (donneurs d'ordre), commerciales (clients/fournisseurs), serviciels (prestations), associatives (club des dirigeants), informelles... Méthodes de représentation, leur conception mobilise une forte approche collaborative pour devenir de véritables outils d'aide à la décision participatifs. Elles sont notam-

### Indicateur de liens résidences principales/résidences secondaires attestant du rôle du massif vosgien comme bien commun pour l'ensemble de la région © ADEUS

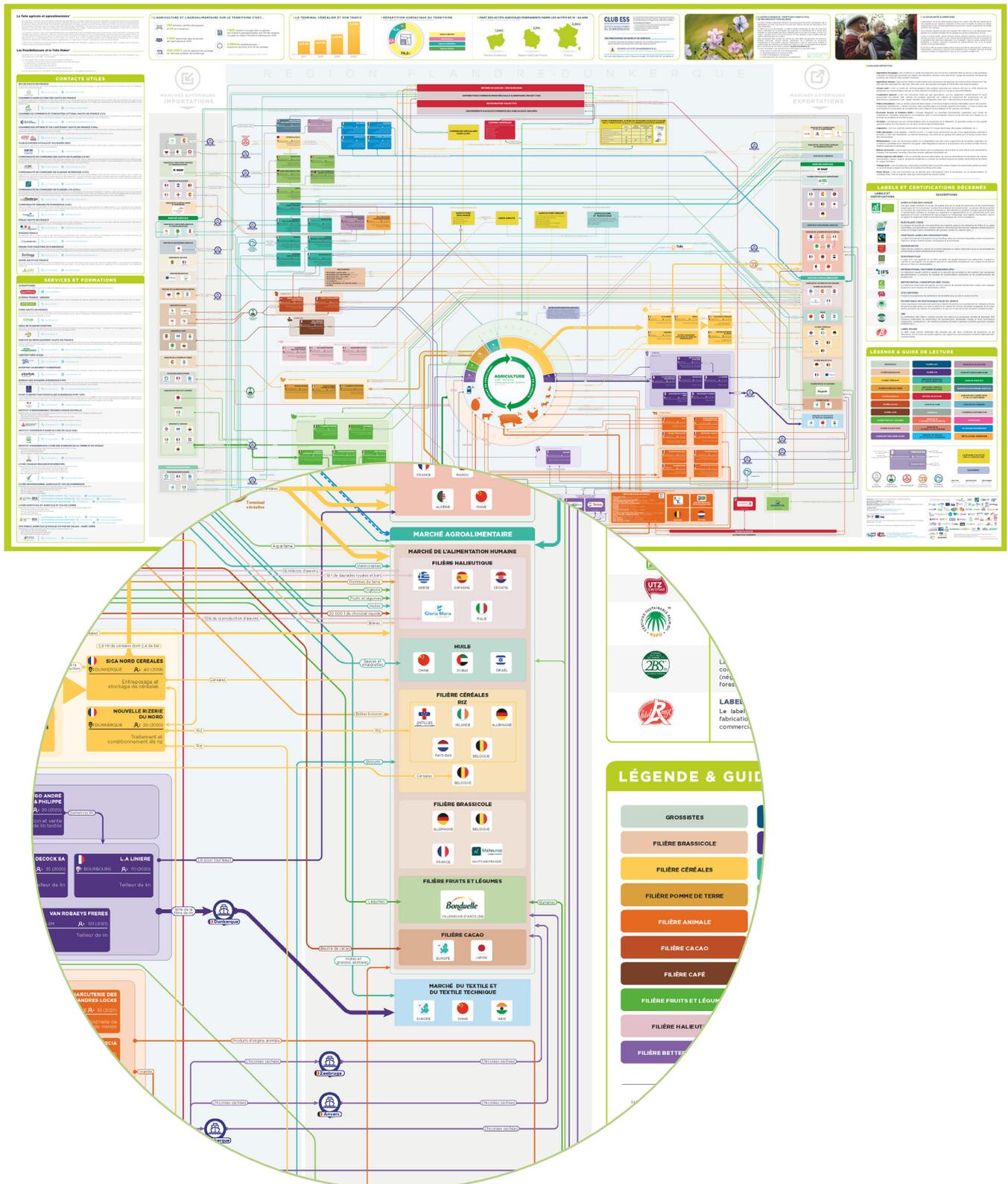


ment utilisées en matière de promotion territoriale, de stratégies organisationnelles, de négociations économiques, d'optimisation de filières et de processus autant industriels qu'environnementaux. Une vingtaine d'agences d'urbanisme les

déploie, notamment l'Agur en Flandre-Dunkerque, avec la première toile créée en 2009 et de nombreux sujets traités depuis. Les principales thématiques abordées portent sur : le tissu industriel, l'agriculture et l'alimentation, l'eau, la transition énergétique,

les acteurs sanitaires et sociaux, les acteurs du BTP, les acteurs de l'observation et système d'information...

La toile de la transition agricole et agroalimentaire 2021 © AGUR



# G Gouvernance

## ● DÉFINITION

Difficile d'évoquer un projet ou une politique publique sans en appeler à sa gouvernance. Et, lorsqu'on y fait référence, c'est pour la juger : une « bonne » gouvernance expliquerait la réussite d'un projet, une « mauvaise » gouvernance en serait le fossoyeur.

La gouvernance se réfère aux processus collectifs, formels et informels, qui déterminent, dans une société donnée, la manière dont les décisions sont prises. Elle dépasse largement la notion de gouvernement en se déplaçant vers celle du jeu d'acteurs conduisant à une décision. La hiérarchie s'efface au profit de la coordination et de la coproduction<sup>1</sup>.

La notion de gouvernance territoriale s'élargit à tous les acteurs associés publics, privés et associatifs en mesure de se mobiliser autour d'un projet. Apparaissent alors dans la sphère publique les notions de négociation, partenariat, contractualisation ou même d'expérimentation, qui ne faisaient, jusqu'alors que peu partie du registre des politiques publiques<sup>2</sup>.

Si le périmètre géographique et les champs de compétences des « gouvernants » de la sphère publique sont clairement définis, certains projets ou politiques publiques exigent un décloisonnement, une ouverture aux parties prenantes pour mieux s'adapter à la réalité d'un projet. Les élus vont s'associer à des acteurs non politiques (membres de la société civile, associations, citoyens, etc.) pour permettre de faire avancer des projets souvent transversaux et complexes.

La gestion de l'eau en est une des illustrations concrètes : le fonctionnement hydrologique se heurte au découpage administratif et aux compétences dévolues à chacun ; les enjeux liés aux usages, aux risques exigent dès lors la mise en place d'une gouvernance reposant sur la volonté partagée par toutes les parties prenantes et décisionnelles de définir une stratégie commune et des actions à mettre en œuvre par chacune des parties. Parler de « gouvernance de l'eau », c'est reconnaître la multitude des parties intéressées et la complexité des politiques à mettre en œuvre. On peut supposer que les tensions croissantes autour de la gestion des « ressources » naturelles vont engager des recompositions des gouvernances en place.

Issue d'une responsabilisation collective autour d'un objet commun, la gouvernance est donc chargée de produire un système de régulation plus ou moins formel, en s'appuyant sur des acteurs divers qui ont la capacité de mettre en place des règles et actions de différentes natures. La gouvernance participe ainsi de l'innovation organisationnelle.

## ● POUR ILLUSTRER

### COMMUTE, une gouvernance pour faciliter les déplacements dans l'agglomération toulousaine

L'agglomération toulousaine connaît depuis plusieurs décennies une très forte croissance démographique et économique, avec des répercussions directes sur la mobilité, malgré les efforts déployés en termes de transports publics et d'infrastructures. Le nord-ouest de l'agglomération, qui concentre l'aéroport et l'implantation d'entreprises de l'aéronautique, constitue une vaste zone d'emplois et où les problématiques de déplacements, notamment des navetteurs, sont exacerbées.

Les décideurs publics et privés ont donc constitué un tour de table de neuf partenaires<sup>3</sup> pour mettre en place des solutions de mobilité innovantes : le projet COMMUTE est né d'une volonté commune d'expérimenter une gouvernance publique/privée, sou-

tenue pendant trois ans par l'Europe (projet labellisé UIA, financé par les fonds FEDER). COMMUTE a ainsi permis de mettre en place un plan de déplacements interentreprises, des aménagements vélo sur voirie et au sein des entreprises, une communication au plus près des salariés, ... et plus globalement de mettre en place des habitudes de travail en commun reposant sur une meilleure interconnaissance et la certitude partagée que « la puissance des actions est conditionnée par la capacité des acteurs à agir en convergence<sup>4</sup> ».

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Missionnées par leurs partenaires, les agences d'urbanisme s'inscrivent dans les gouvernances mises en place. A minima, elles doivent donc analyser les jeux d'acteurs et la gouvernance pour proposer des réponses adaptées ; elles sont aussi souvent amenées à interpeller leurs partenaires pour faire évoluer la gouvernance d'un projet.

<sup>1</sup> Voir Cambo#6, Lexique, Stella Manning, a'urba

<sup>2</sup> Voir Cambo#6, Lexique, Stella Manning, a'urba

<sup>3</sup> Toulouse Métropole, Tisséo Collectivités, Aéroport Toulouse-Blagnac, Airbus et ses sous-traitants de premier rang, l'AFNOR

<sup>4</sup> Verbatim issu des entretiens réalisés par l'AUAT pour l'évaluation de la gouvernance de COMMUTE. L'agence a accompagné le projet de sa genèse à son évaluation.

### Séance de travail collective

© A'URBA





**Wittenheim**

© AURM



dépendant d'elle. Du type de produit dépendent l'importance du centre et l'étendue de la zone desservie. Avec l'émergence de la notion de « Métropole », le terme économique d'« hinterland » s'est affirmé pour parler des zones d'influence des villes. Ce n'est pas tant la taille qui compte pour mesurer leur rayonnement, mais certaines fonctions spécifiques, comme le commandement d'une région hinterland. La métropolisation produit ainsi un ensemble hiérarchisé de cités-régions, avec des pôles de richesse et des espaces sous influence. Elle oppose ainsi les pôles urbains moteurs aux hinterlands dépendants et périphériques (Samson, 2011), mais dans tous les cas étroitement dépendants l'un de l'autre (Talandier, 2018). Souvent synonyme de relations verticales (et donc hiérarchisées), la notion d'hinterland se distingue d'autres termes, insistant davantage sur les relations horizontales ou systémiques entre territoires comme les notions d'« interdépendances » ou de « métabolisme ».

### ● POUR ILLUSTRER

#### L'hinterland des ports méditerranéens

En 2018 et 2019, les agences d'urbanisme du grand sud-est (neuf agences associées) ont réalisé une étude portant sur l'hinterland

portuaire des ports méditerranéens. À la demande de la Mission interministérielle pour l'axe Méditerranée-Rhin-Rhône-Saône, chargée de valoriser cet axe logistique, ce travail d'analyse a permis de qualifier le fonctionnement et les enjeux de cet hinterland. Il s'agissait à la fois :

- d'un recensement et d'une cartographie des principales zones et plateformes logistiques autour de cet axe, représentant l'essentiel de l'hinterland du Port de Marseille-Fos (sans toutefois l'englober dans sa totalité) ;
- d'un état des lieux des concurrences et complémentarités entre ports maritimes (Marseille, Toulon, Sète et la façade méditerranéenne) ;
- d'une analyse des potentiels et des effets de concurrences d'usages du foncier portuaire autour des ports maritimes et fluviaux.

Depuis plusieurs années, les agences d'urbanisme éclairent le fonctionnement du système logistique lié aux ports méditerranéens, et en premier lieu celui de Marseille-Fos (premier Port français, desservant douze régions hors Région PACA et vingt-deux pays). Au regard de son importance, la taille relativement réduite de son hinterland interroge : son positionnement à l'échelle du « Grand Delta du Rhône » et le renforcement des complémentarités portuaires font partie des enjeux

pour accroître son influence et réduire, au global, les distances parcourues par les marchandises (redescendant souvent en camion depuis les ports d'Europe du Nord).

### ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

L'analyse des flux logistiques a permis aux agences d'urbanisme de se positionner comme acteurs produisant de la connaissance sur les liens physiques entre territoires, notamment ceux liés au trafic des marchandises. Les agences situées sur des territoires portuaires, comme Le Havre, Dunkerque ou Marseille, sont plus naturellement entrées dans ces sujets : Marseille avec les réflexions sur le « grand delta », le Havre autour de l'« Axe Seine ».

Depuis quelques années, elles innovent et étoffent leurs savoir-faire en analysant les réseaux d'acteurs, au moyen de « toiles » (industrielles, portuaires, logistiques... cf. définition des échelles (locales, régionales, interrégionales, voire nationales) est essentielle à la réflexion. Elle permet de comprendre les enjeux locaux, ainsi que les positionnement (complémentaires ou concurrents) plus larges.

# H Horizontale/verticale (coopérations)

## ● DÉFINITION

Le terme « coopérer » désigne l'action de participer à une œuvre commune. La coopération questionne alors les personnes qui agissent et l'œuvre commune à laquelle elles participent.

Lorsqu'il est question de coopération territoriale, ce sont majoritairement les personnes compétentes en matière d'urbanisme qui sont acteurs des coopérations, à savoir les collectivités territoriales, l'État, et leurs ingénieries. L'œuvre commune à laquelle ils participent porte sur l'aménagement et l'évolution des territoires sur lesquels ils partagent des compétences. Or, l'organisation administrative française décentralisée amène les collectivités, et leurs compétences, à se chevaucher sur des territoires et des thématiques d'aménagement très diverses. D'autant que les acteurs disposant de compétences en urbanisme ont tendance à se multiplier ces dernières années, et ce sur des territoires dont les périmètres s'étendent.

Dans ce contexte, les coopérations territoriales s'orientent généralement vers deux formats qui tendent à se généraliser, parfois à

être opposés. Le premier format de coopération territoriale est celui d'actions menées par des collectivités de même niveau qui lient leurs territoires pour en penser conjointement l'aménagement et les évolutions. On parle alors de coopérations horizontales. Elles trouvent leur concrétisation en France au travers de démarches telles que les inter-SCoT. Les inter-SCoT consistent à la définition de principes, voire d'actions, d'aménagements communs par plusieurs décideurs de SCoT pour orienter l'aménagement de leurs territoires, souvent connexes, vers une organisation à large échelle complémentaire plutôt que concurrentielle. Les coopérations horizontales impliquent ainsi des collectivités dotées des mêmes compétences et qui n'entretiennent, sur le plan légal, pas de rapports hiérarchiques. Elles choisissent de coopérer avec les territoires voisins afin d'appréhender collectivement les dynamiques sociales, économiques, et/ou environnementales, qui dépassent les limites administratives de leurs compétences. Elles peuvent ainsi traiter de thématiques d'aménagement territorial très diverses, dès lors qu'elles relèvent de leurs

compétences d'urbanisme.

Le second format privilégié dans les coopérations territoriales en France est celui des coopérations dites verticales. À l'inverse de celles horizontales, elles impliquent des collectivités ou acteurs territoriaux qui partagent un même territoire, à différentes échelles, mais avec des compétences pour son aménagement différenciées et/ou hiérarchisées. Les coopérations verticales ont ainsi plutôt tendance à se former autour de sujets précis dont les compétences et connaissances sont divisées entre plusieurs acteurs et échelles. Par exemple, les actions et politiques concernant la gestion de l'eau impliquent différents acteurs, niveaux de décisions et d'ingénieries, et sont déclinés sur de grands territoires partagés que sont les territoires des grands fleuves et/ou les bassins versants.

Les formats choisis par les acteurs territoriaux pour coopérer sur des problématiques communes interrogent quant à leurs avantages, leurs limites et la pertinence de les distinguer. Les coopérations horizontales, entre collectivités de même niveau, ont l'avantage d'être facilitées par un langage commun entre

## Schéma illustratif des coopérations verticales et horizontales

© AUDAP



### Exemple de coopération verticale

pour la gestion de l'eau entre acteurs de différents niveaux :  
Région, Département, Agence de l'Eau, SCoT, communes,  
Métropole, Chambre d'agriculture, associations, distributeurs

### Exemple de coopération horizontale

pour décider, entre collectivités de même niveau, de principes  
et d'actions d'aménagement partagés :  
entre plusieurs SCoT en créant un Inter-SCoT, entre plusieurs EPCI  
en créant un Pôle métropolitain...

## Vue aérienne de Pau

© AUDAP



leurs décideurs. Ils disposent des mêmes compétences et traitent des mêmes problématiques territoriales, bien que leurs territoires diffèrent. Les coopérations entre collectivités de même niveau, qui se comprennent mieux, peuvent ainsi théoriquement plus aisément s'approcher de « collaborations », au sens du sociologue Michel Callon<sup>1</sup>.

En revanche, le principe constitutionnel d'égalité des collectivités territoriales peut limiter l'engagement pris entre les collectivités participant à une démarche de coopération horizontale. Une collectivité ne pouvant exercer de tutelle sur une autre, l'engagement pris par les collectivités dans le cadre d'une démarche de coopération tient à leur bonne volonté et au niveau de contrainte qu'elles acceptent de donner à ces coopérations. Or, le niveau de contrainte auquel elles s'astreignent volontairement est souvent réduit. Une contrainte réduite peut nuire à la mise en œuvre opérationnelle des orientations et politiques décidées dans le cadre de coopérations horizontales sur des territoires étendus.

Cette difficulté à concrétiser les coopérations entre décideurs territoriaux en actions sur les territoires est d'autant plus forte que les orientations multithématiques décidées dans ce type de démarche ont tendance à revêtir un caractère généraliste. Face aux difficultés à pérenniser les démarches de coopérations horizontales et à leur attribuer une dimension opérationnelle, certains chercheurs<sup>2</sup> et techniciens ont avancé l'idée d'y intégrer des acteurs autres que politiques. Ces acteurs, qui relèveraient par exemple de la sphère économique ou de la société civile, pourraient

inciter les élus à dépasser le stade documentaire des coopérations et encourager la dimension opérationnelle de ces démarches ainsi que leur suivi dans le temps.

Ces difficultés sont atténuées dans le cadre des coopérations verticales par leur caractère « multi-niveaux », et souvent concentré sur un sujet unique de coopération, qui les amène à intégrer régulièrement des acteurs autres que les élus des collectivités. En revanche, elles peuvent rencontrer plus de réticences de la part de ces derniers. Si le principe d'égalité des collectivités territoriales empêche une tutelle entre leurs différents niveaux, il n'en reste pas moins qu'elles ont tendance à entretenir des positions défensives entre elles sur les territoires qu'elles partagent. Il faut rappeler que les changements dans l'attribution des compétences décentralisées ont été fréquents ces dernières années.

De plus, si les coopérations verticales traitent souvent de sujets précis qui n'appellent pas toujours une hiérarchisation des compétences et du pouvoir de décision de chaque collectivité, les relations entre les documents d'urbanisme qu'elles élaborent respectivement restent régies par des règles hiérarchiques qui peuvent se ressentir au moment de coopérer.

Ces tensions hiérarchiques entre « niveaux » peuvent s'alourdir quand l'État, ou ses services déconcentrés, participent à la démarche de coopération. Leur présence peut encore être synonyme de contrainte pour certaines collectivités, même si les démarches de coopération ont vocation à être plus informelles et moins contraignantes pour leurs partici-

pants que ne le sont d'autres procédures de l'urbanisme. Les coopérations verticales semblent alors inciter à réviser les rapports ascendants/descendants entre les collectivités et l'État pour tendre vers des politiques territoriales décidées dans un cadre plus négocié que hiérarchique.

Si les démarches de coopérations horizontales et verticales connaissent toujours des difficultés quant à leur caractère opérationnel, leur pérennité ou dans l'implication de leurs participants, ils semblent qu'elles puissent apprendre l'une de l'autre pour trouver une plus grande effectivité. Toutes deux invitent plus globalement l'ensemble des acteurs territoriaux à réviser les rapports qu'ils entretiennent sur leurs territoires et à expérimenter de nouvelles méthodes de faire pour leur aménagement.

Les coopérations entre collectivités de même niveau avec des approches multithématiques VS les coopérations entre collectivités et acteurs d'échelles différentes et/ou complémentaires sur des sujets précis.

1. CALLON Michel, « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », L'Année Sociologique, 1986, vol. 36, pp. 169-207

2. Par exemple :

- DUGUA Benoît, Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise, thèse sous la direction de VANIER Martin, 2015, Université Grenoble Alpes, 21 janvier 2015, 857 p.

- DOUAY Nicolas, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », L'Information géographique, vol. 77, n° 3, 2013, pp. 45-70

# Inter-SCoT

## ● DÉFINITION

L'inter-SCoT est une démarche de coopération volontaire invitant à mettre en cohérence et à articuler des politiques publiques d'aménagement et de développement territorial sur un vaste territoire. L'inter-SCoT s'appuie sur une culture commune des enjeux liés à ce grand territoire. Dans son ouvrage intitulé « Les démarches inter-SCoT en France. État des lieux en 2009 et perspectives » (2010), l'Institut Paris Région qualifie l'inter-SCoT de « démarche interterritoriale dont le principal but est d'apporter de la cohérence à des SCoT contigus au moment de leur élaboration ou de leur mise en œuvre ».

Pour les élus, il s'agit de « faire ensemble » en « faisant projet » au sein d'un territoire vécu, dans le cadre d'une gouvernance souple et efficiente, et selon un mode de fonctionnement propre. Espace de vision et de réflexion partagées, l'inter-SCoT permet, ainsi, de fédérer, de mettre en adéquation et en réseau, de manière progressive, les territoires de la planification.

Ne disposant d'aucune base juridique dans le Code de l'urbanisme, un inter-SCoT peut être mis en place sous la forme d'une simple démarche (Lyon, Ille-et-Vilaine) ou d'un Groupement d'intérêt public (GIP) (Toulouse au départ de la démarche), dès lors que plusieurs structures porteuses de SCoT souhaitent coopérer. L'inter-SCoT peut également être créé sous l'impulsion de collectivités territoriales et d'un préfet.

## ● POUR ILLUSTRER

### L'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne

Démarche volontariste d'adhésion issue d'accords entre neuf (en 2004) puis onze (en 2006) puis treize (en 2013) et, aujourd'hui, douze (réduction par fusion de deux SCoT en 2022) syndicats mixtes porteurs de SCoT contigus ou proches du SCoT de l'Agglomération lyonnaise, l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne constitue, territorialement, un vaste système métropolitain multipolaire par le bipôle Lyon - Saint-Étienne complété par plusieurs « agglomérations moyennes » telles que Villefranche-sur-Saône, Vienne, Bourgoin-Jallieu ou Roanne. Tout en préservant les valeurs identitaires de chaque SCoT, l'inter-SCoT permet d'orienter l'aménagement et la cohérence des politiques publiques sur l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne. L'inter-SCoT est un collectif d'acteurs qui « pèse sur les décisions » par

des prises de positions et des avis communs des douze syndicats mixtes. C'est une communauté professionnelle et un réseau technique accompagnés par l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon) et l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise (Epures) et un espace de dialogue et de réflexion inclusif avec des partenaires tels que le Pôle Métropolitain ou le Syndicat des mobilités des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise (SMT AML).

Son fonctionnement technique consiste en une rencontre des chefs de projet SCoT en Comité technique (Cotech) toutes les six semaines environ (auxquels peuvent participer des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales) et en des Groupes projets (GP) dédiés à des thématiques constitutives des grands enjeux de l'aménagement du territoire : démographie, foncier, emploi, transition écologique, etc. De 2004 à 2018, la coordination de la démarche était assurée par UrbaLyon et Epures ; depuis 2018, un chargé de mission au Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sépal), porteur du SCoT éponyme, est mise à disposition pour occuper cette fonction à temps partiel. Le fonctionnement politique de l'inter-SCoT repose sur :

- au moins une rencontre annuelle pour sanctionner le précédent et fixer le pro-

gramme de travail de l'année ;

- chaque année, des rencontres, forums, séminaires et visites plus thématiques et/ou territoriales.

L'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne a été initié en 2002 par les intercommunalités puis officialisé en 2004 via la signature d'une convention partenariale. Cette convention a permis, aux syndicats mixtes porteurs de SCoT, d'élaborer une feuille de route de l'inter-SCoT. Au début des années 2000, cet inter-SCoT fut une démarche pionnière en France ; suivront les inter-SCoT Grand bassin toulousain, Gironde, Littoral Côte d'Opale, notamment.

## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Dans la plupart des démarches d'inter-SCoT, les agences d'urbanisme interviennent en qualité d'Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et pour des missions d'animation et/ou de coordination. Pour cela, les agences mobilisent la connaissance thématique qu'elles produisent notamment sur les sujets d'habitat, de mobilité ou encore d'environnement, etc., en vue d'élaborer une planification stratégique à l'échelle d'un grand territoire. Elles mettent en place, dans ce contexte des dispositifs de pilotage et de partage avec les chefs de projets SCoT.

## LA PAROLE À

### Jérémy TOURTIER (Sepal, SCoT de l'Agglomération Lyonnaise)

Coordinateur de la démarche inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne depuis 2018

« L'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne (dite « Amelyse ») est né sous l'impulsion de deux facteurs : le Préfet de l'époque, qui invitait les territoires au dialogue en considérant que le SCoT lyonnais était relativement étroit au regard de son aire d'attraction, et la volonté des élus locaux de prendre en main leur destin en parallèle de l'élaboration par l'État d'une Directive territoriale d'aménagement (DTA de l'Aire métropolitaine lyonnaise). Il est important de signaler que l'ancien président d'UrbaLyon a été à l'initiative de cette démarche informelle en réunissant les élus de ce vaste territoire lors du Forum de Bron, en 2003. Depuis, l'inter-SCoT demeure une scène d'échanges politiques appréciée des élus où chaque président de SCoT peut parler d'égal à égal avec ses homologues.

Alimenté par les syndicats de SCoT au prorata de leur population, le budget de cette démarche

est d'environ 150 000 €. Il finance les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Étienne qui répondent, ainsi, aux besoins des SCoT en matière de production de connaissance mutuelle, de formalisation d'avis communs, ou encore de production d'outils d'articulation des politiques publiques.

Parmi ces outils, un « Chapitre Commun », élaboré en 2006 et actualisé en 2013, a été intégré dans l'ensemble des Projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des douze SCoT. Aujourd'hui, de nouveaux défis questionnent ce modèle de développement : Zéro artificialisation nette (Zan), neutralité carbone, denserements résidentiel et économique, etc.. Autant de sujets qui mobilisent l'ingénierie pluridisciplinaire des deux Agences d'urbanisme autour de quatre grandes problématiques : l'accueil démographique et les grands équilibres de développement, les mobilités d'échelle métropolitaine, le développement économique et l'urbanisme commercial, et les enjeux communs de transitions écologique et énergétique. »

Pour plus d'informations sur l'inter-SCoT, ses productions et son actualité : [www.inter-scot.fr](http://www.inter-scot.fr)

# J Jeux d'acteurs

● DÉFINITION

Un territoire peut se différencier d'un espace par sa dimension « humaine » et les acteurs qui le façonnent. Or, ces acteurs ont des intérêts, des représentations, des objectifs et des stratégies. Parfois similaires, parfois contradictoires, ces logiques propres à chaque individu ou groupe (collectivité, parti, association, collectif, mouvement...) nourrissent ce que l'on peut appeler le jeu ou le système d'acteurs. Apparaissant au « grand jour » lorsque des divergences sont révélées sur un sujet ou un territoire donné, les jeux d'acteurs peuvent ainsi déboucher sur des alliances, des rivalités voire des conflits, mais aussi des solutions de gouvernance et de dialogue.

Dans la sphère publique, ces jeux d'acteurs peuvent reposer sur plusieurs facteurs s'entrecroisant.

- Souvent insuffisante pour expliquer les logiques d'acteurs, notamment en milieu rural, l'appartenance politique doit être complétée par l'appartenance géographique ou institutionnelle : un élu ayant souvent intérêt à défendre la collectivité à laquelle il est le plus directement rattaché au détriment des autres, fussent-elles du même bord que lui.
- Le plus évident lorsque l'on pense à des élus est sans doute le lien partisan qui unit de manière classique des personnalités politiques autour de la conquête et gestion de territoires, par opposition à d'autres formations politiques.
- Plus conjoncturelle, mais rejoignant souvent les deux précédents, la position vis-à-vis de projets de territoire ou d'aménagements anime le jeu d'acteur selon l'opportunité ou le risque que chacun y associe (attractivité vs effet NIMBY, principe d'égalité vs de compétitivité...).

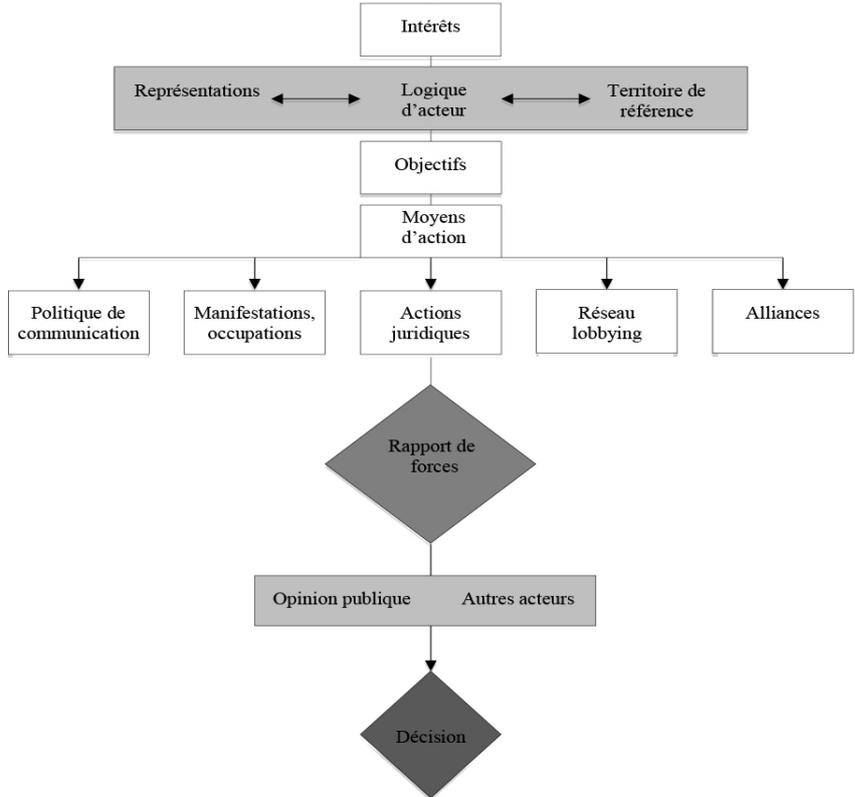
Sur ce troisième point, si les relations entre élus sont la partie la plus visible des jeux d'acteurs, elles ne doivent pas occulter l'influence exercée par les milieux économiques (CCI, grandes entreprises, chambres et coopératives agricoles, bailleurs et promoteurs immobiliers...) et associatifs (préservation de l'environnement, du cadre de vie, défense de la chasse, des usagers des transports en commun...).

● POUR ILLUSTRER

De nombreux exemples existent. On en citera ici trois de natures différentes. Ainsi, alors que le lien partisan a joué un rôle majeur dans la construction de certains systèmes politiques locaux encore ancrés dans

Schématisation des relations entre acteurs

© PHILIPPE SUBRA, GÉOPOLITIQUE LOCALE : TERRITOIRES, ACTEURS, CONFLITS, ARMAND COLIN, COLLECTION U, 2016, P. 24



l'imaginaire collectif tels que la « banlieue rouge » communiste qui s'est bâtie en opposition à la capitale parisienne durant le xx<sup>e</sup> siècle on a vu à l'inverse, les communautés béarnaises, de couleurs politiques différentes amenées à se rapprocher au sein d'un pôle métropolitain, de par leur appartenance géographique et en réaction à la création de l'agglomération basque voisine.

Enfin, dernier exemple, dans le champs des projets d'aménagements, le plus récent et le plus connu est sans aucun doute le cas de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes qui a mis en lumière les discrètes divergences entre la mairie de Nantes, la Région Pays de la Loire ou encore l'État tandis que la scène médiatique était alimentée par la lutte opposant altermondialisme, agriculteurs locaux, milieux économiques et dépositaires de l'ordre public.

Difficiles à résumer, les jeux et stratégies d'acteurs peuvent toutefois être schématisés de différentes manières. L'image ci-dessus tente une approche partant des intérêts (eux-mêmes façonnés par trois facteurs) qui se

transcrivent en objectifs puis en diverses actions qui alimentent le jeu d'acteur (ou rapport de force si opposition).

● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Les agences d'urbanisme sont dans une position complexe vis-à-vis des jeux d'acteurs : dépendantes financièrement des collectivités et autres acteurs des territoires, elles ne peuvent mettre à nu les divergences d'intérêts et de représentations de ses membres sans mettre à mal leur existence. Elles ne peuvent cependant agir comme si elles n'existaient pas afin de proposer un accompagnement proportionné. Elles peuvent enfin et surtout incarner le rôle de personne tierce, organiser des temps d'échanges permettant aux jeux d'acteurs de prendre une forme plus concertée que ne le feraient des rivalités interterritoriales sans dialogue.

# M Métabolisme

## ● DÉFINITION

Le métabolisme urbain et/ou territorial décrit l'ensemble des flux de matière et d'énergie mis en jeu par le fonctionnement d'une société inscrite dans un territoire. C'est une méthode qui vise à décrire et comptabiliser les flux qui entrent ou sont prélevés sur un territoire, qui y sont consommés, stockés ou transformés, et qui en ressortent. Le métabolisme d'un territoire reflète son régime socio-écologique.

On peut caractériser les approvisionnements comme des flux de matières qui rentrent et sortent d'un territoire pour que les fonctions primaires de ses composantes (individus, entreprises, biodiversité) puissent s'y maintenir. Ces flux sont ceux qui résultent des extractions dans la biosphère, des transformations et des consommations pour finalement être rejetés, la plupart du temps, dans la nature.

L'analyse du métabolisme porte principalement sur la réalisation d'une évaluation et d'un bilan chiffré grâce à l'identification et la quantification de l'ensemble de ces flux qui peuvent être divisés en deux catégories :

- les flux directs, qui sont les flux importés sur le territoire concerné et que l'on peut facilement comptabiliser à leur entrée. Les flux directs sont la somme des importations de matière brute, de produits finis ou semi-finis et des extractions locales considérées comme des ressources issues de la biosphère pour être consommées sur le territoire ;
- les flux indirects, qui prennent en compte les matières mobilisées en amont dans les phases d'extraction et de fabrication d'un produit fini qui sera, lui, importé sur le territoire.

## ● HISTORIQUE

Dès 1965, les consommations de ressources des villes américaines font l'objet d'interro-

gations. Abel Wolman, pionnier des ingénieurs en santé environnementale réalise alors les premières études de comptabilisation des flux de matière entrants et sortants par personne sur un territoire fictif d'environ un million d'habitants. Bien qu'approximative, son étude présente déjà les limites aux questions d'autosuffisance d'une ville. Dans les années 1970, probablement à la suite des chocs pétroliers, l'approche par les flux énergétiques des villes est particulièrement scrutée. Les approches thématiques (sur l'énergie, sur les questions des polluants, sur les matériaux) se multiplient dans les années 1980 et 1990. Il faudra pour cela attendre les années 2000 pour des études plus complètes et plus rigoureuses.

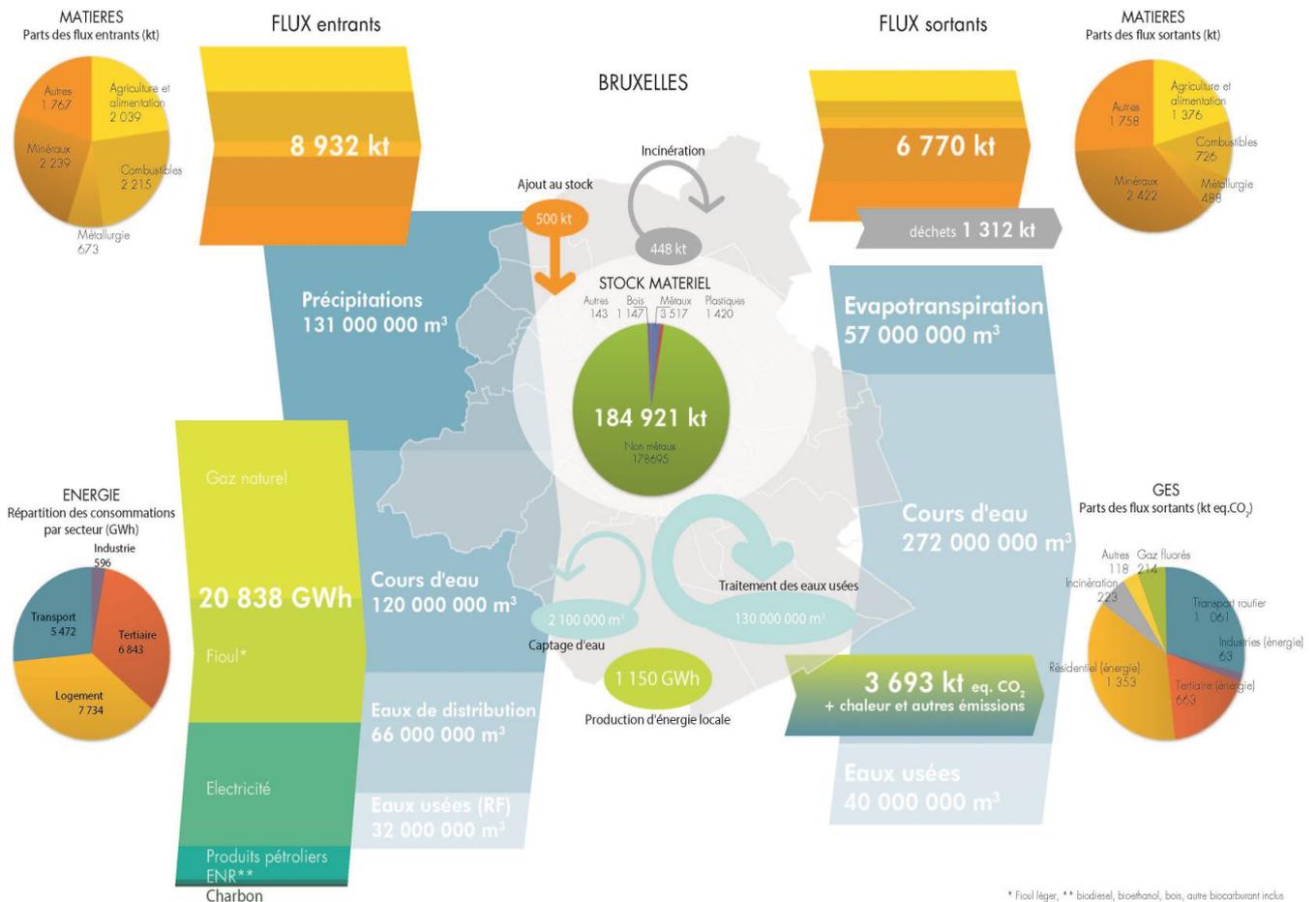
## ● POUR ILLUSTRER

### Le métabolisme de Bruxelles-Capitale

« Dans le cadre de la mise en œuvre de l'axe

## Métabolisme urbain, région de Bruxelles Capitale

© MÉTABOLISME URBAIN DE LA RÉGION BRUXELLES-CAPITALE, 2011. SOURCE : ICEDD-ECORES-BATIR POUR LE COMPTE ET AVEC LA CONTRIBUTION DE BRUXELLES ENVIRONNEMENT 2014



\* Fioul léger, \*\* biodiesel, bioéthanol, bois, autre biocarburant inclus  
Source : ICEDD - ECORES - BATIR, pour le compte de la Région de Bruxelles Capitale, bilan provisoire avril 2014



Ressources et Déchets de l'Alliance Emploi-Environnement, Bruxelles Environnement a réalisé une étude visant à quantifier les flux de matières, d'eau et d'énergie qui entrent en Région bruxelloise, qui y sont consommés, transformés ou stockés et qui en sortent. Le bilan métabolique réalisé dans ce cadre a notamment montré qu'en raison de son caractère urbain et de la prédominance du secteur tertiaire, la Région bruxelloise est caractérisée par une économie fortement linéaire et dépendante de l'extérieur. L'étude a également mis en évidence l'importance quantitative de certains flux dont, en particulier, ceux liés aux secteurs de la construction, de l'agriculture et de l'alimentation ou encore, aux combustibles et produits pétroliers.<sup>1</sup>»

### ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

À ce jour, si un certain nombre de territoires se sont lancés dans ces approches métaboliques, peu d'agences d'urbanisme y sont associées. L'Institut Paris Région a publié une étude recensant les territoires et les structures analysant leurs métabolismes.

L'agence d'urbanisme de Bordeaux (a-urba), à titre d'exemple, s'est lancée dans le chantier en 2020, inscrivant cette approche dans un approfondissement de la connaissance des flux interterritoriaux, avec pour objectif d'augmenter de manière tangible les protocoles de coopérations interterritoriaux en cours de rédaction. Les travaux ont été approfondis en 2021, en analysant cinq flux métaboliques : l'alimentation, les matériaux de construction, l'énergie, l'eau et les déchets. L'appui d'experts

universitaires (Artistide Athanassiadis et Benoit Ribon<sup>2</sup>) a été nécessaire pour cadrer des éléments de méthode et de données. L'appui de partenaires techniques (Alec, Arec, Unicem, Fibois, CREC NA, CCGAAD de Bordeaux Métropole) a été nécessaire pour présenter des premiers résultats. Le syndicat de SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise y a trouvé un intérêt particulier, entrant en résonance avec deux préoccupations majeures : la question des coopérations interterritoriales et l'identification des ressources territoriales.

1. Source : environnement.brussels

2. Aristide Athanassiadis est chercheur, co-titulaire de la Chaire d'économie circulaire et de métabolisme urbain à l'Université Libre de Bruxelles. Benoit Ribon est consultant en stratégies territoriales pour la gestion des ressources, fondateur de Dynarti/O

# M Métropolisation

## ● DÉFINITION

La métropolisation traduit d'abord un processus d'évolution des espaces urbains. Les géographes y voient la poursuite du grossissement des villes qui deviennent métropoles. Cette croissance se fait d'abord par une intensification, une concentration des fonctions urbaines (population, emplois, activités de services et économiques, finances...) sur un même espace et une expansion de cet espace urbain.

Elle se traduit aussi par une dispersion de l'urbain dans des « aires métropolisées », espaces les plus fréquemment pratiqués, structurés par la mobilité et les flux. Ceux-ci construisent des territoires spatialement discontinus où la connexité (« être relié à ») devient aussi importante que la contiguïté (« être à côté de »).

Enfin, la métropolisation signifie la mise en réseaux des villes dans des systèmes à échelles variables : régionales, nationales et internationales. La métropolisation est accompagnée par l'augmentation des flux (de personnes, de marchandises, mais aussi immatériels) favorisés par l'amélioration des performances des moyens de transports et des technologies de la communication et de l'information.

Une lecture plus économique voit dans la métropolisation une incarnation spatialisée de la mondialisation. La globalisation des échanges invite les villes à se positionner les unes par rapport aux autres, quitte à entrer quitte à rentrer en concurrence. Pour se distinguer, l'excellence économique, l'innovation, l'attractivité sont érigées en modèle de développement territorial.

Les années 2000 voient la compétitivité des métropoles comme un leitmotiv fort des politiques publiques d'aménagement des territoires.

La garantie d'entraînement des territoires voisins n'est pas toujours présente. Alors que la métropolisation génère par ailleurs une spécialisation marquée des fonctions des territoires et dans certains cas, des externalités négatives comme de la congestion, des dégradations environnementales ou encore de la ségrégation socio-spatiale (notamment en termes d'accès et de droit à la ville).

## ● MÉTROPOLISATION ET MÉTROPOLISÉS

La création du statut de métropole au sens institutionnel a créé une confusion entre les métropoles « objets administratifs » et les métropoles des géographes et économistes.

La métropolisation « institutionnelle » revient à une mutualisation et un transfert de compétences communales vers une collectivité locale au statut juridique de « métropole ».

## ● POUR ILLUSTRER

### Un atlas pour voir les inter relations métropolitaines

Au début des années 2010, l'agence d'urbanisme de Bordeaux (a-urba) s'est demandé : qui étaient les voisins de Bordeaux ? Il s'agissait d'identifier « l'espace relationnel » bordelais. Pour y répondre, il a été choisi de replacer Bordeaux dans sa dynamique de développement et notamment dans sa métropolisation. Le choix du format atlas a invité à spatialiser pour la première fois la métropolisation, à travers le cas d'une grande agglomération française. La publication s'affranchit d'un cadre trop rigide : l'approche est multiscale, sans définir de périmètres d'analyses au préalable et en adaptant la focale de lecture selon chaque thème abordé. Elle a surtout essayé d'analyser les liens entre territoires autant que les lieux observés.

L'objectif du document était d'identifier les territoires avec qui les acteurs du territoire

bordelais (acteurs économiques, de la société civile, habitants/usagers...) interagissent pour aider les acteurs institutionnels (notamment les collectivités) à mieux rentrer en dialogue pour construire plus collectivement un développement territorial qui accompagne la métropolisation de Bordeaux.

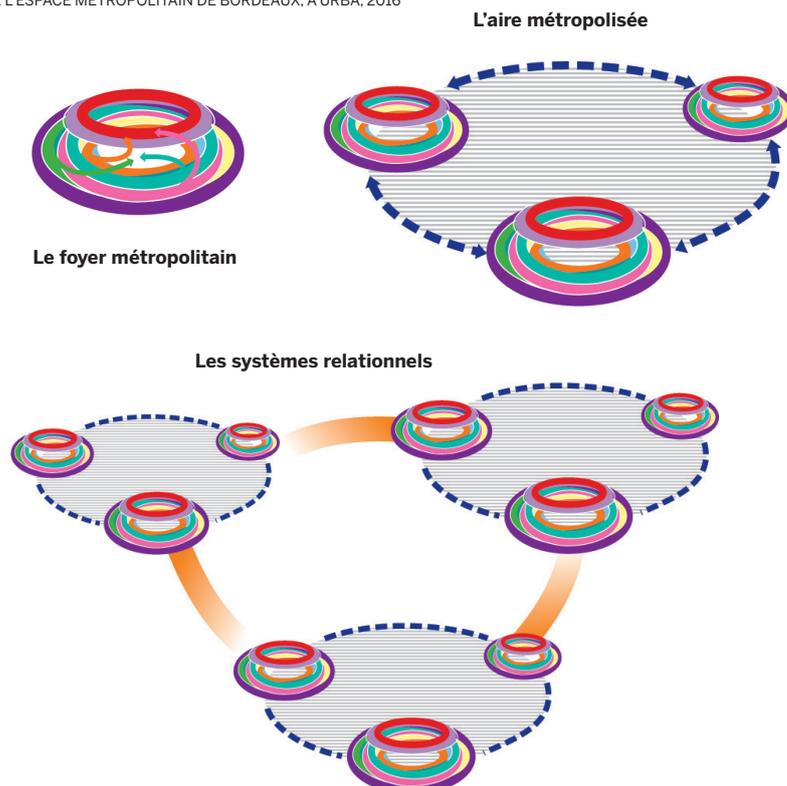
## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Depuis 2017, la Fnau, en partenariat avec France Urbaine, Intercommunalités de France et l'ANCT, publie régulièrement l'outil d'observation Métroscope<sup>1</sup>. Le document dessine un portrait des métropoles françaises, de leurs spécificités, ainsi que certaines de leurs fragilités. Dispositif d'observation qui s'appuie sur une soixantaine d'indicateurs, il construit une méthodologie, un référentiel et une base de données partagés entre les territoires des métropoles. Il analyse quatre fonctions métropolitaines (la fiscalité, l'enseignement supérieur et la recherche, l'emploi, l'habitat) ainsi que la qualité de vie dans les territoires observés.

1. [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

### Les échelles de la métropolisation

© ATLAS DE L'ESPACE MÉTROPOLITAIN DE BORDEAUX, A'URBA, 2016



# P Pôle métropolitain

## ● DÉFINITION

Parmi les nombreux outils facilitant les coopérations entre les territoires, les pôles métropolitains ont émergé au début des années 2010, avec la loi du 16 décembre 2010, relative à la réforme des collectivités territoriales.

Ces outils sont des regroupements volontaires d'EPCI à fiscalité propre et doivent former un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un des membres compte plus de 150 000 habitants (sauf pour les territoires frontaliers dont l'EPCI principal peut ne compter que 50 000 habitants). Les pôles métropolitains sont des syndicats mixtes fermés : les départements ou les régions ne peuvent s'y associer. Ces associations permettent aux collectivités membres de relever des défis dits « d'intérêt métropolitain », à savoir des projets à des échelles qui dépassent généralement les frontières géographiques et les compétences des EPCI qui les composent et qui demandent, entre les membres, de la coopération et des solidarités. Les projets et/ou actions développées peuvent concerner le développement économique, la promotion de l'innovation, les questions d'enseignement supérieur et de recherche, la culture,

l'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale, le développement des infrastructures et services de transports...

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la France comptait 25 pôles métropolitains. Concernant la définition des périmètres, deux logiques prévalent : une logique d'aire, qui regroupe des territoires contigus d'un seul tenant – Centre-Atlantique, Pays de Béarn, Nantes-St-Nazaire... et une logique de réseau, rassemblant des territoires sans continuité territoriale (Loire-Bretagne par exemple). Le réseau peut être local et rassemblé alors autour d'un EPCI phare, ou à caractère davantage stratégique en rassemblant plusieurs EPCI de grande taille.

S'il est difficile de dresser un bilan des actions et projets réalisés depuis la constitution des pôles (les projets initiés courant souvent sur des temporalités de long terme), il est intéressant de comprendre les motivations des élus des territoires constitutifs de ces pôles.

A titre d'exemples, ainsi, au-delà des nombreux sujets traités par le pôle métropolitain Loire-Bretagne (développement économique, alliance des territoires...), l'accent a

été mis sur la question de l'accessibilité, répondant à une volonté historique de désenclavement territorial.

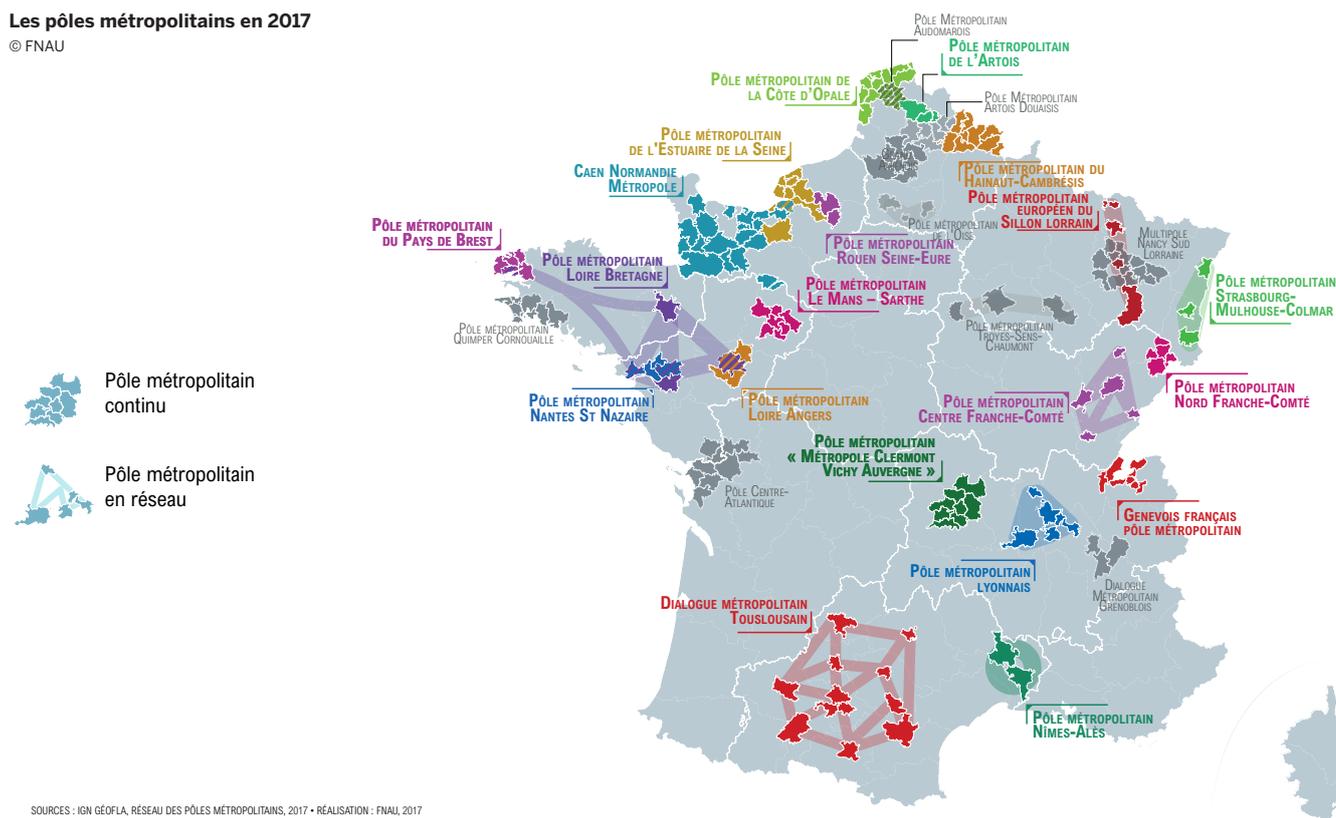
Le pôle métropolitain Pays de Béarn, dans ses statuts fondateurs et projets en cours, met en avant l'identité béarnaise comme fondement de la création du pôle. Les projets de valorisation de la culture et du patrimoine local structurent en grande partie un des derniers nés des pôles métropolitains, faisant probablement contrepoids à la constitution d'un EPCI XXL basque sur l'autre moitié du département.

Depuis fin 2022, le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, par la démarche « Trajectoire 2050 », fait vivre un espace de débat politique et développe des expérimentations pour accompagner le changement (lignes de covoiturage, Zan dans le péri-urbain, intensification foncière...)

Centre Atlantique enfin, regroupant des agglomérations de taille moyenne (La Rochelle, Rochefort, Niort et Fontenay-le-Comte) qui, par leur association, donnent à voir un espace cohérent et dynamique sur la façade atlantique, jouant ainsi le contrepoids des métropoles nantaises et bordelaises voisines.

## Les pôles métropolitains en 2017

© FNAU



# R Réciprocité (contrat de)

## ● DÉFINITION

Un contrat de réciprocité est un outil de coopération. Il encourage un dialogue entre voisins, la complémentarité entre villes et campagnes, voire des solidarités entre grandes et petites collectivités. Ce type de coopération urbain-rural peut permettre de développer une vision de l'aménagement plus « horizontale », moins pyramidale.

L'innovation de cet outil réside dans la forme de la coopération. Ici, point d'institutions nouvelles, de fusions de structures. Les réciprocités s'appuient sur la recherche de projets communs, gagnant-gagnant, ce qui offre une souplesse intéressante mais une pérennité aléatoire. « Chacun met ce qu'il veut sur la table, c'est la métaphore de la fête

des voisins, rompant avec l'obligation de contiguïté territoriale, l'approche des contrats de réciprocité prend acte de l'effacement des limites tant physiques que symboliques entre la ville et la campagne et fait le pari que les interdépendances croissantes entre les territoires permettent de dépasser les oppositions habituelles au profit de nouvelles relations fondées sur le dialogue et les échanges ».<sup>1</sup>

Ces types de contrats ont été inventés dans le cadre des assises de la ruralité en 2014 et repris lors du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 ([www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-réciprocite](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-réciprocite)). À l'origine, un accompagnement avait été imaginé dans le cadre des Contrats de Projet État Région ainsi que dans les contrats État métropole, sans pour autant avoir été systématisé.

En 2015, quatre projets avaient été initiés. Des territoires, comme la Touraine en ont créé une dizaine, pour autant, aucun recensement n'est réalisé. Il est aujourd'hui impossible de savoir comment ces dispositifs se déploient.

## ● POUR ILLUSTRER

### Les Vosges, bien commun de la région Grand Est

Deux contrats de réciprocité ont vu le jour ou sont sur le point de devenir entre la ville et l'Eurométropole de Strasbourg et des territoires vosgiens.

Un premier contrat a vu le jour à l'automne 2019 entre la métropole alsacienne, la communauté de communes de la vallée de la Bruche et la CA de Saint-Dié. Autour de la sauvegarde de la voie ferrée Strasbourg - Saint-Dié, le contrat s'est focalisé sur la thématique du développement touristique de proximité. Des premières actions concrètes ont pu voir le jour notamment pour soutenir et promouvoir des grands événements et leur accessibilité par le train : le Festival International de Géographie de Saint-Dié, la fête de la forêt de la vallée de la Bruche.

Un second contrat est en cours de constitution entre la ville, l'Eurométropole de Strasbourg et le parc naturel régional des Vosges du nord. Il s'inscrit dans le contexte du changement climatique. Dans ce cadre, les actions se répartissent autour de plusieurs thématiques : la protection de l'environnement avec des perspectives d'échanges entre centre d'interprétation, aménagement du territoire/mobilités et co-développement des territoires.

1. Synthèse sur les liens urbains ruraux, Réseau 7Est

2. Exemple des contrats de réciprocité en Touraine : mise en œuvre systématique des contrats dès la création de la métropole ([unadel.org](http://unadel.org))



# Systèmes (territoriaux)

## ● DÉFINITION

La littérature définit un système comme un ensemble présentant une unité et se regroupant autour d'une certaine forme d'organisation. Il se construit à partir d'interactions, de relations plus ou moins fortes entre ses différentes composantes. Pour faire système territorial, les éléments qui le constituent sont des portions d'espaces, des territoires (et bien souvent désignées comme des villes aussi). Appliquée à l'espace, cette lecture systémique met en avant des formes d'organisations des territoires qui s'affranchissent des modèles habituels construits sur des relations urbaines hiérarchiques. Un système territorial s'incarne dans des formes spatiales plus réticulées et polycentriques. Au-delà de la structuration à partir de lieux fixes, il existe des liens entre ces points construisant des réseaux, le tout offrant une certaine homogénéité faisant système.

Les systèmes territoriaux sont donc d'abord des objets géographiques, qu'il convient déjà d'identifier et de donner à voir avec des outils de diagnostics adaptés. Les flux qui

structurent le fonctionnement du système ne sont ainsi pas toujours « visibles ». Au-delà des échanges matériels, incarnés principalement par les infrastructures de transports et les divers réseaux de gestions des ressources (énergies, eaux, déchets, informations...), il existe un maillage d'interactions plus relationnelles entre les territoires composant le système. Celui-ci est donc aussi un objet « relationnel » plus ou moins conscient, lisible, reconnu ou construit.

Dans une société qui s'affiche de plus en plus comme mobile et constituée en réseau, un enjeu émerge à mieux intégrer cette organisation en systèmes dans les politiques d'aménagement et de développement des territoires. Il s'agit d'inventer des objets « organisationnels » à partir de ces systèmes pour qu'ils puissent avoir des capacités d'actions réelles. Construits de façon volontariste autour d'enjeux communs ou d'un projet spécifique, leur organisation politique reste à inventer. Ils peuvent être plus ou moins formels, plus ou moins institutionnels, avec ou sans existence juridique. Leur gou-

vernance est à penser et à créer, pour dépasser les compétences périmétrales habituelles.

## ● POUR ILLUSTRER

### Les 26 systèmes urbains de proximité définis en 2010

En 2018, les agences d'urbanisme de Bordeaux (a'urba) et de Pau-Bayonne (Audap) ont contribué à l'élaboration du Sradet de Nouvelle-Aquitaine en proposant une description du fonctionnement territorial de la région qui dépasse la lecture hiérarchique d'une armature urbaine classique ou la simple juxtaposition des centralités de projets issues des SCoT. Revisitant la méthode des aires urbaines de l'Insee avec des seuils plus adaptés, elles ont identifié des polarités économiques, estimé leurs zones d'influence et qualifié les relations entre ces espaces de vie quotidiens (par leur volumétrie et l'intensité des échanges). La lecture spatiale de ces résultats révèle de véritables systèmes territoriaux locaux qui structurent l'ensemble de l'espace régional.

## LES SYSTÈMES URBAINS FRANÇAIS : UNE APPROCHE RELATIONNELLE

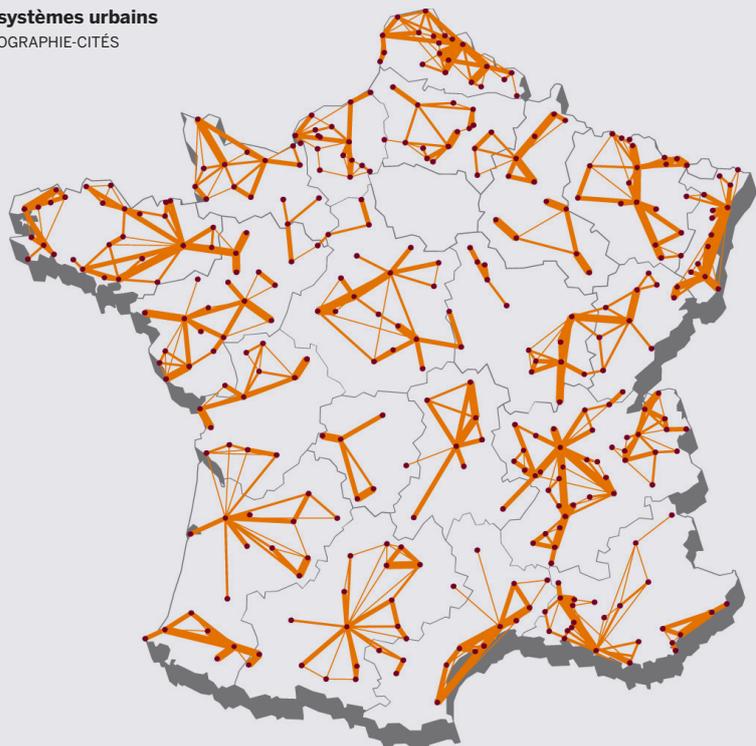
Les travaux sur les systèmes urbains ont été développés à partir de 2010 par le laboratoire Géographie-cités<sup>1</sup> et utilisés par la Datar<sup>2</sup> notamment pour construire ses politiques d'aménagement à l'échelle régionale.

Pour tenter de cerner l'ensemble des interactions qui lient les villes entre elles, l'étude a porté sur plusieurs types de liens (mobilités et loisirs, connaissance et informations, économies et finances) et les a analysés en traitant autant les volumes cumulés des flux que leur diversité (le nombre de thèmes concernés). Ces travaux révèlent l'existence de réseaux « faisant système » incarnés dans 26 systèmes urbains de proximité. L'emboîtement de ces derniers met ensuite en exergue des fonctionnements multiscalaires propre à l'organisation territoriale française, avec :

- des relations de proximité, construisant souvent des systèmes régionaux : l'urbain se transforme et la notion de métropole-réseau devient de plus en plus pertinente ;
- des relations transversales inter-systèmes à l'échelle nationale : réseaux urbains connexes à distance et réticulés ;
- des connexions de tous les systèmes avec la région parisienne.

### Les systèmes urbains

© GÉOGRAPHIE-CITÉS



1. [www.cairn.info](http://www.cairn.info)

2. [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)

# X EPCI XXL

## ● DÉFINITION

L'Acte III de la décentralisation (2014-2015) ayant procédé à la fusion des Régions et à l'affirmation des métropoles et des intercommunalités, ces dernières ont mécaniquement été incitées à devenir plus importantes afin de : plus peser dans l'organisation institutionnelle ; mutualiser des moyens et disposer d'une force de frappe financière. Le paroxysme de cette dynamique s'illustre à travers les EPCI dits « XXL ».

La taille évoquée par cette appellation répond à un critère précis. Il ne s'agit pas d'une mesure selon la population, la superficie ou d'un statut ; les EPCI XXL allant de 38 000 habitants et 500 km<sup>2</sup> avec la Communauté de communes Terroir de Caux (38 000 habitants, 500 km<sup>2</sup>) à 1 900 000 habitants et 3 150 km<sup>2</sup> avec la métropole d'Aix-Marseille. La référence à la taille XXL est à mettre en lien avec le nombre de communes.

Si la définition n'est pas précise en termes de seuil, la législation a indirectement intégré ce concept en permettant aux intercommunalités de grande taille de déroger via l'article 154-1 du CU au principe « 1 EPCI = 1 PLUi » : d'abord en 2017, pour des intercommunalités de plus de 100 communes, avant que ce seuil ne soit diminué de moitié en 2019.

Se sont donc des objets de coopération intercommunale majeurs, voire même de coopération intercommunautaire puisque ces EPCI sont souvent issues de la fusion d'anciennes communautés qui sont désormais en lien. Les EPCI XXL pourraient donc être qualifiés « d'espaces de coopération intercommunautaire intégrés » disposant d'instances multiples, répondant à plusieurs logiques (bureau, commissions thématiques, pôles territoriaux...), d'une ingénierie et de moyens financiers plus importants qu'auparavant, ce qui ne signifie pas pour autant que le dialogue y est toujours fluide et sans accroc.

## ● POUR ILLUSTRER

### L'exemple de la CA Pays Basque

L'AdCF (aujourd'hui Intercommunalités de France) s'est intéressée en 2017 aux EPCI XXL, définies comme étant des structures intercommunales de plus de 80 communes. Elles étaient alors au nombre de 40.

La CA Pays basque mise en avant sur la carte ci-contre peut servir d'exemple. Regroupant 300 000 habitants, 158 communes autrefois organisées au sein de 10 EPCI, elle recouvre

quasiment la moitié des Pyrénées-Atlantiques. Facilitée par une identité culturelle commune, la fusion n'est cependant pas évidente entre un littoral très attractif et touristique et un hinterland rural et montagnard en déprise démographique par endroits. Cette géographie occasionne des débats parfois intenses sur la nécessité d'un rééquilibrage en direction de l'intérieur des terres pouvant entrer en contradiction avec le dynamisme du littoral, pour autant soumis à de fortes pressions foncières.

La recherche de compromis se trouve en une organisation interne complexe : entre un bureau exécutif, des commissions thématiques « classiques » et des pôles territoriaux hérités des anciennes communautés ainsi que des PLUi infra communautaires qui ne partagent pas les mêmes périmètres.

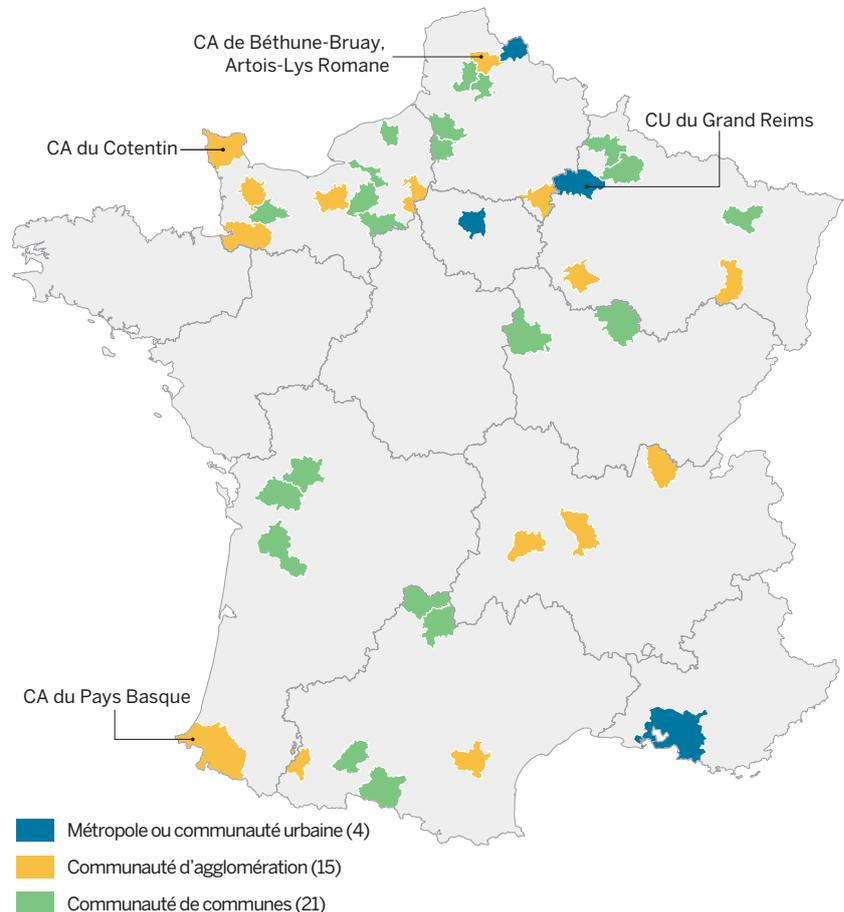
## ● PLACE DES AGENCES D'URBANISME

Les EPCI XXL remplacent plusieurs communautés par une seule collectivité de grande taille. Cette dimension invite souvent à lancer des démarches de projet pour créer du lien entre territoires infra EPCI, si ce n'est des documents réglementaires (PLUi parfois infra communautaires ou SCoT), pour lesquelles les agences sont spécialisées et peuvent aider à créer du dialogue. Cependant, le remplacement de multiples collectivités par un unique donneur d'ordre fait aussi peser le risque de la dépendance envers cet acteur, alors que par ailleurs, bien souvent, le nombre d'interlocuteurs politiques et surtout techniques lui n'a pas tendance à diminuer.

### 40 intercommunalités « XXL » en 2017

Nombre de communes et de communes déléguées supérieur à 80)

© SÉMINAIRE NATIONAL DE LA FABRIQUE PROSPECTIVE – GOUVERNANCE DES COMMUNAUTÉS XXL, GRAND REIMS, 2018, P. 1





Avec le soutien de



---

**DIRECTRICE DE LA PUBLICATION:** Brigitte Bariol-Mathais, Déléguée Générale de la Fnau

**PILOTAGE ÉDITORIAL:** Lionel Bretin (Aurba), François Cougoule (Aurba), Karine Hurel (Fnau), David Marx (Adeus), Pascal Taton (Scalen), Emmanuel Thimonier-Rouzet (UrbaLyon)

**CONTRIBUTEUR.ICES:** Simon de Bergh (Agam), Lionel Bretin (Aurba), François Cougoule (Aurba), Hugo Grandjean, Clara Hollandre, David Marx (Adeus), Lena Neuville (AUAT), Hélène Rasneur (Audiar), Aurélie Ravier (ATU37), Emmanuel Thimonier-Rouzet (UrbaLyon)

**CRÉDIT PHOTOGRAPHIQUE DE LA COUVERTURE:** © Caroline Evain

**GRAPHISME:** Héloïse Tissot - **IMPRESSION:** Imprimé avec des encres végétales par l'Imprimerie de la Centrale Lens, 62302 Lens, janvier 2024 - **ISSN:** 1295-5760

Document téléchargeable sur [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

---



22, RUE JOUBERT - 75009 PARIS - FRANCE  
01 45 49 32 50 - [FNAU@FNAU.ORG](mailto:FNAU@FNAU.ORG) - [WWW.FNAU.ORG](http://WWW.FNAU.ORG)