

REGARD D'EXPERT

DE LA FORCE À LA PUISSANCE

L'AGGLOMÉRATION CÔTE BASQUE-
ADOUR AU DÉFI DE L'OUVERTURE



BILAN
PROSPECTIF



DANIEL BEHAR
ACADIE-REFLEX
NOVEMBRE 2013



Daniel BEHAR

Géographe, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris Est Créteil, Maître de conférences à l'Ecole des Ponts - Paris Tech et Directeur de la coopérative ACADIE.

Après avoir travaillé longtemps sur la politique de l'habitat et la politique de la ville, il intervient davantage aujourd'hui sur les questions relatives aux stratégies territoriales (développement, cohésion, gouvernance...). A ce titre, il a œuvré à maintes reprises dans le département en participant notamment à la démarche d'élaboration du Schéma d'Aménagement du Pays Basque ou bien celle de « Dessine-moi le Pays basque ». Par ailleurs, associé à Chistian de Portzamparc dans le cadre de la consultation internationale relative au Grand Paris, il est impliqué dans de nombreux projets qui en résultent: Grand Roissy, cluster Descartes, Paris-Saclay...

L'Agglomération Côte Basque - Adour va être confrontée dans les mois qui viennent à des échéances importantes. Pour les préparer, il a été décidé de réaliser une démarche inédite de « bilan prospectif » visant à dégager les principales leçons de son intervention, sur la longue durée afin d'éclairer les questionnements et les enjeux à venir.

Ce texte ne constitue nullement la synthèse des différents travaux réalisés à ce titre. Il est le résultat d'une observation extérieure de cette production collective, qui s'appuie sur ces travaux, les réflexions et analyses produites par les élus et services de l'Agglomération pour en livrer ici un libre commentaire.

Il est construit tout au long de son cheminement - de l'analyse rétrospective aux interpellations prospectives - autour de trois axes qui sans être exhaustifs ont paru à même de caractériser l'Agglomération :

- ▶ son fonctionnement institutionnel, de son organisation interne à sa place dans le paysage local,
- ▶ sa conception du rôle de l'action publique, c'est-à-dire les valeurs qui l'animent et les responsabilités qu'elle s'est donnée,
- ▶ et enfin, sa vision pour le développement du territoire, son projet en quelque sorte.

1 UNE AGGLOMÉRATION FORTE ET COHÉRENTE

1.1 LA ROBUSTESSE D'UNE COOPÉRATIVE INTERCOMMUNALE

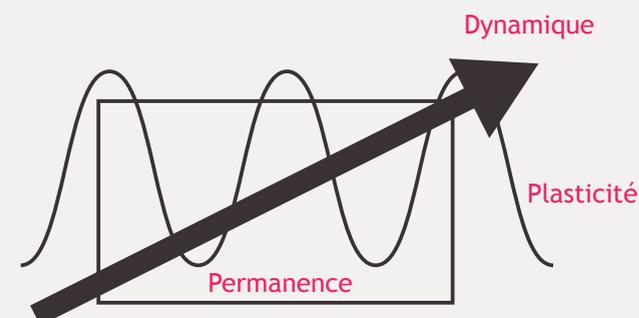
Il n'est nul besoin de revenir sur la spécificité de l'Agglomération Côte Basque - Adour parmi les intercommunalités urbaines en France. Ses deux dénominations successives (District Bayonne-Anglet-Biarritz et Agglomération Côte Basque - Adour) l'expriment clairement : elle n'est pas construite autour d'une ville-centre (à l'instar de l'Agglomération de Pau pour prendre un exemple proche) et par conséquent elle ne structure pas un rapport centre/périphérie classique au sein du « bloc local » de l'action publique territoriale. L'équivalence « historique » entre ses membres qui la caractérise pourrait donc justifier à elle seule le qualificatif « coopératif » que l'on propose ici.

On ne peut en réalité en rester là : d'abord parce que d'autres intercommunalités urbaines sont organisées autour de situations géographiques plus ou moins comparables (en Ile de France par exemple, voire l'agglomération voisine Sud Pays Basque). La singularité de l'Agglomération Côte Basque - Adour tient nous semble-t-il davantage à ce que, sur la base de cette équivalence fondatrice, s'est installé un mode d'implication très spécifique de ses membres. Ce mode d'implication - considérant l'Agglomération comme un « bien commun » également partagé - a induit ce que l'on peut caractériser rétrospectivement comme une « robustesse » de l'intercommunalité.

Cette robustesse se manifeste au travers de la combinaison au fil du temps de trois processus :

- ▲ Une permanence structurelle,
- ▲ Une plasticité des modes de faire,
- ▲ Et une montée en puissance de l'action publique sous formes de politiques publiques.

C'est ce rapport entre robustesse et mode d'implication de ses membres qui nous conduit à caractériser l'Agglomération comme une coopérative.



▼ UNE PERMANENCE STRUCTURELLE

L'Agglomération est connue pour sa stabilité institutionnelle qui fut longtemps celle de son périmètre et historiquement celle de sa présidence, au travers de la longévité de son fondateur, Henri Grenet. Mais au-delà, on est frappé par la permanence du mode de fonctionnement de l'intercommunalité. Là où la plupart des autres agglomérations affiche avant tout la très forte croissance de leurs moyens et de leurs responsabilités, l'Agglomération Côte Basque - Adour reste une « administration de mission », avec une équipe légère et surtout des compétences stables, aux définitions quasi inchangées par la transformation statutaire et le passage du district à la communauté d'agglomération.

Cette stabilité organisationnelle est redoublée par la permanence apparente de la fonction de l'intercommunalité dans la relation à ses membres, fondée sur une culture de l'investissement, en dépit du poids relatif historique de ses fonctions de prestations de services (assainissement, collecte des déchets).

Tout cela se concrétise par une gestion budgétaire « en bon père de famille » et une situation financière plutôt confortable.

Cette stabilité remarquable est pourtant combinée avec de fortes évolutions qui démontrent la capacité plastique de cette institution.

▼ UNE PLASTICITÉ DES MODES DE FAIRE

L'histoire de la communauté d'Agglomération est marquée par une succession de modes de faire très différents :

- ▲ Dans un premier temps, le District originel fonctionne de façon classique comme un syndicat technique, mutualisant des compétences de prestation de services.
- ▲ Sur cette base, le passage en communauté d'agglomération apparaît comme la tentative de greffer sur ce fonctionnement, une vision prospective, un Projet de territoire qui s'adresse tout autant au-dedans (les communes membres et les habitants) qu'au-dehors (les territoires voisins et les partenaires) et qu'incarnera le Projet d'Agglomération 2001/2007, formellement reconduit pour la période 2007/2013.
- ▲ Puis, le positionnement de l'intercommunalité est revisité pour le recentrer sur une fonction de guichet optimisant les investissements au service des grands projets d'équipement des communes.
- ▲ Enfin, la présente mandature insiste - au travers du recentrage sur les compétences - sur une fonction de maîtrise d'ouvrage directe de projets opérationnels.

La Communauté d'Agglomération a ainsi connu quatre régimes de fonctionnement.

On peut affirmer que de tels « virements de bord » en une quinzaine d'années d'existence sont rares dans le paysage de l'action publique territoriale. Ils auraient fortement déstabilisé l'action intercommunale s'ils ne s'étaient inscrits simultanément dans la permanence structurelle évoquée précédemment.

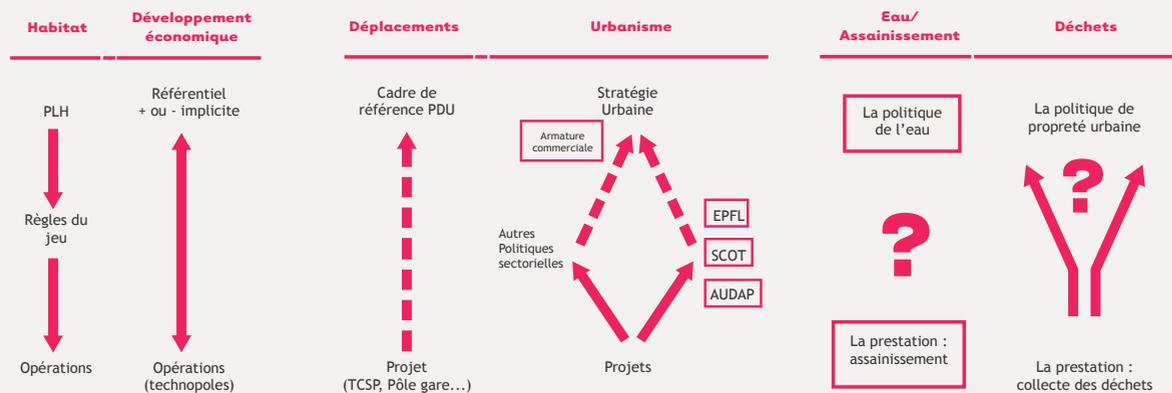


Par contre coup, ces fonctions successives, aussi différentes soient-elles dans leurs logiques, sont néanmoins sédimentées et constituent ensemble « l'ADN » de l'Agglomération. Ainsi, les fonctions de prestations de service issues du syndicat technique occupent encore aujourd'hui une large part du personnel de l'Agglomération. Certains éléments du Projet de territoire sont présents en arrière-fonds de la politique de développement urbain. Ainsi une des intentions majeures affichées par le Projet d'Agglomération 2001/2007, l'inscription de l'action intercommunale dans plusieurs « cercles » territoriales (son périmètre institutionnel, l'aire urbaine du SCoT, la relation ville/pays et l'euro cité) est une constante. Quant au rôle de l'intercommunalité au service

des grands projets communaux, il transparaît encore fortement aujourd'hui dans la structure budgétaire communautaire, au travers du poids de la redistribution communale.

On veut aussi pour preuve de cette dynamique au long cours le fait que l'inventaire réalisé par les services, des actions menées lors du présent mandat s'inscrit fort bien dans l'architecture programmatique établie en 2001.

Enfin, la démonstration la plus probante de cette capacité d'adaptation a eu lieu lorsqu'il s'est agi de passer d'une structure fondée par trois communes de tailles équivalentes et de même couleur politique, d'une part au pluralisme et d'autre part à l'élargissement à deux communes plus petites, que sont Boucau et Bidart.



UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES¹

Enfin, dernière dimension constitutive de ce fonctionnement original, la stabilité et la plasticité sont liées par une dynamique progressive d'organisation de l'action intercommunale sous forme de politiques publiques plus ou moins abouties ou en devenir.

Cette montée en puissance tient évidemment à l'évolution du contexte, tant au plan national qu'au niveau local : effacement progressif de l'Etat dans sa capacité à structurer les politiques territoriales, réduction des marges de manœuvre et des capacités d'initiative des Conseils généraux, épuisement du dispositif spécifique du Conseil du développement du Pays Basque et par contrecoup renforcement des responsabilités des intercommunalités et de celle de l'agglomération en particulier.

Cette dynamique, perçue comme telle par tous, est présentée comme un processus d'appui sur des projets opérationnels concrets pour progressivement expliciter une stratégie plus globale et organiser les configurations d'acteurs nécessaires.

A l'observation, ce processus apparaît bien à l'œuvre mais de façon très différenciée selon les champs sectoriels considérés. On peut distinguer de façon sommaire trois états de ce processus. L'état le plus avancé met en évidence une installation effective des deux bouts de la chaîne : projets concrets d'un côté et cadre de référence stratégique de l'autre. C'est le cas en matière de développement économique, où on semble constater une dynamique d'interaction entre la montée en puissance des actions opérationnelles (autour des technopoles notamment) et l'énonciation d'une stratégie d'ensemble. Pour l'habitat, l'action de la Communauté d'Agglomération s'organise plus classiquement semble-t-il, à partir de la définition d'objectifs stratégiques, produite au travers de la procédure du programme local de l'habitat (PLH).

Le second type de situation a trait aux politiques pour lesquelles la dynamique est plus difficile ou complexe. Ainsi, en matière de politique de déplacements, c'est la conduite de projets

opérationnels (transport en commun en site propre réaménagement de la gare...) qui prime, avec une difficulté pour établir sur cette base un cadre de référence partagé de portée stratégique (le Plan de Déplacements Urbains). En matière d'interventions urbaines, la dynamique paraît davantage « tangentielle » : la conduite d'opérations localisées d'aménagement (Marinador,...) interagit d'une part avec des dispositifs « périphériques » (SCoT, Epfl...) et d'autre part avec les autres champs sectoriels (développement économique, habitat...) : ces opérations constituent une « mise en situation » qui les interpelle. Cela ouvre progressivement sur l'énonciation d'une stratégie urbaine d'ensemble (cf le travail réalisé à propos de l'armature commerciale). Enfin, on peut identifier un troisième cas de figure pour les politiques où ce processus est émergent. C'est le cas de la thématique de la gestion de l'eau où semble se développer en

parallèle, d'un côté une logique d'optimisation de la prestation (l'assainissement) et de l'autre un processus de construction d'une politique de l'eau multidimensionnelle : économique (eau de baignade...), aménagement (trame bleue)... C'est sous une autre forme le cas en matière de gestion des déchets : la prestation de collecte des déchets a du mal à constituer le point d'appui pour s'élargir à une politique locale intégrée de propreté urbaine.

Globalement, cette montée en puissance des politiques publiques mises en œuvre par l'Agglomération conduit cette dernière à s'affirmer de plus en plus comme une « locomotive » pour l'action territoriale locale et par conséquent à penser son action « au-delà » de son périmètre institutionnel. La relance et l'aboutissement du SCoT constituent un exemple particulièrement démonstratif de cette dynamique.



©Archives Agglo / B. LAPEGUE

¹ On entend par là la capacité pour l'agglomération à se doter d'un référentiel d'intentions, à organiser un système d'acteurs et à mobiliser les instruments et outils nécessaires à la mise en œuvre.

▼ L'EFFET D'UN FONCTIONNEMENT COOPÉRATIF ?

C'est cette combinaison entre plasticité, stabilité et montée en puissance qui nous fait conclure à la robustesse de l'institution intercommunale. Or cette combinaison tient nous semble-t-il, en partie au mode de relation établi, au niveau politique, entre l'intercommunalité et les communes membres : l'absence de leadership affirmé explique à la fois la succession des régimes de fonctionnement et la prudence collective face à d'éventuelles transformations structurelles de l'institution. En ce sens, l'intercommunalité constitue un « bien commun » géré sur un mode coopératif, avec tous les avantages que l'on peut attribuer à la logique coopérative (prudence, précaution...) mais aussi ses limites (un certain « repli sur soi »...).



© archives Agglo / LUDOVIC ZELLER

1.2 L'INVESTISSEMENT AU SERVICE D'UNE VOLONTÉ RÉGULATRICE

▼ FACE AUX TENDANCES DOMINANTES, UN VOLONTARISME PUBLIC AFFIRMÉ

En regard des mécanismes socio-économiques à l'œuvre sur un territoire, l'action publique locale peut adopter différentes postures. Elle peut faire le choix de les accompagner, d'amplifier les tendances, au contraire elle peut tenter de les contrecarrer ou d'en réparer les effets.

Ici, l'Agglomération Côte Basque - Adour semble faire preuve d'un volontarisme certain, pour maîtriser les tendances socio-économiques dominantes sur les différents domaines que sont l'habitat, l'économie... Ainsi, l'économie locale est avant tout portée par les revenus tirés du tourisme, des retraites... au point de conduire certains à évoquer une « économie de rente ». En regard de cette dynamique tendancielle du marché, le choix de l'agglomération est clair et constant : il faut soutenir et développer l'économie productive, au travers notamment de l'appui aux technopoles.

L'attitude est similaire en matière d'habitat. La tendance du marché immobilier est à la spécialisation résidentielle autour de l'accession et des résidences secondaires ; l'intercommunalité concentre ses efforts pour infléchir cette tendance et vise à garantir une certaine mixité sociale via la production de logements pour actifs et du locatif social.

De même, face à des politiques nationales qui tendent à re-concentrer l'offre d'enseignement supérieur et de recherche afin de prendre place dans la compétition internationale, l'Agglomération a joué, dans la durée, la carte d'un développement local spécifié de l'enseignement supérieur.

Enfin, dans une situation foncière littorale sous pression, l'Agglomération a mis en place une politique foncière qui joue de multiples instruments et concourt tant à la politique de l'habitat qu'à celle de développement économique.

Globalement, on peut considérer que c'est bien une volonté « régulatrice » qui anime l'Agglomération.

▼ UNE POSTURE FONDÉE SUR L'ATTACHEMENT À L'IDENTITÉ LOCALE ?

Pour un observateur extérieur, le choix d'une telle attitude peut paraître surprenant eu égard aux appartenances politiques dominantes parmi les élus communautaires.

On peut faire l'hypothèse que ce choix s'explique par la spécificité de la situation locale et plus profondément encore par l'attachement des acteurs communautaires à l'identité du territoire et à ses valeurs. La résistance aux tendances dominantes aurait ainsi pour ressort le refus d'une banalisation du territoire et d'un effacement de son identité.

1.3 LE PARI D'UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN

▼ UN PARI D'AVANTAGE QU'UNE PRÉTENTION

Formuler ainsi la vision pour l'avenir de son territoire portée par l'Agglomération Côte Basque - Adour - le développement métropolitain - pourrait apparaître comme une prétention démesurée pour une agglomération de 125 000 habitants s'il fallait le comprendre comme une volonté de « changer de catégorie » pour devenir une métropole.

Tel n'est pas le cas. L'ambition est d'une autre nature : il s'agit de qualifier le modèle de développement urbain. Le terme de « métropole » est à prendre comme un qualificatif et non un substantif. Le pari consiste à engager le territoire dans un processus vertueux de croissance, capable de valoriser ses avantages comparatifs, de s'ancrer dans une économie mondialisée, de s'adapter aux évolutions des systèmes productifs. L'objectif est d'affirmer sa place dans un univers de plus en plus concurrentiel.

▼ UN AXE DE CONVERGENCE DES POLITIQUES INTERCOMMUNALES

Une lecture rapide de ces intentions pourrait conduire à considérer qu'il s'agit des orientations propres à un champ sectoriel, celui du développement économique, identifiables en particulier autour des objectifs d'aménagement technopolitain et de soutien à l'innovation technologique.

On considère ici qu'il s'agit davantage d'un référentiel transversal, qui fabrique de la convergence entre les différentes politiques conduites par l'Agglomération (tout en générant par contre coup des processus d'occultation ou de marginalisation d'autres enjeux).

Ce pari du développement métropolitain est facteur de transversalité en ce qu'il incite à chercher au sein de chaque politique sectorielle ce qui sera à même d'y contribuer. Ainsi, en matière d'aménagement et d'infrastructures, il conduit à privilégier les « accélérateurs de métropole » : gare Grande vitesse, développement de l'offre d'enseignement supérieur... Plus globalement, ce sont toutes les aménités qui concourent à l'attractivité métropolitaine qu'il s'agit de développer. Ce pari « colore » aussi la politique de l'habitat dont le volontarisme est induit par le souci de développer le logement pour actifs...



Considérée d'un point de vue national, l'Agglomération Côte Basque - Adour apparaît comme atypique : elle n'est pas organisée autour d'une ville-centre et elle définit un périmètre limité et stable dans le temps. Elle a la réputation d'une faible intégration en regard des communes qui la composent. Si cette représentation n'est pas fautive, elle masque le fait qu'elle a trouvé son propre régime de fonctionnement dont on veut souligner ici la cohérence. Il se caractérise par une montée en puissance dans la conduite et l'animation de politiques publiques, une convergence politique autour d'une volonté régulatrice, une perspective stratégique partagée, autour d'une vision d'un développement marqué par son caractère urbain, voire métropolitain.

2 UNE AGGLOMÉRATION FORTE À LA RECHERCHE DE SA PUISSANCE

L'Agglomération Côte Basque - Adour est aujourd'hui « installée » sur son territoire. Cela ne signifie pas que sa trajectoire à venir soit linéaire. Elle est en effet confrontée à de fortes évolutions de son contexte que les conférences prospectives ont bien illustré.

▼ DES RESPONSABILITÉS NOUVELLES

En premier lieu, on peut considérer que les évolutions institutionnelles vont la placer en première ligne de l'action publique locale. Rien ne laisse penser qu'on pourrait assister à un retour substantiel de l'Etat local. Le Conseil général, comme tous les départements, voit ses marges de manœuvre stratégiques de plus en plus contraintes par le poids de ses interventions sociales et la Région, historiquement « à distance » de la Côte Basque est surtout à la recherche d'un « relais local » pour le déploiement de ses politiques. Les responsabilités stratégiques de l'Agglomération ne peuvent donc qu'être amenées à s'accroître alors même qu'elle ne peut espérer compter pour autant sur une mise à niveau législative et réglementaire de sa capacité d'intervention. Si la réforme législative en cours inscrit bien dans la loi le rôle prééminent des agglomérations dans l'action territoriale, elle n'en tire guère les conséquences opérationnelles sur le plan de l'instrumentation.

▼ DES DYNAMIQUES TERRITORIALES PARADOXALES

Le second registre d'enjeux à venir tient aux évolutions socio économiques du contexte territorial de l'aire urbaine basque. Le constat est là doublement paradoxal. Premier paradoxe, l'agglomération est une des plus dynamiques au niveau national, tant sur le plan démographique qu'économique. Sur ce plan, elle tient largement son rang, et même davantage. Mais ce dynamisme ne signifie pas mutation. L'agglomération reste structurée par son modèle résidentiel, centré sur l'accueil démographique - largement de retraités mais aussi de cadres - et l'économie de services. « Plus l'agglomération se développe, moins elle change », pourrait-on dire pour résumer ce premier paradoxe.

Le second paradoxe tient aux relations qu'entretient le territoire de l'agglomération avec le reste de l'aire urbaine. L'agglomération conforte ses fonctions de centralité et de pôle d'emploi, mais simultanément la démographie et l'emploi, notamment productif, croissent plus vite sur le reste de l'aire urbaine. C'est là le second paradoxe : « plus l'agglomération se renforce, moins elle est autonome vis-à-vis de son environnement ».

▼ UNE EXIGENCE D'INNOVATIONS TOUS AZIMUTS

Enfin, de façon générale, le monde qui vient, de plus en plus ouvert et incertain exige toujours davantage d'innovation. L'action publique devra réviser ses modes de faire pour viser l'hybridation

entre l'économie des biens et celle des services, le marchand et le non-marchand... Il lui faudra privilégier dans tous les domaines les synergies et les coopérations entre acteurs.

Des responsabilités nouvelles, face à une situation territoriale dynamique mais difficile à faire évoluer et de moins en moins autonome, et avec une exigence d'innovations tous azimuts : voilà de sérieux défis pour l'Agglomération Côte Basque - Adour. Sa force et sa cohérence lui confèrent une incontestable capacité à y répondre. Mais ces défis interrogent profondément son mode de faire. L'Agglomération Côte Basque - Adour s'est organisée et est montée en puissance de façon assez « classique », en tirant parti de sa capacité d'investissement pour développer des projets et renforcer sa cohésion interne. C'est tout l'intérêt et la limite du modèle coopératif, robuste mais au risque d'un certain « nombrilisme ».

De ces nouveaux défis découlent au moins trois lignes d'interrogation qui devront sans doute être au cœur de la réflexion de ses futurs élus.

1. COMMENT LE MAÎTRE D'OUVRAGE SE FAIT CHEF D'ORCHESTRE ?

La Communauté d'Agglomération ne peut plus agir seule. Plus ses projets se développent, plus elle conduit et anime de véritables politiques publiques (l'habitat, le développement économique, la gestion de l'eau...), plus ses interventions sont en interaction avec les communes. Et pour organiser ces relations avec ses membres, elle ne peut compter sur une clarification institutionnelle des compétences émanant du niveau national. En la matière, le cadre réglementaire de l'intercommunalité va évoluer, mais à la marge. Il lui faudra donc inventer les règles locales de cette intensification de la relation aux communes.

Au-delà, cette montée en puissance autour de politiques publiques diversifie et élargit le cercle de ses partenaires et des opérateurs qu'elle doit « actionner ». Tant au sein du périmètre intercommunal que dans son environnement, chaque politique sectorielle définit une configuration singulière d'acteurs au sein desquelles les rôles respectifs ne sont jamais identiques.

L'efficacité de l'action intercommunale dans le futur tiendra d'abord à sa capacité « d'alignement stratégique », c'est-à-dire de fabrication des convergences d'acteurs qui conditionnent la réalisation de ses objectifs.

Autrement dit, l'Agglomération Côte Basque - Adour s'est constituée et développée autour de fonctions de maîtrise d'ouvrage directe de projets, il lui faut maintenant apprendre le rôle de chef d'orchestre et affirmer ses capacités de « leadership ».

2. COMMENT REVISITER LA CAPACITÉ ET LE RÔLE DE L'INVESTISSEMENT ?

L'Agglomération Côte Basque - Adour a bénéficié d'une capacité d'investissement importante qui a fait sa force. Elle lui a d'une part permis de construire sa légitimité vis-à-vis des communes. Et d'autre part, avec cette capacité d'investissement, elle a pu développer des projets qui constituent aujourd'hui le socle des politiques publiques qu'elle organise. L'évolution du cadre national des finances publiques va changer la donne en limitant cette capacité d'investissement.

Au-delà de cette question de « volume », le bilan des interventions de l'Agglomération Côte Basque - Adour et les conclusions du «Portrait» montrent que l'investissement public ne peut plus à lui seul peser sur les mécanismes socio économiques lourds qui affectent le territoire. L'Agglomération Côte Basque - Adour a mené une action volontaire de production de logements sociaux et a répondu de façon satisfaisante aux objectifs quantitatifs qu'elle s'était fixés au travers de son PLH. Pourtant, la part relative du logement social au sein du parc local a diminué. Autrement dit, la concentration des efforts publics sur la construction neuve semble impuissante à peser sur les déséquilibres globaux. De même sur le plan économique, certains secteurs de l'économie productive locale (l'aéronautique par exemple) augmentent leur volume d'emploi. Et on peut penser que l'action de l'Agglomération Côte Basque - Adour n'y est pas étrangère. Mais cela ne permet pas pour autant d'inverser la tendance : les activités du secteur résidentiel (santé, tourisme...) se développent plus rapidement.

Si l'Agglomération Côte Basque - Adour persiste dans sa volonté régulatrice, il lui faudra à la fois renouveler sa capacité d'investissement et en revisiter les conditions de mise en œuvre.

3. COMMENT ÉVITER LA TENTATION DE « SINGAPOUR SUR ADOUR » ?

Parce que le territoire de l'Agglomération possède à l'évidence des atouts importants (situation, attractivité résidentielle, industries de pointe...), on a vu précédemment que l'Agglomération Côte Basque - Adour, en dépit de sa taille, a fait le pari d'un modèle de développement métropolitain, ouvert sur le monde et revendiquant sa compétitivité. Ce choix d'un développement de type métropolitain est conduit sur un mode plutôt insulaire : il s'agit de disposer au sein du périmètre de l'Agglomération Côte Basque - Adour de tous les attributs de ce modèle de développement : des technopoles, l'offre de logements adaptés aux actifs visés, l'enseignement supérieur, la gare grande vitesse... Toutes proportions gardées, on n'est pas très éloigné du modèle singapourien² : insularité et ouverture au monde.

Certes, on sait que la mondialisation conduit à relativiser l'importance des liens de proximité. Pour autant, elle ne fait pas disparaître l'exigence d'insertion dans des réseaux et systèmes, aux différentes échelles. L'Agglomération Côte Basque - Adour doit compenser sa taille limitée et la faiblesse structurelle de ses fonctions métropolitaines stricto sensu, mesurée au travers de l'indicateur INSEE des « cadres des fonctions métropolitaines ».

Il lui faudra sans doute pour cela tourner le dos à la tentation de « Singapour sur Adour » et jouer à l'extérieur, pour aller chercher au-dehors les atouts complémentaires aux siens qui lui font défaut pour concrétiser ce pari métropolitain.

L'Agglomération Côte Basque - Adour est une intercommunalité forte, qui a aujourd'hui fait la preuve de sa capacité à agir et de son efficacité. Elle est pourtant confrontée à des défis qui la contraignent à revisiter son modèle de fonctionnement, sur les trois registres de son positionnement, de son mode de faire et de son projet. La question pour l'avenir n'est pas celle de son « renforcement », d'un simple prolongement linéaire de sa trajectoire. Il faut s'interroger quant à sa capacité à exercer cette force, quant aux conditions à mettre en œuvre pour qu'elle pèse effectivement sur le réel. Comment avoir un véritable « pouvoir d'influence » ? Le défi pour l'Agglomération Côte Basque - Adour est là : comment passer de la force à la puissance ?



² On fait référence au modèle de développement qu'incarne cette Cité Etat : forte croissance économique ouverte sur le monde, pour un petit Etat insulaire, s'adossant sur sa qualité de vie et sa sécurité.

Les enjeux évoqués précédemment montrent la nécessité d'un « changement de régime » pour l'Agglomération Côte Basque - Adour.

▼ À RELATIVISER : L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES ET DU TERRITOIRE

À première vue, la « force » dont elle fait preuve suggérerait de prolonger l'effort dans la continuité. C'était la perspective implicite partagée par le plus grand nombre au lancement de cet exercice, autour d'un mot-clé : élargissement. L'affirmation de l'intercommunalité passerait avant tout par l'élargissement de son périmètre géographique et de ses compétences, somme toute de ses modes d'intervention actuels. Cette exigence n'est pas à rejeter. Le renforcement de l'Agglomération Côte Basque - Adour suivra sans doute pour partie cette voie : une logique d'ajustement aux marges des compétences et du périmètre géographique notamment. Mais il faut la relativiser.

▼ PRIORITÉ AU RENFORCEMENT DE LA COHÉRENCE

À l'issue de cette réflexion collective, une perspective nouvelle se dégage : une logique d'élargissement à tout prix présenterait le risque de fragiliser ce qui fait la force de l'Agglomération Côte Basque - Adour : sa cohérence, tant en termes de compétences exercées que de périmètre et d'identité collective. L'élargissement apparaît en général comme la condition d'une montée en puissance. Pourtant, la relecture de la dynamique de l'Agglomération Côte Basque - Adour suggère l'hypothèse inverse : c'est le caractère relativement restreint de son périmètre d'intervention qui a permis sa montée en puissance en ce qu'il a été gage d'homogénéité et de cohérence : au sein de l'Agglomération Côte Basque - Adour, le fait urbain ne fait pas débat. Il constitue l'ADN premier de l'adhésion à l'intercommunalité. Bien des communautés d'agglomération plus étendues, tant dans leur géographie que dans les compétences qu'elles exercent ne peuvent en dire autant. Par contre-coup, c'est moins une logique d'élargissement qui est en jeu, qu'une exigence d'affirmation de cette cohérence. C'est là la première piste de réflexion proposée aux futurs responsables de l'Agglomération Côte Basque - Adour : comment conforter la cohérence du modèle qui s'est développé au fil du temps ?

▼ L'OUVERTURE COMME PERSPECTIVE

Mais cela ne sera pas suffisant. Pour exercer sa force, la transformer en puissance, en développant un pouvoir d'influence, l'Agglomération Côte Basque - Adour devra combiner l'affirmation de sa cohérence actuelle avec une exigence nouvelle d'ouverture. C'est là la seconde piste de réflexion ici proposée : comment penser sur tous les registres l'ouverture de ce modèle qui fait la force de l'Agglomération Côte Basque - Adour ?

1 - LES CONDITIONS DE LA FORCE : L'AFFIRMATION DE LA COHÉRENCE

On considère ici que l'Agglomération Côte Basque - Adour constitue une intercommunalité forte et cohérente mais qui doit conforter cette cohérence. Quelles en seraient les conditions ?

▼ L'AFFIRMATION INSTITUTIONNELLE : LA CLARIFICATION ET L'AJUSTEMENT DES COMPÉTENCES

L'efficacité de l'action intercommunale butte sur le caractère trop segmenté des compétences dont elle a la charge. Le renforcement du rôle de l'Agglomération sur ses « fondamentaux » passe donc par une révision de ses statuts dans une logique de clarification dans l'exercice des compétences actuelles, en particulier en termes d'exercice partagé de celles-ci avec les communes.

L'extension des périmètres de compétences ne semble devoir être envisagée qu'une fois l'étape de clarification des statuts réalisée et ce, dans une logique de cohérence davantage que d'élargissement. Pour illustrer ce propos, il s'agirait davantage de clarifier les rôles respectifs des communes et de l'intercommunalité au sein des grands champs sectoriels sur lesquels l'Agglomération Côte Basque - Adour est déjà intervenante - par exemple la collecte des déchets au sein de la propreté urbaine ou les transports dans une approche globale des mobilités incluant le stationnement - plutôt que d'élargir l'intervention intercommunale à des secteurs nouveaux, sports ou culture par exemple.

Au travers de ce processus de clarification, la question de la mutualisation entre les services des communes et de l'Agglomération Côte Basque - Adour est évidemment à l'ordre du jour. Ses modalités seront fonction de la clarification du cadre statutaire.

▼ UNE POSITION RÉGULATRICE LIÉE AU MAINTIEN ET AU RENFORCEMENT DE SA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT

La capacité d'investissement de l'Agglomération doit être optimisée pour lui permettre de porter les grands projets auxquels elle doit faire face (transports, ...). À ce titre, la diminution, voire l'abandon des fonds de concours vers les communes, constitue un axe privilégié pour assurer les moyens propres de l'Agglomération.

▼ L'AFFIRMATION EXPLICITE DE SON PROJET MÉTROPOLITAIN

Le fait que les responsables actuels de l'Agglomération Côte Basque - Adour convergent de facto autour d'une vision partagée et ambitieuse de l'avenir du territoire, constitue un atout majeur dans la dynamique de l'agglomération. Mais ce pari en faveur d'un modèle de développement métropolitain ne peut rester de l'ordre de l'implicite. Il faut l'énoncer et le rendre public en quelque sorte. Son affirmation tiendra à sa capacité de mobilisation collective de l'ensemble des acteurs sociaux et économiques locaux. Le prochain mandat constitue donc une opportunité majeure pour mettre ce projet implicite sur la place publique, en vérifier la pertinence, l'approfondir et susciter l'adhésion aux perspectives qu'il ouvre.

2 - LES CONDITIONS DE LA PUISSANCE : LA RECHERCHE DE L'OUVERTURE

Il ne s'agit pas seulement d'optimiser le modèle en place. Il faut probablement à l'avenir changer de régime pour en assurer l'ouverture. Comment décliner cette proposition d'ouverture ?

▼ L'OUVERTURE INSTITUTIONNELLE : INTÉGRER LE BLOC LOCAL

A terme, la montée en puissance de l'agglomération ne pourra se faire au travers d'un processus continu « en vases communicants » de transfert progressif des compétences communales. L'échelle communale demeurera essentielle dans le rapport aux citoyens et devra s'appuyer durablement sur des compétences consistantes. La voie - qui paraît à première vue de bon sens - consistant à rationaliser l'action publique locale en transférant progressivement l'essentiel des compétences à l'intercommunalité, relève de la fausse évidence. D'une part, menée de façon systématique, cette logique intégratrice peut s'avérer couteuse. Mais surtout, elle irait à l'encontre de l'attachement des citoyens au fait communal.

Il faut donc davantage envisager - une fois les compétences actuelles clarifiées et ajustées - une perspective d'intégration du bloc local, au sens d'une relation à la fois étroite et équilibrée

entre les villes et leur intercommunalité. Cela passe par des agencements de compétences par grands blocs - la propreté urbaine, les mobilités par exemple - et l'identification en leur sein des responsabilités respectives des communes et de l'intercommunalité (conception des politiques publiques, conduite de projets, relations à l'usager...).

Autrement dit, cela signifie qu'il faut envisager un fonctionnement intégré mais à géométrie variable du bloc local : selon les grands champs sectoriels, la commune doit aussi exercer des fonctions stratégiques de conduite de projet et à l'inverse l'intercommunalité ne peut s'exonérer d'une relation directe à la proximité et à l'usager.

Ce dernier point méritera l'engagement d'une réflexion collective. Alors que la prise en charge de compétences induisant une relation directe à l'usager est fondatrice de l'intercommunalité (assainissement, collecte des déchets...), cette relation n'est pas constitutive de son ADN et de sa « culture d'entreprise ». Alors que l'usager est amené à ne plus seulement constituer le destinataire final de la prestation de services mais à occuper une place croissante dans la production même des politiques publiques et du service, notamment en regard des exigences de mise en œuvre du développement durable, cette position est-elle encore tenable à terme ?

▼ L'OUVERTURE DES MODES DE FAIRE : EXPLORER DE NOUVEAUX CHAMPS POUR LA RÉGULATION PUBLIQUE ET EN INVENTER LES INSTRUMENTS

Dans un premier temps, il s'agit de conforter la capacité d'investissement de l'intercommunalité. Au-delà, une double question se pose : celle de l'optimisation de son usage au service de la volonté régulatrice locale et celle de l'ouverture à d'autres modes de faire.

Jusqu'à présent, l'investissement est considéré le plus souvent comme une fin en soi. Il permet de réaliser des projets qui, par leur seule réalisation, ont une fonction régulatrice. On a vu précédemment que les résultats ne sont pas toujours - en matière de logement ou de développement économique par exemple - à hauteur de cet objectif. Il s'agira sans doute à l'avenir de développer une conception plus instrumentale de l'investissement. C'est déjà le cas en matière de développement économique : les interventions directes à caractère financier de l'Agglomération constituent un levier pour une fonction plus globale de l'Agglomération Côte Basque - Adour, animatrice du milieu local, par filières ou entre les filières. De la même manière, pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'Agglomération Côte Basque - Adour

a mis son investissement au service d'une intervention plus globale, formalisée par un contrat.

La régulation suppose de fabriquer et de faire vivre dans la durée des « règles du jeu » entre les acteurs. La capacité d'investissement de l'Agglomération Côte Basque - Adour devra à l'avenir servir de levier pour amener autour de la table les différents acteurs concernés et leur faire partager ces règles du jeu.

Si l'Agglomération Côte Basque - Adour souhaite affirmer sa fonction régulatrice, il lui faudra en outre, inventer probablement de nouveaux instruments pour intervenir sur des champs où la question de l'investissement n'est pas première. On pense en particulier à la question de la régulation du marché du travail local qui ne constitue pas aujourd'hui un objet pour les politiques communautaires. On peut pourtant faire l'hypothèse que cet enjeu va devenir essentiel localement. D'une part, on repère les premiers signes d'une dégradation de l'offre d'emploi. Et surtout, le marché local du travail, complexe, soumis à de fortes variations, en raison de la prégnance de l'économie résidentielle et touristique, générateur de précarités va nécessiter le développement d'interventions régulatrices en matière d'organisation des employeurs, de formation, d'accompagnement des parcours professionnels...

▼ L'OUVERTURE TERRITORIALE : DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS PLUTÔT QUE L'INTÉGRATION

Dans les années qui viennent, il est probable que l'Agglomération voit son périmètre territorial s'étendre aux marges pour davantage correspondre à la réalité géographique du tissu urbain continu.

Au-delà de cet ajustement de périmètre, il se dégage de la réflexion collective une conviction forte : une extension rapide et systématique du territoire intercommunal se ferait au détriment de ce qui a fait sa force et sa cohérence interne - la convergence autour d'un projet de développement ambitieux fondé sur l'identité urbaine du territoire - sans pour autant répondre aux défis posés par ce développement.

Autrement dit, à l'élargissement ou à l'intégration de nouveaux territoires, il s'agira davantage de privilégier une logique d'alliances et de coopérations à géométrie variable.

Il lui faudra certes organiser les coopérations du quotidien avec les territoires complémentaires de l'aire urbaine et du bassin de vie, notamment en termes de services à la population.

Dans le même temps, les coopérations et contractualisations organisées à l'échelle du Pays Basque sont appelées à se développer, tant pour structurer les réciprocitys urbain/rural que pour concevoir les conditions de la bifurcation du modèle de développement et de la transition énergétique.

Sous un autre angle, celui du dialogue et de la coopération avec les grands opérateurs économiques (promoteurs immobiliers, investisseurs...), c'est à l'échelle de la dorsale de développement Dax/Hendaye qu'il faudra raisonner.

L'échelle de l'Eurocité Basque, jusqu'à San Sebastian ne devra pas pour autant être négligée. C'est à ce niveau que le pari métropolitain de l'Agglomération Côte Basque - Adour peut acquérir une visibilité européenne et disposer des concours financiers ad hoc.

Enfin, il s'agira à l'évidence d'ouvrir l'Agglomération vers des coopérations inter urbaines, avec l'agglomération paloise, Bordeaux, voire Tarbes et Toulouse. Ces coopérations ont le double intérêt de pouvoir traiter la question du partage des grandes fonctions métropolitaines (TGV, aéroports, universités...) et d'organiser les synergies aux échelles auxquelles se développent les grandes filières économiques, en particulier l'aéronautique.

© archives Agglo / J.Ph.Plantey

On a proposé ici une lecture de l'Agglomération Côte Basque - Adour qui met en avant une hypothèse à la fois forte et discutable : la trajectoire de montée en puissance de l'intercommunalité n'est pas linéaire. Elle ne l'a pas été rétrospectivement. Elle ne le sera pas à l'avenir. L'évolution du contexte et des enjeux auxquels elle est confrontée exige un « saut qualitatif ». Cela signifie qu'il faut moins raisonner en termes d'extension progressive de ses modalités d'intervention (compétences, périmètre géographique...) que dans une double perspective, d'une part de consolidation de ce qui fait sa cohérence et d'autre part d'ouverture à de nouveaux modes de faire (coopérations, animation de politiques publiques...).

Cette proposition qui constitue le fil rouge de ce texte reste volontairement sur le registre de l'interpellation sans livrer les préconisations qui pourraient en découler. Au titre de la double perspective ici mise en avant - consolidation et ouverture - on peut imaginer différentes voies de mise en œuvre. Les choix stratégiques pour combiner ces deux perspectives sont largement ouverts. Ils seront notamment fonction du modèle de gouvernance adopté dans l'avenir : quel équilibre entre l'expression des intérêts communaux, la référence aux appartenances politiques et la construction de l'intérêt communautaire ? On ne s'est évidemment pas hasardé sur ce champ dans le cadre de cet exercice de bilan prospectif.

En construisant ce modèle de gouvernance, il reviendra aux futurs élus communautaires de faire les choix stratégiques à même de répondre aux interpellations ici formulées. En ce sens, c'est bien la formulation et le partage d'un véritable « projet de territoire » qui constituera la première échéance à inscrire à l'agenda de la future assemblée communautaire.



Retrouvez l'ensemble des documents
du Bilan Prospectif
sur le site de l'Agglomération



www.agglo-cotebasque.fr