#### ETUDES PROSPECTIVES REGIONALES



# Vers de nouvelles régulations territoriales

Nord-Pas de Calais

L'interterritorialité en actes problématiques, conditions de mise en oeuvre, prospective, recommandations

Etude pour le Conseil Régional Nord-Pas de Calais (Direction du développement Durable de la Prospective et de l'Evaluation - D2DPE) Acadle Conseils sous la direction de Martin Vanier assisté de Sonia Derzypolski Ce rapport répond à la demande du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais (Direction du Développement Durable, de la Prospective et de l'Évaluation) émise en septembre 2008 et portant sur une étude prospective des conditions de mise en oeuvre de politiques interritoriales.

Il résulte d'un travail d'atelier itinérant conduit dans cinq territoires de France, lors de huit séminaires, entre décembre 2008 et septembre 2009.

Il est le fruit d'une réflexion et d'une progression collectives sur les situations concrètes, en même temps que sur des questions générales concernant l'organisation territoriale et les politiques publiques des collectivités locales en France.

Outre les 18 membres permanents du groupe (annexe 1), une trentaine d'acteurs, analystes et témoins de l'interterritorialité ont été entendus lors des ateliers itinérants et des synthèses en amont et en aval du travail (annexe 2). Que tous soient chaleureusement remerciés pour leur participation, leurs contribution, leur soutien, et à travers eux les territoires et organismes d'accueil : la SAMOA (Nantes), la RUL (Région urbaine de Lyon), la Ville de Paris, la Région PACA, l'AGUR (Agence d'urbanisme de la région Flandre, Dunkerque).

L'équipe d'ACADIE qui a suivi ce travail était composée de Sonia Derzypolski, Philippe Estèbe et Daniel Béhar, sous la responsabilité de Martin Vanier. Le présent rapport n'engage qu'elle. Il a été rédigé par Martin Vanier, sauf l'annexe 3 (Sonia Derzipolski) et l'annexe 4 (Philippe Estèbe).

Ce rapport est illustré pour la circonstance par les productions de Michel Cambon (La Lettre du Cadre), produites le 30 septembre dans le cadre d'un dîner-débat de l'Association des Directeurs des Communautés de France, au Bourget-du-Lac. Ses dessins sont libres d'esprit mais pas de droits : la reproduction pour reproduction n'en est pas autorisée.

## Sommaire

#### **INTRODUCTION**

Les raisons d'un atelier de l'interterritorialité
I.LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'INTERTERRITORIALITÉ
PREMIER CONSTAT : L'INTERTERRITORIALITÉ, EN DÉPIT DE LA SONORITÉ RÉBARBATIVE DU MOT EST UN VRAI SUJET
QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER
PREMIER CONSTAT : CINQ TERRITOIRES, CINQ FAÇONS DIFFÉRENTES DE PROGRESSER VERS L'AGENCEMENT, ET L'AGENDA, INTERTERRITORIAL
<ul> <li>QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER</li></ul>

## III. Les formes, les moyens, les outils pour construire l'interterritorialité.

• PREMIER CONSTAT : ON NE MANQUE PAS D'IDÉES, D'OUTILS ET DE PRAGMATISME POUR CONSTRUIRE L'INTERTERRITORIALITÉ	24
• DEUXIÈME CONSTAT : À CONDITION D'ÊTRE APPRÉHENDÉE SANS STIGMATISATION, LA COMPLEXITÉ INTERTERRITORIALE S'AVÈRE TOUT SAUF CONFUSE	25
<ul> <li>TROISIÈME CONSTAT : LE CADRE NATIONAL DOIT BOUGER, VERS PLUS DE SOUPLESSE, PLUS D'AUTONOMIE DE COORDINATION, MOINS DE CLOISONNEMENT DE COMPÉTENCES, MOINS D'EXCITATION DES RIVALITÉS DE PÉRIMÈTRES.</li> <li>QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER</li> <li>Horizontalité, verticalité, réticularité : trois rendez-vous obligatoires pour tout territoire</li> </ul>	26 27
<ul> <li>Les voies de l'innovation : l'interterritorialité autour, en dedans, et ailleurs</li> <li>Instruments interterritoriaux : changer les règles, plutôt que les outils</li> <li>Le projet de grand territoire est une « machine » interterritoriale</li> </ul>	28 29
IV. Scénarios prospectifs exploratoires de l'avenir interterritorial	
<ul> <li>UNE PROSPECTIVE DE L'INTERTERRITORIALITÉ, ENTRE RECOMPOSITION TERRITORIALE ET AFFIRMATION D'UNE LÉGITIMITÉ</li></ul>	37
V. L'interterritorialité en actes	
CÔTE D'OPALE – FLANDRES MARITIMES  LA MÉTROPOLE LYONNAISE  NANTES-SAINT-NAZAIRE- ESTUAIRE MÉTROPOLITAIN  LA MÉTROPOLE FRANCILIENNE  LE VAL DE DURANCE	48 52 56
Synthèse. Douze recommandations pour l'action interterritoriale	
Annexes	
ANNEXE 1. LES MEMBRES PERMANENTS DE L'ATELIER « INTERTERRITORIALITÉ ».      ANNEXE 2. LES TÉMOINS RENCONTRÉS LORS DES ATELIERS.      ANNEXE 3. REGARDS SUR LES VOISINS EN EUROPE.      ANNEXE 4. LES QUATRE INTERTERRITORIALITÉS	71 74 79

## Intro

#### LES RAISONS D'UN ATELIER DE L'INTERTERRITORIALITÉ.

Est-il nécessaire de justifier les raisons pour lesquelles la Région Nord-Pas-de-Calais juge bon en 2008 de mettre en œuvre un atelier de prospective sur les nouvelles régulations territoriales et l'interterritorialité ?

Lorsque cet atelier est lancé, mi 2008, la Commission Balladur n'est pas encore créée, et l'on est encore loin de la bataille législative que nous vivons actuellement, même si un certain nombre de rapports officiels se sont déjà accumulés. Mais sans doute quelques esprits plus prospectifs que d'autres anticipent la confusion vers laquelle on se dirige, sous l'impulsion d'une énième réforme « courageuse et simplificatrice », affrontant de toute sa rationalité modernisatrice le trop fameux millefeuille institutionnel français.

On y est : l'acte III de la décentralisation s'apprête à verrouiller toute perspective immédiate de développement stratégique des collectivités, en les prenant dans le triple étau de l'insécurité fiscale (réforme de l'impôt économique local), de la déstabilisation politique (suppression de 3000 conseillers généraux ou régionaux), et de la fragilité administrative (remise en cause de la clause de compétence générale). Rarement on est allé aussi vite d'une juste intention, celle de faire bouger le système territorial français, à de mauvais résultats, tout simplement recentralisateurs.

L'actualité justifie au-delà de nos espérances (ou plutôt nos craintes) l'urgence de réfléchir à de nouvelles régulations territoriales, qui prennent tout autrement la question cruciale de l'efficacité du système global des collectivités locales.

En émettant l'hypothèse interterritoriale, nous avions l'ambition d'initier une réflexion prospective sur ces nouvelles régulations. L'actualité nous a rattrapés à mi-chemin. Le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne nous a pas dépassés, en dépit de quelques timides mesures pour sortir des logiques de périmètres et de cloisonnement d'échelles.

Le véritable acte III de la décentralisation reste à repenser, tout entier consacré à la coordination du système, et non plus au triomphe de telle ou telle de ses composantes sur les autres. Que l'État ne soit pas en mesure aujourd'hui d'impulser ce changement profond de conception du travail de la puissance publique locale n'étonnera plus grand monde. On sera plus attentif au fait qu'une Région, la Région Nord-Pas-de-Calais, en recherche permanente d'innovation et de performance territoriales, se soit saisie du chantier et ait permis cette réflexion, construite à partir d'expériences de terrain et combinées au regard de chercheurs et d'experts. Qu'elle en soit ici remerciée.



#### L'ARGUMENT INTERTERRITORIAL

Le monde bouge. Les mouvements, les circulations, les échanges, les flux, sont devenus la condition de son existence, et non plus seulement les ajustements secondaires d'économies de stocks. L'espace des réseaux impose son empire à celui des territoires.

La société en réseaux n'a cependant pas perdu ses territoires, sociaux, économiques, politiques. Elle les a formidablement bousculé par les multiples dispositifs matériels et immatériels qui lui permettent de réduire les distances temps et les distances coûts, de connecter ce qui ne l'était pas, d'articuler ce qui se côtoyait mais s'ignorait, par exemple de part et d'autre des frontières.

Le maillage des réseaux n'a pas fait disparaître le pavage des territoires, mais a progressivement créé un nouveau contexte qui en change le fonctionnement social, économique, politique. On appellera ce nouveau contexte « l'interterritorialité ». L'interterritorialité est une proposition pour désigner les rapports que les individus et les groupes construisent entre plusieurs territoires, donc développent entre eux sur plusieurs territoires à la fois.

Il s'agit d'abord des pratiques, des comportements, des intentions, des stratégies, des représentations, que des individus et des groupes du champ social et économique établissent sur un jeu de territoires complémentaires et interdépendants : situations de multi-résidentialité, liens des migrants avec leur pays d'origine, développement de firmes multi-sites très ancrées dans chacun de « leurs » territoires, mobilisations en faveur d'une solidarité interterritoriale, etc.

Plus qu'une somme de territorialités, c'est-à-dire de rapports d'appropriation et d'identification avec chaque territoire, l'interterritorialité désigne ce « territoire des territoires » qu'est leur mise en relation, à travers lequel les acteurs concernés produisent la valeur ajoutée de cette mise en relation.

La question de la reconnaissance de l'interterritorialité, et de sa prise en compte par les politiques publiques fait aujourd'hui l'objet d'une attention croissante.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais anime un dispositif permanent de prospective intitulé « Collège Régional de Prospective » et organisé en « fabriques ». Les enjeux de l'interterritorialité ont immédiatement été soulevés lors des premières séances de travail de ces fabriques. Au cœur même du SRADT, la Région a déjà fait de la question de l'intercession territoriale un objectif central de la mise en œuvre des priorités affichées dans sa stratégie. Ses propositions d'inter-SCOTS et de Directives Régionales d'Aménagement (DRA) dans les domaines de la trame verte et bleue, et de lutte contre l'étalement urbain, en sont les préludes opérationnels.

Enfin, de nombreuses collectivités territoriales sont demandeuses d'une réflexion et d'un appui pratique pour transformer ce qui reste vécu comme une mise en échec permanente de leur action publique respective, en nouveau monde d'action interterritoriale, capable d'affronter la complexité de leurs relations croisées.

Face à la complexité croissante des cadres de l'action publique territoriale (acteurs, légitimités, périmètres, procédures, outils, moyens et compétences), s'affirment en règle générale deux grandes stratégies :

- celle de la nécessité urgente d'une réforme de fond pour diminuer l'empilement institutionnel, supprimer des niveaux de territoires, re-hiérarchiser les collectivités locales, spécialiser les impôts locaux et les fonctions des diverses collectivités, fusionner les administrations existantes et faire des économies d'échelle;
- celle de la nécessité non moins urgente d'un changement de fond dans le fonctionnement général du système territorial, qui, tout en restant pour l'essentiel ce qu'il est, a désormais à rendre prioritaires les tâches de coordination, de coopération, d'articulation, de co-organisation, de co-conception, d'intercession, de négociation, etc.

Le présent rapport part de la conviction que si la première stratégie n'est pas à écarter, pour les vertus simplificatrices qu'elle porte, elle ne permettra que des gains d'efficacité limités, le système territorial d'un pays comme la France étant définitivement entré dans l'aire de la complexité. Il s'agit donc de se préparer à un monde d'action publique interterritorial.

Par « politique de l'interterritorialité » on entend, a priori l'ensemble des règles, des dispositifs, des moyens et des stratégies, qui permettent de partager l'action publique entre territoires, afin de servir la cohérence et l'effectivité de leurs fonctions respectives. Ce partage doit pouvoir s'effectuer entre territoires voisins, de nature différente ou pas, mais aussi entre territoires disjoints, liés par un enjeu, un réseau, une stratégie.

Sur ces bases, on a exploré, avec l'appui d'un petit groupe de travail constitué de personnes directement impliquées dans l'action territoriale et la gestion des collectivités locales (annexe 1), les conditions pratiques à la mise en œuvre d'une politique de l'interterritorialité, ou « politique des échelles », dans cinq contextes géographiques :

- L'aire métropolitaine de Nantes St-Nazaire (atelier organisé par la SAMOA);
- La Région urbaine de Lyon (atelier organisé par la RUL) ;
- Le Val de Durance, espace de projet métropolitain-régional en PACA (atelier organisé par la Région :
- La métropole francilienne du Grand Paris (atelier organisé par la Ville) ;
- Dunkerque et la Côte d'Opale (atelier organisé par l'AGUR).

Ces ateliers, restitués par ailleurs de façon synthétique sous forme de fiches par interterritorialité, font ici l'objet d'une montée en généralités qui vise à produire les principales recommandations utiles, autant au débat public qui doit avoir lieu, qu'aux mises en œuvre anticipatrices qui voudraient concrétiser des avancées dans le cadre des compétences et outils tels qu'on en dispose déjà.



## I.Les nouveaux enjeux de l'interterritorialité

## I.Les nouveaux enjeux de l'interterritorialité

#### PREMIER CONSTAT : L'INTERTERRITORIALITÉ, EN DÉPIT DE LA SONORITÉ RÉBARBATIVE DU MOT, EST UN VRAI SUJET.

Interterritorialité: le mot accroche, dans les deux sens du terme, mais la réalité parle. Il a justifié de mobiliser la réflexion répétée d'une vingtaine d'acteurs des territoires (annexe 1), et s'est alimenté des rencontres avec une quarantaine d'autres (annexe 2), selon le parcours proposé en cinq territoires, le tout sans épuiser le sujet. Il y a bien aujourd'hui en France, sous des formes très variées – et sous d'autres modalités en Europe aussi, cf. annexe 3 – une « question interterritoriale », tant au plan sociétal, économique, que politique et organisationnel.

#### Les phrases clés du déba

- « S'il y a question interterritoriale, c'est qu'il y a question territorial »
- « L'interterritorialité comme réparation de la territorialité »
- « Les infrastructures du XXIème siècle, celle de la DATA, vont exploser tous les territoires »
  - « La fabrique de territoire(s) tourne à vide »
- « L'interterritorialité, réponse à la maladie infantile de la décentralisation »

#### DEUXIÈME CONSTAT : LES CHAMPS D'ACTION PUBLIQUE DE DEMAIN SERONT INTERTERRITORIAUX OU SERONT INEFFICIENTS.

La société s'est elle-même interterritorialisée, les politiques publiques doivent suivre. Prendre au sérieux les trois piliers du développement durable, autrement que comme un habillage rhétorique de ce qu'on fait déjà, c'est s'engager dans une transaction entre territoires pour atteindre par des compensations mutuelles les objectifs contradictoires de développement économique, de cohésion sociale et de préservation environnementale qu'aucun territoire ne peut prétendre assumer seul. Les politiques publiques de demain seront largement interterritoriales ou ne seront pas durables.

#### Les phrases clés du débat

- « L'enjeu : des crises en cascade qui vont beaucoup bousculer les territoires. L'interterritorialité c'est un gage de robustesse des politiques publiques »
- « La substance interterritorialité est celle d'un monde mobile »
  - « L'interrteritorialité, nouvelle fabrique du projet »
  - « L'interrteritorialité, nouvelle obligation moderne de construction d'un intérêt général »
  - « L'interrteritorialité, nouveau contrat spatial, entre le contrat technique et le contrat émotionel »
    - « Se mettre en responsabilité chez les autres »

## TROISIÈME CONSTAT : LA PERSPECTIVE INTERTERRITORIALE NE SE SUBSTITUE PAS À CELLE DE LA CONSTRUCTION TERRITORIALE.

La construction interterritoriale accompagne la construction territoriale (intégration métropolitaine, renforcement des territoires décentralisés, besoin de normes, d'ancrage, d'institutions...): elle en est même la condition. L'idée ne peut donc pas être d'opposer les perspectives ou les postures d'une forte territorialité (politique, sociale, administrative, etc.) à celles de l'interterritorialité, mais de rechercher, et de cultiver, les articulations entre elles. L'acte III de la décentralisation, s'il devait être un jour celui de l'interterritorialité, n'exonèrerait pas de poursuivre les deux actes précédents, en particulier pour ce qui concerne l'indispensable mutation de l'exercice du pouvoir communal et de la signification de cet échelon de base.

#### Les phrases clés du débat

« Il n'y a pas d'interterritorialité s'il n'y a pas de territoires »

« Le rendez-vous de la complexité n'exonène pas de celui de la simplification »

« On ne peut pas continuer à dissocier territoire technique et territoire politique »

« L'interterritorialité : créer de la réversibilité (articulation) dans l'irréversibilité (institution) »

«On aura toujours besoin de synergies au-delà des périmètres »

« On sert les territoires (le portage) par l'interterritorialité (l'avancée) »

« L'interterritorialité, intelligence techno du gouvernement l'ingouvernable »

A partir de cette lecture de l'interterritorialité, nouvelle étape de la construction territoriale qui n'efface pas les précédentes, les différences de points de vue concernent l'intensité du phénomène, sa portée performative, sa puissance politique immédiate ou à plus long terme, son « audibilité » par les citoyens, bref, la place qu'on reconnaît concrètement à l'enjeu interterritorial.

#### **QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER**

#### Pas de territoire sans interterritorialité et vice versa.

L'acte 3 de la décentralisation, sera celui de la construction des agencements de territoires. Un territoire sans agencement interterritorial sera demain un archaïsme. Du coup, l'interterritorialité est bien l'affaire des territoires forts, stratèges, et pas leur contestation. Toute posture visant à opposer la construction territoriale, comme processus historique d'évolution des cadres institutionnels de la République, à la construction interterritoriale, comme organisation des relations de plus en plus nécessaires entre ces cadres, est vouée à l'échec : ces deux constructions ne vont désormais plus du tout l'une sans l'autre.

#### Pas de simplification territoriale sans organisation interterritoriale.

Corollaire de la première conviction, cette deuxième conviction affirme qu'il faut sortir du faux dilemme entre simplification et complexité. La simplification est une nécessité permanente, mais la complexité est une réalité irréductible. La réforme des institutions territoriales de l'administration locale est une nécessité récurrente pour « nettoyer » le système qui tend à s'alourdir en permanence par accumulation (de normes, de compétences, de procédures...). Mais réduire les complications par la réforme n'élimine pas la complexité des échelles vis-à-vis de laquelle il faut s'organiser en parallèle. Il est temps de passer à la « simplexité » ¹.

#### Pas de durabilité sans transaction entre territoires.

La «robustesse» des territoires est désormais dans leur capacité à coproduire des politiques publiques entre eux, en négociant les complémentarités qu'ils offrent au plan économique, environnemental, sociétal, etc. Le développement durable conduit à des croisements de champs d'action qui en réorientent le sens : énergie + climat, mobilité + services, agriculture + alimentation + santé publique, biodiversité + biodéveloppement, information + infostructures + démocratie, etc. **Tous ces nouveaux champs de politiques publiques hybrides gagneront à être interterritoriaux.** 

L'interterritorialité ne consistera pas à se contraindre à faire entre collectivités ce que chacune fait déjà à son échelon, parfois de longue date, souvent avec efficacité. Seront interterritoriaux les nouveaux rendez-vous de politiques publiques, sur les enjeux de demain qui répondront à des exigences collectives que le changement de modèle de développement qui s'esquisse imposera : moins d'actions sectorielles qui se contredisent, et plus d'hybridation entre les objets des politiques publiques ; moins de rationalité unique dominante, et plus de combinaison entre les intérêts collectifs identifiés ; moins de réponses imparfaites produites par chaque territoire selon ses moyens forcément limités, et plus de réponses partagées et s'appuyant sur les ressources de chacun.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Alain Berthoz, *La simplexité*, Odile Jacob, 2009. « La simplexité est cette ensemble de solutions trouvés par les organismes vivants pour que, malgré la complexité des processus naturels, le cerveau puisse réparer l'acte et en participer les concéquences [...] La simplexité est cette complexité déchiffrable, car fondée sur une riche combinaison de règles simples » (p.12). « La simplexité est une façon de vivre avec son monde. Elle est élégance plutôt que sobriété, intelligence plutôt que logique froide, subtilité plutôt rigeur, diplomatie plutôt qu'autorité » (p.224).

#### Pas de solidarité sans démocratie des usages.

La « démocratie du sommeil » atteint ses limites. Les intérêts démocratiques de ceux qui résident dans un territoire ne résument plus les intérêts collectifs de tous ceux que le fréquentent, y travaillent, y consomment, le traversent, et qui ne peuvent plus être considérés seulement comme des usagers ou des clients sans droit politique. La vie interterritoriale n'a aucune raison d'être référée uniquement à la sphère marchande, limitant l'exercice de la citoyenneté au fait de résider quelque part. Habiter les territoires ne se résume de loin plus à y résider, mais contient aussi les mille et unes modalités des usages des territoires, dans des pratiques de plus en plus mobiles. C'est pourquoi la représentation légitime de l'habitant-contribuable du territoire doit se doubler de l'intervention non moins légitime du citoyen-usager-non habitant (mais souvent actif) de ce même territoire.

L'interterritorialité peut ouvrir le cadre de cette nouvelle étape de la démocratie locale. Une démocratie délibérative doit prendre au sérieux les intérêts collectifs de tous ceux qui vivent d'une façon ou d'une autre dans les territoires et à travers eux. Elle régénèrera l'exercice démocratique dans son ensemble et réduira l'impact des syndromes nimbystes propres à chaque territoire. Elle sera aussi la condition pour dégager les élus locaux du face à face entre leur administration périmétrée et leurs administrés, tandis que la solidarité et les enjeux du développement durable invitent de plus en plus à élargir la vision politique.





## II. Des chemins différenciés : leçons d'interterritorialité

## II. Des chemins différenciés : leçons d'interterritorialité

#### PREMIER CONSTAT : CINQ TERRITOIRES, CINQ FAÇONS DIFFÉRENTES DE PROGRESSER VERS L'AGENCEMENT, ET L'AGENDA, INTERTERRITORIAL.

La construction interterritoriale fait partie de la construction territoriale, laquelle est une question de configuration géographique (métropole, polycentrisme, espaces frontaliers, estuaire, couloir de circulation, etc.), de culture politique, d'histoire sociale, d'histoire de grands équipements, etc. Si l'on s'est donné une grille de lecture pour suivre et comparer ces différentes histoires interterritoriales, elle n'a révélé aucune portée normative dans les processus : ici c'est le bouleversement d'un grand équipement qui déclenche le changement d'échelle, sinon d'emblée l'interterritorialité (le tunnel sous la manche pour la côte d'Opale ; la perspective d'ITER pour le Val-de-Durance), ailleurs on procède d'abord par les forums et les conférences (RUL ; Paris Métropole). Parfois la construction d'un imaginaire commun est décisif (l'estuaire de la Loire pour Nantes-St-Nazaire), parfois la culture technique des nouvelles infrastructures prévaut. Partout le récit part de loin, voire de très loin (Paris), et l'histoire de l'interterritorialité se raconte déjà en décennies.

#### Les phrases clés du débat

« On n'est pas fier quand on se considère, on se rassure quand on se compare »

« Rendre visible se qui se fait, mais pas pour l'imposer partout »

« Il n'y aura pas d'interritorialité normative, unique et prscriptive »

« N'attendons pas la prochaine invention d central »

## DEUXIÈME CONSTAT : DERRIÈRE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ, DES CONSTANTES DANS LES RENDEZ-VOUS.

Dans la mesure où l'histoire des territoires, donc de l'interterritorialité, commence avant la décentralisation, le premier rendez-vous c'est le plus souvent l'État qui l'a proposé (OREAM, politique des métropoles d'équilibre, première génération des communautés urbaines, grands projets industriels structurants puis dé-structurants...). Le deuxième rendez-vous est forcément celui que certains élus locaux, désireux et capables de « sortir de leur territoire », organisent à leur tour : histoires de volontés personnelles et de rencontres entre individus ; invention des lieux de dialogue et d'émergence d'une confiance interterritoriale. Les deux rendez-vous suivants sont en cours, et plus ou moins avancés selon les territoires : celui du passage à l'acte, avec l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage partagée (elle s'esquisse dans la RUL avec la mise en place d'un « G3 » entre les trois principales communautés) ; et celui de la démocratie interterritoriale et de la délibération citoyenne élargie (elle s'exprime par exemple dans le cadre des forums métropolitains organisés tous les deux ou trois ans par Nantes-St-Nazaire).

#### Les phrases clés du débat

« Une fabrique de compromis pour lancer de pistes nouvelles »

« De la gouvernance par des projets, en articulation avec le métier des collectivités locales »

« Interterritorialité = territoire + réseau. L'élu n'investira le second que s'il y a des ressources politiques à y trouver »

« Après l'invention interterritoriale, on cherche le pilotage...»

#### TROISIÈME CONSTAT : L'INTERTERRITORIALITÉ N'EST PAS LA FIN DES BATAILLES POLITIQUES ET DES CONFLITS D'ACTEURS, C'EST SON ORGANISATION.

Le jeu des intérêts, légitimes, rationnels ou non, ne s'efface pas par le miracle de la prise de conscience des interdépendances entre territoires et du débordement des cadres institutionnels par les usagers-citoyens-habitants des territoires. L'interterritorialité n'est pas un angélisme. Au pire, il s'agit du cadre douloureux dans lequel s'affrontent les points de vue, les cultures et les intérêts sonnants et trébuchants des collectivités, contraintes de se confronter les unes aux autres, mais le faisant dans un système de méfiance réciproque. Au mieux, on a commencé à parcourir le même chemin que celui de la lente construction à l'échelle mondiale des intérêts internationaux dégagés des nationalistes belliqueux, et la relation interterritoriale, si elle n'évacue pas les rivalités politiques, s'organise selon une culture systématique de la négociation et de la recherche des ententes, dont l'énergie est la confiance.

#### Les phrases clés du débat

- « Pour penser interterritorialité, il faut d'abord faire un travail pour soi »
- « N'approchez pas d'abord ce qui vous divise depuis toujours »
- « L'intertrritorialité : une pensée élégante pour l'élite techno ? »
  - « De l'interterritorialité, pacte de non-agression, à l'interterritorialité, véhicule projet »
  - « Les territoires : trop de professions à rationalité propre; l'évolution interterritoriale ne se fera pas naturellement »

A partir de là, on cherche à tirer des leçons, sinon à énoncer des normes, et à engager des actions. Le chemin de l'interterritorialité conduit toujours du « flou » au « dur », de la production du sens à la production de l'action... et on en revient alors à l'exercice de l'autorité et de la responsabilité, si difficile à partager.

#### **QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER**

#### Le politique interterritorial se construit, comme toujours, dans le récit, la légende, l'évènement, le symbole (mais après ?)

Avant de se traduire en politiques publiques, l'interterritorialité doit se construire comme scène politique, forum, espace d'intermédiation, moment de « tournoi » symbolique. **L'interterritorialité a besoin de représentations, dans tous les sens du terme :** figures, évènements, porteurs médiatiques, etc. C'est dans ce travail de production d'un nouveau sens commun que peuvent se dégager des élus locaux porteurs d'une vision interterritoriale. Ils construisent alors, et captent, la nouvelle ressource symbolique que signifie la reconnaissance d'un intérêt commun élargi (environnemental, fonctionnel, métropolitain...). Des biens communs sont inventés, ou activés (l'estuaire de la Loire, la côte d'Opale, le patrimoine bâti dans la RUL...), une nouvelle géographie légitime est peu à peu rendue évidente.

Dans cette étape initiale où tout s'installe mais rien de concret ne s'établit, on avance d'autant mieux qu'on mobilise de **véritables compétences de l'intercession culturelle, de la production de la confiance, de l'organisation d'évènements partagés,** etc. : tout n'est pas simplement affaire de bonne volonté et de qualités personnelles des fortes « figures » de l'interterritorialité. Il y a là aussi du métier, des savoirs faire, une profession.

Toute la difficulté reste cependant de prolonger et dépasser ce moment, qui peut prendre au moins une décennie, pour lui donner des traductions opérationnelles, sans toutefois le considérer comme acquis : la légitimité interterritoriale reste fragile, et marche, comme toujours, sur deux pieds, le sens (le projet) et l'action (l'autorité).

#### Leçons européennes : à chacun son enjeu interterritorial (cf. annexe 3)

Au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne ou en Italie, poser la question interterritoriale, c'est rencontrer des histoires du rapport central-territorial à chaque fois bien différentes et qui bousculent vite l'hypothèse française d'une nouvelle étape de la décentralisation. Entre le gouvernement à distance, par les agences, du modèle britannique, le fédéralisme intergouvernemental strictement fonctionnel et péréquateur de l'Allemagne, la lutte permanente de souveraineté au sein du système espagnol, et « l'hyperterritorialité élective » de l'Italie, on est bien en peine de trouver une convergence, encore moins un modèle européen.

Cependant, la leçon européenne n'est pas celle d'un particularisme français. Partout les questions de coordination sont cruciales, partout la construction de la confiance est problématique, partout la compétition des territoires passe un moment donné par des alliances, plus ou moins explicites, durables, politiques.

A bien considérer la complexité, et les complications, des voisins européens, on se convainc que la bonne attitude n'est pas de récuser les siennes, ou de s'en désoler, mais bien d'en faire les bases nationales d'une transformation politique et organisationnelle. Contrairement à l'image qu'on en véhicule en France, le fédéralisme n'est pas toujours un système politique heureux. On peut cependant estimer que la bonne nouvelle, pour un système encore très centralisé comme le système français, serait **une certaine dose de fédéralisme**, à sa façon, sans remise en cause du caractère unitaire de la République. L'Allemagne, modèle fédéral par excellence, est sans doute en train de faire le chemin inverse en redonnant du poids au pouvoir fédéral. **Lorsqu'un système politique quel qu'il soit montre ses limites, c'est sans doute en s'hybridant avec un autre modèle qu'il peut se régénérer.** L'interterritorialité pourrait être la voie française de cette hybridation partout nécessaire.

#### \$\psi acteurs non politiques doivent et peuvent intervenir

Outre les élus, quels acteurs de la construction interterritoriale? Peu de récits soulignent le rôle des acteurs socio-économiques (Vallée Scientifique de la Bièvre en région parisienne; les CCI à Dunkerque et Calais; les scientifiques autour d'ITER...). Quant à la dimension démocratique de l'interterritorialité, elle reste à inventer. Un double rendez-vous est cependant indispensable à l'interterritorialité.

Le premier rendez-vous est avec les acteurs socio-économiques qui vivent, pratiquent, développent l'interterritorialité, par leurs activités, leurs stratégies, leurs organisations, leurs usages. Confrontés à une organisation territoriale trop cloisonnée, on connaît leur diagnostic, parfois schizophréniquement relayé par les élus : « on n'y comprend plus rien ». Comment comprendre une organisation interterritoriale qui n'existe pas ? Ces acteurs sont pourtant les meilleurs alliés de cette organisation car ils ont tout autant besoin des territoires bien identifiés et compétents que de leur coordination

Le second rendez-vous est avec la citoyenneté. En sortant la démocratie locale du face à face périmétré entre des contribuables et « leurs » élus, l'interterritorialité peut contribuer à réinventer la démocratie, en particulier par la démocratie des usages, à condition qu'une portée sérieuse soit accordée aux délibérations de « ceux d'ailleurs ». Cette reconnaissance fait à coup sûr partie du chemin qui conduit les territoires à l'agencement qui les dépasse et les grandit. Elle est aussi une condition essentielle pour que l'interterritorialité ne devienne pas à court terme une ingénierie technique de l'action complexe, sans valeur politique et sans lisibilité collective et citoyenne. Mais pour que le citoyen interterritorial s'affirme et existe, il faudra réinventer la démocratie délibérative, dont le droit de parole, celle du citoyen-usager, viendra épauler le droit de vote du citoyen-résident de la démocratie représentative.



#### Les acteurs non politiques doivent et peuvent intervenir

Il est clair que l'État a joué, au tournant des années 1960-70, un rôle considérable dans les représentations d'une montée en échelle des enjeux à venir. Parler d'interterritorialité à cet égard serait cependant anachronique, les territoires n'étant pas encore les acteurs publics qu'ils sont devenus avec la décentralisation.

Le débat porte sur les rôles respectifs, et à venir, de l'État, des Régions et des métropoles. On voit l'État à l'œuvre dans la bataille de l'interterritorialité parisienne, moins structurant que perturbateur. Ailleurs, n'est-il pas, discrètement, aux manettes de la nouvelle petite fabrique interterritoriale aux franges métropolitaines ?

Pendant ce temps, les Régions endossent le rôle d'énonciateur d'une stratégie globale à la place de l'État territorial défait. Mais elles peuvent butter sur la fragilité des schémas régionaux, non prescriptibles, non opposables. L'interterritorialité doit-elle se mettre en capacité de devenir prescriptible ou opposable? On a vu qu'elle se forgeait d'abord dans la souplesse de la construction symbolique puis du projet, mais qui assure, le moment venu, l'énoncé d'un cadre normatif de l'action des territoires ainsi sollicités?

Le point de vue décentralisateur milite en faveur de territoires qui assument leur propre interterritorialité, et n'en attendent plus la régulation par une tutelle : la construction de la confiance ne se décrète pas par des dispositifs nationaux, elle se conduit par des acteurs autonomes, y compris l'État territorial qui doit participer à l'interterritorialité en tant que porteur de macro-enjeux. En ce sens, l'État est un des partenaires parmi d'autres de l'agencement que les territoires se donnent ici ou là, avec des Régions particulièrement légitimes à en être les assembleurs et les porteurs de sens, ou des métropoles au fort pouvoir de transaction entre elles et au-delà d'elles. En cas de défaillance de leur part, si l'interterritorialité tarde à grandir, on en revient au rôle historique de l'État comme coordonnateur de territoires émergents à des échelles qui anticipent leurs futures responsabilités.

Tout la question est la conquête par les territoires, et au nom de leur interterritorialité, d'une part de « compétence de la compétence » : cet énoncé grâce auquel on s'entend entre territoires sur le « qui doit faire quoi ». L'échec d'une répartition par compétences exclusives telle que la rêvait un État central rationaliste doit désormais conduire à la pratique des ententes de compétences partagées, dans le cadre de protocoles interterritoriaux d'engagements croisés : il ne s'agit plus de décréter par le haut la spécialisation des collectivités locales, mais bien de les inviter à coordonner ellesmêmes les compétences complémentaires, et parfois rivales, qu'elles ont développées en 25 ans de décentralisation.

L'interterritorialité n'est pas affaire de tutelle. On imagine cependant mal comment la priver de régulation nationale pour que soit complétée la carte des dynamiques de projet (OIN), soient proposés des nouveaux cadres stimulants de coordination (pôles de compétitivité, PER, coopération métropolitaine, éco-cités), soit portée une géographie prioritaire, ou tout simplement soient simplifiés les cadres et outils administratifs et juridiques de l'action publique coordonnée (syndicats mixtes, agences, sociétés publiques locales, GIP, etc.).

Au total, l'État reste donc un acteur crucial de l'interterritorialité, non pas dans un quelconque rôle de chef-de-file, mais dans sa triple capacité potentielle à stimuler ici l'interterritorialité immature, à participer là parmi d'autres acteurs à l'interterritorialité mature, et à faire évoluer partout le cadre législatif global de l'organisation des territoires, loin de toute pensée réductrice de la complexité territoriale.





III. Les formes, les moyens, les outils pour construire L'interterritorialité.

## III. Les formes, les moyens, les outils pour construire L'interterritorialité.

#### PREMIER CONSTAT : ON NE MANQUE PAS D'IDÉES, D'OUTILS ET DE PRAGMATISME POUR CONSTRUIRE L'INTERTERRITORIALITÉ.

L'expérience des cinq ensembles interterritoriaux objets de notre atelier montre que dans les processus qui les conduisent à s'affirmer comme tels, on n'est jamais longtemps en panne de dispositifs, de cadres et de propositions pour avancer dans la coordination. On manque de puissance dans le passage à l'acte. Quelles que soient l'inventivité et la volonté dont on fait preuve dans le domaine de l'interterritorialité, il arrive un moment où il faut affronter des rationalités qui lui sont contraires : rationalités de fiefs, rationalités sectorielles limitées, rationalités invoquant la proximité... Du débat interterritorial au combat interterritorial – de préférence démocratique – il n'y a qu'un pas, politique, qu'aucun dispositif technique ne peut dispenser de franchir. Les outils sont une chose, certainement améliorables. La volonté politique en est une autre, qui leur donne, ou leur retire, toute leur efficacité pratique.

#### Les phrases clés du débat

« Il faut ré-enchanter la contractualisation »

« La contractualisation aujourd'hui : une manière de s'assurer qu'on ne va pas travailler ensemble »

« Il faut distinguer la responsabilité formelle de la maîtrise d'ouvrage et la dynamique collective du pilotage du projet »

« A-t-on vraiment besoin d'outils communs de mise en oeuvre, si chacun agit en accord avec l'énoncé stratégique commun? »

« Il faut 10 mois pour faire délibérer 10 collectivités dans les mêmes thermes »

« Bosser à 12, c'est du wording. Après la quête épuisante du concensus, il faut forcément en venir à la règle de la majorité »

#### DEUXIÈME CONSTAT : À CONDITION D'ÊTRE APPRÉHENDÉE SANS STIGMATISATION, LA COMPLEXITÉ INTERTERRITORIALE S'AVÈRE TOUT SAUF CONFUSE.

L'analyse de chaque situation interterritoriale dessine une typologie plutôt simple, où se combinent les enjeux « horizontaux » (entre collectivités de même nature) et « verticaux » (entre collectivités emboîtées) d'une part, et les cibles « internes » (modification dans les politiques publiques propres à chaque territoire) et « externes » (production de nouvelles politiques publiques entre territoires) d'autre part. Il y a donc un certain ordre logique dans l'interterritorialité qui n'est en rien le monde informel des relations tous azimuts et « hors cadre » entre collectivités. L'interterritorialité est une complexité limitée, lisible selon des formes simplexes (cf. note 1).

#### Les phrases clés du débat

« L'interterritorialité n'est pas l'instrument à tous faire »

« L'interterritorialité c'est aussi de la substance à intégrer dans les politiques territoriales existantes »

« L'interterritorialité : une couche supplémentaire à géométrie variable, pour inventer les champs d'action supplémentaires »

« Le coeur de la planification, ce devrait être le financement de l'interterritorialité »

#### TROISIÈME CONSTAT: LE CADRE NATIONAL DOIT BOUGER, VERS PLUS DE SOUPLESSE, PLUS D'AUTONOMIE DE COORDINATION, MOINS DE CLOISONNEMENT DE COMPÉTENCES, MOINS D'EXCITATION DES RIVALITÉS DE PÉRIMÈTRES.

Pendant que les territoires produisent tant bien que mal les dispositifs de leurs articulations, tout ce qui contribue à rigidifier l'organisation territoriale, à laisser entendre qu'une maille va l'emporter sur une autre (les Régions sur les Départements, à moins que ce soit l'inverse) ou à flatter la perspective de l'intégration supra-territoriale (par exemple par les super-communautés que seraient les métropoles), retarde l'avènement de l'interterritorialité. On le voit de façon exemplaire dans le cadre de la région parisienne avec le choc entre l'action du Secrétariat d'État au Grand Paris et la stratégie du syndicat mixte Paris Métropole. De ce point de vue, l'interterritorialité s'avère bien la nouvelle bataille de la décentralisation.

#### Les phrases clés du débat

- « La cantonalisation des départements les écarte de la fonction interterritoriale »
- « L'absolescence de l'organisation globale attise un grand écart entre un monde politique qui surinvestit les territoires, et un monde technique et administrative qui, en contrepartie doit aller chercher les lien »
  - « L'exercise du pourvoir est territorial; et lorsqu'il s'agit de le partager... »
  - « Gommer les principes de spécialité et d'exclusivité au profit des formes différenciées de mutualisation »
    - « Pouvoir investir chez les autres »
    - « on n'arrivera pas à faire beaucoup mieu sans un outil de gouvernance politique »

A partir de là, le débat porte sur les meilleurs leviers, propres à chaque situation interterritoriale, pour progresser politiquement dans son sens. Une nouvelle compétition s'instaure : celle entre les collectivités, les organisations ou les opérateurs qui s'estiment les mieux placés pour organiser l'interterritorialité et accéder ainsi au nouveau pouvoir, celui de la coordination.

#### **QUATRE CONVICTIONS À L'ISSUE DE L'ATELIER**

### • Horizontalité, verticalité, réticularité : trois rendez-vous obligatoires pour tout territoire

De proche en proche, ou selon la chaîne des échelles, ou au gré des réseaux – y compris dans leur discontinuité – la coopération se traduit somme toute par trois modalités spatiales. Tous les territoires ont rendez-vous avec ces trois modalités, dans un ordre de priorités qui tient à leur configuration géographique concrète : lorsque ce sont les métropoles qui sont au cœur de la question, c'est plutôt la première et la troisième modalité qui sont stratégiques. Lorsqu'on est dans des espaces de projet qui concernent des territoires très hétérogènes, comme pour Val de Durance ou la Côte d'Opale, la deuxième modalité est décisive.



Mais l'interterritorialité peut aussi prendre la forme d'une coordination pérenne : **on ne peut pas agrandir les périmètres à l'infini**, et il vient un moment où les territoires augmentés, intercommunaux, se rejoignent et doivent alors composer une véritable interterritorialité horizontale entre eux : « **l'inter-communautarité** » (la coopération des communautés) a structuré les pays, et anime aujourd'hui les SCOT. On est en terrain connu. On n'est pas pour autant complètement convaincu par la gouvernance de ces exercices.

L'interterritorialité horizontale, celle qu'on voit à l'œuvre dans la RUL par exemple, a encore beaucoup à gagner pour organiser le partage des souverainetés locales, en dépit des situations très asymétriques qu'on rencontre forcément dans les aires métropolitaines entre la communauté centrale et les communautés de périphérie.

La deuxième modalité, **la coordination verticale, organise l'articulation des échelles.** Là encore, on est sur le terrain connu de l'organisation subsidiaire des collectivités territoriales selon leur niveau de compétences, et des relations contractuelles qui permettent de dépasser de fait le principe de spécialisation.

Derrière ce classicisme de la configuration se profile cependant le besoin d'une véritable révolution d'un sacro-saint principe de l'action publique locale : le passage indispensable du principe des compétences exclusives, avec parfois leur transfert en bloc d'un niveau à l'autre à l'occasion des réformes, au principe des compétences partagées, avec la coordination des efforts de tous les niveaux dans un champ d'action donné d'intérêt interterritorial.

Ce serait un changement profond après 25 ans de décentralisation mal fondée sur une spécialisation des collectivités qui a été invalidée par l'exercice quotidien de leur responsabilité globale, chacune d'elles pour son territoire. L'interterritorialité verticale, c'est la reconnaissance de cette **responsabilité globale de territoires emboîtés qui saisissent les mêmes enjeux, à des échelles différentes.** 



La troisième modalité est un chantier beaucoup plus neuf, qui n'est pas vraiment reconnu comme tel : c'est le chantier de la reconquête interterritoriale des réseaux de services collectifs. Lorsqu'ils ne sont pas en régie direct d'un territoire, ces services en réseau sont confiés à des opérateurs privés en délégation de service public, ou bien sont entrés dans le champ concurrentiel (cas des télécommunications désormais). La seule modalité interterritoriale est celle des vieux syndicats de services publics (eau, assainissement, déchets...) qui ont été présentés ces dernières années comme des établissements publics obsolètes (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes), alors qu'ils demeurent des outils précieux d'action interterritoriale.

Toute la question est cependant la dimension politique de ces outils techniques, au sein desquels les élus, au deuxième voire au troisième degré, n'assument plus de véritable fonction politique, encore moins démocratique. Comment accepter une interterritorialité qui laisserait dans l'ombre la gouvernance des services publics locaux? La reconquête politique des services en réseaux est un des horizons de l'action interterritoriale.

### Les voies de l'innovation : l'interterritorialité autour, en dedans, et ailleurs

Dans le triple cadre qui vient d'être décrit, et que l'on a vérifié dans chaque territoire visité, la dimension interterritoriale des enjeux, qu'ils soient « horizontaux, », « verticaux », ou « réticulaires », invite à changer l'action publique et la production des politiques publiques trois fois :

- D'abord dans la relation d'action que chaque territoire doit construire avec les autres territoires qui l'entourent, qui l'englobent, ou qui lui sont liés par les réseaux, comme on vient de le voir, pour **apporter des solutions interterritoriales aux problèmes d'interterritorialité quotidienne.** Par exemple en matière de politique de transport, de déplacement et de mobilité, l'invention interterritoriale est patente, que ce soit dans l'offre technique (le tram-train), organisationnel (le TAD), ou politique (vers des agences métropolitaines de mobilité durable ?);
- Ensuite au sein de chaque territoire concerné, en modifiant sa propre conception des politiques publiques, de sorte que le fonctionnement interterritorial soit pris en compte dans l'offre territoriale. C'est en somme « l'interterritorialisation » en interne des politiques publiques de la collectivité, qui doit les penser aussi en fonction de l'action précédente. En Région Parisienne, on voit bien comment Paris ne peut plus échapper à ce rendez-vous qui bouleverse considérablement sa culture de collectivité territoriale puissante et autonome.

Enfin, la prise de conscience interterritoriale invite à chaque territoire à anticiper les liens qui seront ou pourraient être les siens à court ou moyen terme, dans un monde de mobilités qui continuent à élargir ses horizons. Il faut alors se projeter dans des relations qui demandent une vision prospective et tendent à bousculer les dispositifs d'action du temps présent : le regard interterritorial est une machine à changements. Pour Dunkerque, l'interterritorialité du XXIème siècle conduit vers l'Angleterre du sud-est, via les JO de Londres en 2012. Dans l'histoire de son interterritorialité, l'invention de la Côte d'Opale s'avèrera sans doute une étape dans un processus plus ample : une interterritorialité peut en cacher une autre.

### Instruments interterritoriaux: changer les règles, plutôt que les outils

L'instrumentation de l'interterritorialité n'est pas un problème fondamental. L'arsenal dont on dispose permet à ceux qui le souhaitent d'avancer, tant au plan des structures (syndicats mixtes, GECT, Agences, SIVU, GIP, GIE, SPLA, etc.), au plan moins formel des « espaces de gouvernance » (conférences métropolitaines, forums, conférences des exécutifs, protocoles multilatéraux, réseaux de villes et d'agglomérations...), qu'au plan des procédures cadres (SRADT, InterSCoT, charte d'objectifs, contractualisation, voire DTA...).

Pour éviter de rajouter de la complication à la complexité, il est certainement nécessaire d'alléger les règles de constitution ou de fonctionnement des grands outils de l'arsenal interterritorial (cf. la sophistication des divers types de syndicats mixtes, la contrainte des règles de la concurrence imposée à l'économie mixte aménagiste, la lourdeur de la planification territoriale, ou encore l'opacité de la péréquation). Plutôt que d'inventer de nouveaux outils (dont certains indispensables comme les GECT), il s'agit donc de recycler ceux dont on dispose, en en simplifiant les usages, en particulier l'outil « syndicat mixte », interterritorial par excellence.

Dans les cadres existants, et moyennant le « toilettage » dont il vient d'être question, on pourrait imaginer deux champs de progrès en matière de comportements interterritoriaux :

Du côté de la maîtrise d'ouvrage, il s'agit d'organiser son partage par la co-responsabilité (politique, juridique, financière, etc.). Le principe du chef-de-file, s'il est séduisant au premier abord, permet justement d'éviter ce rendez-vous. La co-responsabilité est pourtant un beau défi politique. Paradoxalement, il faudrait peut-être s'inspirer des formes entrepreneuriales de la joint venture dans lesquelles la confiance est bâtie sur de solides garanties réciproques. L'acte d'engagement d'une collectivité territoriale est la délibération : le point de départ de l'interterritorialité est donc la délibération en des termes strictement exacts d'un ensemble de collectivités rassemblées par un projet. C'est laborieux mais c'est crucial. Quant au respect de l'engagement politique, juridique et financier, on voit mal comment l'imposer s'il n'est pas soumis à une juridiction reconnue et une jurisprudence admise par tous : il est vraisemblable que l'interterritorialité progresse aussi par les conflits et leur dépassement.

Du côté de la maîtrise d'œuvre, le recours aux établissements publics opérateurs (syndicats, agences, groupements...) ne peut pas exonérer les administrations territoriales d'une modification de leur culture professionnelle. Il y a danger lorsque s'établissent deux mondes parallèles, l'administration territoriale d'une côté avec ses « compétences exclusives » et les syndicats interterritoriaux de l'autre avec leurs champs techniques propres. L'enjeu est bien la formation d'une administration interterritoriale à partir des ressources humaines de différentes collectivités. Là encore, la tendance intercommunale à la « mutualisation-fusion » des services de la ville centre avec ceux de la communauté naissante n'est pas la voie de l'interterritorialité. Elle a sans doute toute sa légitimité dans le cadre d'une politique supracommunale d'intégration communautaire pour affirmer la puissance d'une agglomération, mais elle renforce la logique des périmètres et ne la dépasse absolument pas. L'administration interterritoriale, administration de mission soumise à un management partagé, reste à inventer. Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) des débuts de la politique de la ville en étaient une forme, qu'il faut renouveler.

Mais si les maîtrises d'ouvrage (le monde politique et administratif) et les maîtrises d'œuvre (le monde technique) ont à peu près tout ce qu'il faut pour passer des outils de l'interterritorialité aux règles et aux pratiques de leurs usages, il n'en est pas de même pour la maîtrise d'usage (le monde citoyen) et plus largement pour le fonctionnement démocratique transgressif des périmètres électifs. C'est sans doute de ce côté que se situent les plus fortes marges d'innovation pour épanouir une démocratie délibérative. Il n'y aura pas de construction politique interterritoriale sans démocratie interterritoriale.

#### Le projet de grand territoire est une « machine » interterritoriale

L'État l'a pensé, les collectivités s'en saisissent : la démarche de projet qui a fait ses preuves dans les vingt premières années de la décentralisation garde toute sa pertinence pour le déploiement de l'interterritorialité. Inutile d'opposer pour autant l'interterritorialité de projet à l'interterritorialité de gestion, comme on l'a fait naguère avec l'intercommunalité. La leçon de cette dernière est que les deux progressent ensemble. Une répartition par échelles des deux fonctions – à l'interterritorialité le projet, aux territoires la gestion – ne serait pas plus judicieux : tout l'enjeu est bien de partager le projet et son portage dans la durée, donc la gestion, à toutes les échelles. Il n'y a, par définition, pas d'échelle spécialisée dans l'interterritorialité.

Si le projet de grand territoire est une « machine » interterritoriale, c'est dans sa capacité à accueillir tous les enjeux repérés précédemment, depuis la construction de la légitimité politique jusqu'à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage partagée, en passant par la délibération démocratique élargie et la simplification des maîtrises d'œuvre.

Mais l'interterritorialité ne se décrète pas par l'institution, elle se gagne par l'intention. On imagine, par exemple, le risque qu'il y aurait pour les Régions à concevoir l'interterritorialité comme un schéma de plus, à côté des autres (SRADT, SRDE, SRDT ...), ou pour une collectivité quelconque de mettre en place une direction – ou pire un service – de l'interterritorialité. **Lorsque la mission et les métiers de l'intermédiation deviennent une catégorie à part, en quelque sorte un nouveau secteur spécialisé, c'est qu'ils ont échoué.** Le destin des administrations interministérielles au sein de l'État central est de ce point de vue une leçon à retenir pour les collectivités territoriales : l'interministériel devenu ministériel de fait n'a plus la même puissance qu'à l'origine.

C'est pourquoi le principe et la culture du projet sont chers à l'interterritorialité. Ils sont les seuls à pouvoir garantir une triple articulation :

- entre les échelles d'enjeux et de territoires, comme on l'a beaucoup répété, donc entre les acteurs qui les représentent ou qui s'y expriment, qu'ils soient institutionnels ou non;
- **entre le court et le long terme de l'action,** inscrite dans une programmation budgétaire propre à chaque territoire certes, mais également dans une prospective qui n'a de sens que si elle est interterritoriale ;
- entre les exercices trop souvent autonomes de la planification d'une part, de la programmation d'autre part, sans oublier celui du débat public : trois mondes professionnels qui travaillent le plus souvent en parallèle dans le système local de l'action publique.



# IV. Scénarios prospectifs exploratoires de l'avenir interterritorial

## IV. Scénarios prospectifs exploratoires de l'avenir interterritorial

Quels pourraient être les chemins que se donneront, ou ne se donneront pas, les collectivités territoriales pour organiser leur action concertée et répondre aux enjeux dont ce rapport fait état ? Quelles options pourraient-elles être les leurs en matière d'interterritorialité, résultant de la nécessaire simplification des cadres de l'exercice de la puissance publique locale, et de la non moins nécessaire coordination des sources et des formes de cette puissance, dans un monde qui déborde en permanence les périmètres ? Quels choix stratégiques se présentent devant les territoires qui entrent en interterritorialité, compte tenu de quelles visions prospectives d'évolution du contexte qui les englobe ?

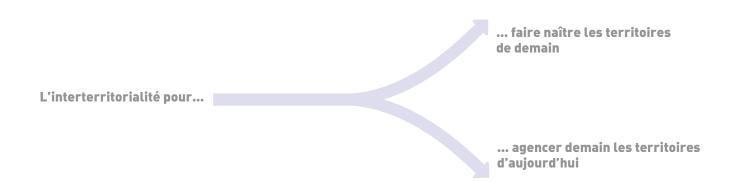
La brève prospective qui est proposée ici prolonge les acquis de l'atelier et leur donne une expression libre dans le futur. Elle est purement exploratoire et ne prétend à aucune méthodologie sophistiquée d'anticipation. « Et si tel ou tel scénario s'imposait, quel serait notre stratégie propre ? », voilà la question à laquelle invitent les explorations qui suivent.

Cette prospective n'est donc ni prédictive, ni prescriptive. Elle esquisse trois ou quatre chemins contrastés, cohérents, et problématiques, pour interpeller les stratégies actuelles des collectivités locales. Elle n'est qu'un commencement pour un chantier d'avenir : une prospective des institutions territoriales et, plus généralement, des formes d'organisation collective que se donne la République. Trois ou quatre chemins ne suffisent certes pas à résumer l'affaire! Soyons assurés que l'avenir interterritorial sera riche de sa diversité et de ses surprises, et qu'il combinera, ici et là, les différents chemins ici imaginés et d'autres encore qui restent à anticiper.

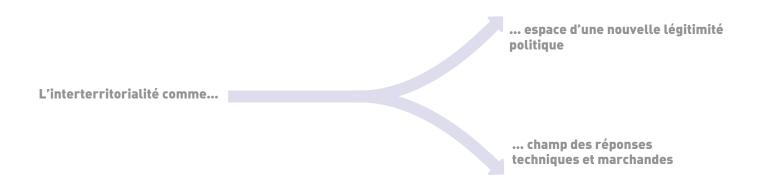
#### UNE PROSPECTIVE DE L'INTERTERRITORIALITÉ, ENTRE RECOMPOSITION TERRITORIALE ET AFFIRMATION D'UNE LÉGITIMITÉ

Pour explorer les futurs possibles de l'interterritorialité, nous proposons de nous inscrire dans un système classique à deux axes problématiques, qui définissent par construction quatre combinaisons possibles. La méthode est certes réductrice, mais elle ouvre déjà une belle marge d'exploration et d'énonciation prospective. Elle reste à sophistiquer.

Le premier axe problématique est celui de la recomposition territoriale: l'interterritorialité sera-telle un processus pour faire émerger progressivement les territoires de demain, ou bien au contraire sera-t-elle le moyen de sortir de l'impératif de la Réforme, régulièrement invoquée en même temps que contestée? Dans le proche passé, on voit bien comment l'intercommunalité a pu conduire à l'intégration supracommunale et à la naissance de la maille communautaire, qui tend à devenir une collectivité locale de plein droit. Mais à l'opposé, on voit bien aussi que cette logique de construction de territoires de plus en plus amples et de plus en plus intégrés ne peut pas être perpétuelle. A-t-elle cependant quelques beaux jours devant elle? Ou bien le temps de la stabilisation de la carte des territoires a-t-il commencé, grâce à l'interterritorialité? Ce sera notre première bifurcation prospective.



Le second axe problématique est celui de l'affirmation d'une légitimité: l'interterritorialité sera-telle demain un nouvel espace politique, investi par des élus interterritoriaux, ou bien au contraire se construira-t-elle comme un champ technique et plus ou moins marchand, au sein duquel les acteurs politiques joueront un rôle parmi d'autres, économiques, sociaux, etc., mais pas le rôle central? Au cours de l'atelier ici restitué on a beaucoup insisté sur la nécessaire dimension démocratique de l'interterritorialité et la question de son « audibilité citoyenne ». Mais au-delà des aspirations idéologiques qui sous tendent ces débats, rien n'empêche que l'interterritorialité se construise de fait, pour répondre à un grand nombre de besoins collectifs transgressifs des périmètres territoriaux, comme une offre non politique de biens pour les uns publics ou collectifs (par exemple par le système des mutuelles), pour les autres tout simplement privés bien que distribués collectivement (par exemple dans le domaine crucial des télécommunications et des services nomades). Les deux orientations, par le politique ou par le marché, sont d'ores et déjà au travail. Ce sera donc notre seconde bifurcation prospective.



En croisant ces deux problématiques, on obtient par construction quatre positions contrastées, cohérentes et problématiques, dont on peut dérouler les logiques en tant que scénarios prospectifs exploratoires :

- Au carrefour d'une interterritorialité qui prépare la recomposition territoriale de demain, et de la construction d'une légitimité interterritoriale foncièrement politique, on déroulera le scénario des Métropoles, nouvelles puissances interterritoriales.
- Au carrefour d'une interterritorialité qui fait vivre la carte des territoires tels qu'ils sont, sans plus la déstabiliser, mais qui affirme la dimension politique d'une coordination d'autant plus nécessaire, on déroulera le scénario des Régions, grandes opératrices d'interterritorialité.
- Au carrefour d'une interterritorialité doublement discrète, qui ne produit ni nouveaux territoires ni nouvelles sources de légitimité politique, mais qui s'inscrit de fait dans les politiques publiques de chaque collectivité consciente de n'être qu'une petite partie du puzzle, on déroulera le scénario de l'interterritorialité à basse intensité, ou la force tranquille des territoires.
- Au carrefour paradoxal d'une interterritorialité aux mains des acteurs économiques et sociaux de l'offre de services et de biens collectifs, marchands, semi-marchands, mutualisés ou autres, mais dont la puissance des réseaux contraint les territoires à se réorganiser subséquemment, on déroulera le **scénario des réseaux, maîtres des territoires.**

Ces scénarios sont présentés ici sous la forme de récits du futur, ou fictions, dont la fantaisie ne doit pas occulter la régularité des problématiques qu'ils explorent :

- Qui gouverne dans les territoires et comment l'interterritorialité est-elle pilotée ? C'est toute la question de l'évolution institutionnelle.
- Avec quelles ressources collectives et solidaires ? C'est toute la question, cruciale, de l'évolution de la fiscalité locale en rapport avec les autres fiscalités.
- Dans quel monde d'acteurs non institutionnels ? C'est toute la question de la place du citoyen d'une part, des acteurs économiques et sociaux d'autre part.
- Pour quelles politiques publiques, nouvelles ou renouvelées, notamment à l'aune du développement durable ? C'est toute la question de la construction durable à venir des biens et services publics sociaux et environnementaux, et des conditions de leur accès.
- Dans quel contexte englobant ? L'interterritorialité ne s'arrête pas aux frontières de la France : la construction européenne, et celle, plus large, d'une hypothétique régulation à portée globale, en relèvent.

Ces cinq grandes familles d'enjeux traversent chacune des fictions qui suivent. Soulignons à nouveau qu'elles n'ont pas d'autres vocations que de faire réfléchir aux « futuribles » de la question interterritoriale, et qu'un véritable travail de prospective à cet égard reste à entreprendre.

## DEMAIN LES MÉTROPOLES, NOUVELLES PUISSANCES INTERTERRITORIALES (RÉCIT)

La mondialisation sert décidément les métropoles. Rien n'aura freiné, depuis une génération, la montée en puissance politique et économique des cœurs de chauffe de la mondialisation. Mais en 2030, devenues des organismes urbains à grand rayon d'action et à forte complexité interne, la plupart des métropoles européennes et françaises ont dépassé la quête perpétuelle et vaine du gouvernement métropolitain unifié, et ont construit autour d'elles, selon des schémas différenciés, l'agencement de territoires hétérogènes dont elles sont, chacune dans leur contexte, le chef d'orchestre plus ou moins discret.

Le moteur principal de cette interterritorialité intégratrice a été la fiscalité locale qui, après la grave crise des années 2010 ouverte par la réforme ratée de l'impôt économique local, s'est reporté vers de nouveaux champs fiscaux et la vente, plus ou moins socialement modulée, des biens et services urbains à des prix qui se sont rapprochés des prix coûtants. Étant les principales sources de ces services collectifs de toute nature, les métropoles ont tiré un bénéfice paradoxal de la crise globale de la fiscalité locale, et établi des positions de puissance fiscale et financière en rapport avec leur production de politiques publiques.

Il est vrai qu'en 2030, les biens et services collectifs sont de nature essentiellement métropolitaine : systèmes de mobilité hypermodale, permettant en outre aux usagers abonnés de diminuer considérablement leur impôt carbone (cette fiscalité est d'ailleurs de moins en moins rentable), offre de formations en ligne des universités métropolitaines, droits d'accès aux espaces ouverts récréatifsagronomiques plébiscités par les citadins qui participent en masse à diverses coopératives (agricoles, écologiques, paysagères, etc.), régies interterritoriales de production énergétique renouvelable et de recyclage des matériels numériques, etc.

C'est lorsqu'elles ont su organiser une interterritorialité de compensations avec les territoires qui les entourent que les métropoles ont pu développer de nouvelles politiques publiques et une offre de services qui renforcent leur économie et leur attractivité.

La Région Urbaine de Lyon a mis une dernière main à son système métropolitain de mobilité durable en intégrant dans l'offre à tarification modulée les navettes fluviales rapides du Rhône et de la Saône, qui font maintenant parties du (grand) paysage.

A Nantes-St-Nazaire, où de telles navettes avaient été mises en services une décennie auparavant, on a surtout porté la priorité des politiques interterritoriales avec Rennes-St-Malo sur la promotion de l'agriculture de proximité vis-à-vis de laquelle le soutien des marchés par les métropoles est combiné avec une maîtrise foncière de l'espace de production à très long terme par les périphéries rurales : c'est le programme interterritorial « Bretagne nourricière ».

Flandres Métropole, la région urbaine littorale internationale de la Côte d'Opale, a profité de l'expérience acquise lors des JO de Londres de 2012, pour accueillir, moins de dix ans après, la finale de l'America's Cup, et réussir la gageure de transformer la Mer du Nord en terrain de jeu nautique grâce à une parfaite maîtrise coordonnée de la circulation maritime : le changement d'image est jugé par tous considérable.

Toutes les métropoles n'ont pas réussi l'assemblage qui les galvanise, toutes n'offrent pas la même gamme de biens communs, ni dans les mêmes conditions sociales, toutes n'ont pas stabilisé leurs modalités de gouvernance : des régimes politiques interterritoriaux métropolitains se sont affirmés et différenciés, qui font les beaux jours de la science politique européenne.

Cette dernière analyse toujours avec délectation le « cas de la région métropolitaine francilienne », et un grand colloque « Le Grand Pari(s), vingt ans après » a été en 2029 l'occasion de polémiques passionnées pour évaluer le chemin parcouru. On s'est souvenu des objectifs assignés au « Grand huit », le métro périphérique souterrain qui vient tout juste d'être achevé, pour mieux constater à quel point la question interterritoriale francilienne ne pouvait, dès le départ, se résumer à cet investissement imposé par l'État.

La rivalité dans le pilotage de l'interterritorialité demeure plus vif que jamais ici entre Paris Métropole, le syndicat métropolitain qui lui aussi fête ses vingt ans, et la Région Île-de-France qui reste incontournable dans ses métiers classiques. De quoi interroger plus largement la pertinence de l'interterritorialité métropolitaine qui n'a pas effacé, malgré sa montée en puissance, le fait régional en France et en Europe en charge des solidarités territoriales hors des espaces métropolisés.

#### DEMAIN LES RÉGIONS, GRANDES OPÉRATRICES D'INTERTERRITORIALITÉ (RÉCIT)

L'Europe a fini par l'emporter : c'est aux Régions que sera confiée la gestion stratégique des fonds européens destinés, par le nouveau programme cadre 2028-2034, au soutien au fédéralisme local, forme européenne de l'interterritorialité. En France, plusieurs Régions ont d'ailleurs montré l'exemple en s'alliant deux à deux pour mieux coordonner l'action interterritoriale sur leurs marges en position interrégionale.

Les Régions françaises ont argué du fait qu'elles avaient l'expérience des politiques interterritoriales depuis de longues années déjà et qu'elles avaient fait leur preuve en matière d'intercession territoriale. Au ministre européen du développement régional qui relevait toutefois qu'on n'y comprenait désormais plus rien en France dans le foisonnement des dispositifs de coordination, d'intermédiation, d'entente négociée, et d'engagement contractuel, le président des Autorités Organisatrices d'Interterritorialité a répondu en citant les meilleurs auteurs anglophones de la théorie de la simplexité, dont on sait qu'elle a beaucoup inspiré le programme du nouveau président américain, non sans en rappeler les origines françaises dans les neurosciences des années 2010.

Les Régions ont pour elles de coordonner déjà la chaîne des documents stratégiques de tous ordres qui encadrent le déploiement des politiques sectorielles et s'efforcent de leur donner une cohérence globale. Certes, tous les territoires n'admettent pas si facilement la position régionale de chef-de-file en matière d'énoncé stratégique global, et les métropoles en particulier ne manquent pas de marquer parfois leur indépendance stratégique. Quelques agences départementales ont également retrouvé le goût du schéma qu'avaient les anciens départements avant leur transformation en agences infrarégionales, mais dans l'ensemble, la position régionale d'animatrice des territoires est admise et appréciée.

Certes, tout dépend des pratiques régionales de cette animation des territoires, et des cultures politiques et professionnelles du pilotage qu'elles révèlent. Le bilan de la mise en place des trames vertes et bleues depuis une vingtaine d'années dans la plupart des Régions est à cet égard explicite : là où elles ont fait l'objet d'une patience progression au rythme des accords avec les acteurs locaux concernés, dans une construction un peu baroque qui a pu parfois éloigner du document d'origine, on constate aujourd'hui qu'elles sont entrées dans le paysage collectif de l'aménagement. Là où le document a voulu défendre une rationalité non négociable, normative et prescriptive, en particulier au nom de la biodiversité, il est resté lettre morte.

Les Régions les plus avancées ont annoncé leur intention, immédiatement après la décision européenne, de confier la gestion des fonds européens à l'administration de mission interterritoriale qu'elles ont mises en place avec les communautés, les agences départementales, les groupements transfrontaliers, les réseaux métropolitains, etc. En Nord-Pas-de-Calais, la conférence des exécutifs, présidée par le premier magistrat régional, a donné mandat à son administration interterritoriale d'utiliser les nouveaux fonds européens pour changer d'échelle dans les coopérations et renforcer les politiques coordonnées avec l'East Anglia. En PACA, où ces dispositifs ne sont pas encore pratiqués, le tout jeune président régional a proposé de financer un atelier permanent des projets interterritoriaux pour mutualiser les expériences, faire des propositions concrètes de coopération souple, et primer les propositions les plus innovantes en matière de gouvernance du projet.

Passé l'élan d'énergie que suscite légitimement l'accord interétatique pour que les Régions prennent résolument la main sur l'interterritorialité, on se souviendra que les États n'ont pas agi sans arrière pensée. Les arbitrages fiscaux sur la part des recettes décentralisées qui doit devenir un des nouveaux objectifs européens n'ont pas progressé en parallèle : on parle de pourcentages qui varient légèrement au-dessus de 50 %, mais toute la question porte sur le champ de la fiscalité et des prélèvements qui est pris en compte dans ce calcul. Dans ces conditions, confier aux Régions le pouvoir interterritorial sans leur donner de nouvelles marges de manœuvre fiscale rappelle parfois les heures sombres de la décentralisation à l'époque ou les transferts de compétences ressemblaient plutôt à des délestages dans l'urgence. L'interterritorialité sera-t-elle la pédagogie de la frustration dans un système d'action publique à qui il est proposé de faire davantage mais sans ressources nouvelles ?

Pour autant, en acquérant de fait une forme de « compétence de la compétence », celle qui consiste à arbitrer qui peut faire quoi avec qui, les Régions ont fait un nouveau pas majeur dans leur destin politique, ce que tous les autres niveaux de territoires ont d'ailleurs bien compris, sinon admis. Affaire à suivre.

#### DEMAIN L'INTERTERRITORIALITÉ À BASSE INTENSITÉ, OU LA FORCE TRANQUILLE DES TERRITOIRES (RÉCIT)

La commission présidentielle a rendu son rapport « Faire bouger la France : l'incontournable réforme des territoires en France », vingt ans jour pour jour après celui de la commission Balladur dont elle a ainsi réveillé le mémoire. Ce n'est pas sans hommage aux impulsions données à cette époque que la commission a livré ses résultats à la presse numérique : exercice difficile dans la mesure où tout le rapport est construit sur l'idée que la France est bloquée dans son système institutionnel et qu'il y a, encore et toujours, urgence à réformer les territoires. Des observateurs désabusés ont relevé qu'il s'agissait du 123ème rapport officiel sur ce sujet, depuis que la République se pose des questions sur son organisation interne.

Certes, l'organisation territoriale française n'a pas beaucoup bougé ces dernières décennies. Elle n'a pas non plus été complètement inerte, et on peut faire le bilan d'une époque somme toute plus transformatrice que les précédentes : les communautés sont devenues le 4ème niveau de collectivités territoriales avec la réforme constitutionnelle de 2019, qui a admis pour la première fois d'outrepasser le principe d'exhaustivité géographique ; l'élaboration des Plans territoriaux d'Aménagement Durable (les ex PLU) leur est généralement confiée et les communes de moins de 2000 habitants (soit encore 87 % des communes) ne peuvent plus les élaborer par elles-mêmes ; la fiscalité locale s'est à peu près stabilisée sur ses nouveaux champs de prélèvement (mobilité, consommation et transaction commerciale, télécommunications) ; les conseils participatifs sont entrés dans les mœurs et les élus se plient volontiers à l'exercice annuel de conférence citoyenne prévue par la loi.

La France des territoires donne toujours le spectacle des superpositions d'autorités locales, des compétences entremêlées, et des financements additionnels, ce qui chagrine beaucoup les partisans du « moins d'administration locale », mais le système présente apparemment une certaine robustesse, malgré les critiques qu'il essuie depuis toujours. Outre l'inertie qui lui est propre, et qui représente un coût que les collectivités semblent avoir admis, cette robustesse tient aussi à une évolution discrète mais réelle vers une interterritorialité diffuse et pragmatique. Sans parler du cumul des mandats locaux, qui reste la principale trace de l'épisode malheureux des « conseillers territoriaux » qui n'ont finalement jamais été institués, on note une série de dispositifs qui favorise une interterritorialité pour ainsi dire « latérale » au cœur d'activité des collectivités, avec des conventions adaptées, des ententes thématiques, des protocoles de services, des groupements opérationnels, et d'une manière générale une certaine « interterritorialisation » des politiques publiques développées tacitement par les divers exécutifs.

La grande question de la coordination des années 2010 a ainsi été dépassée par des territoires qui, à toutes échelles, ont préféré continuer à entreprendre de nouvelles politiques en faveur de leur population, plutôt que d'entrer dans la fabrique interterritoriale de ces politiques. Le foisonnement des Plans Climat Énergie Territoriaux qui déclinent à répétition à peu près toujours les mêmes objectifs dans des collectivités côte à côte, ou emboitées, est un bon exemple des atouts et des limites de ce choix : d'un côté l'économie d'échelle inviterait à une toute autre conception de ces plans, plus en rapport avec l'ampleur du sujet, de l'autre, ce sont finalement les collectivités responsables et techniquement organisées qui sont les mieux placées pour faire bouger les choix de la commande et de la dépense publiques qui ont un impact sur la consommation énergétique. Quand les objectifs d'une politique sont partagés par tous les territoires, pourquoi faudrait-il les contraindre à leur coordination interterritoriale ?

Chacun est cependant bien conscient des limites de ce pragmatisme qui est facteur d'écarts considérables entre les territoires qui ont les moyens de leurs politiques, y compris dans leur conception interterritoriale, et les autres. C'est pourquoi plus qu'à la perspective d'une réforme territoriale à laquelle plus personne ne croît guère, c'est à la question d'une refonte profonde de la péréquation que veut s'atteler le gouvernement, domaine dans lequel la recherche de simplification pourra pleinement trouver à s'exercer. Ce que d'aucuns appellent déjà l'acte IV de la décentralisation pourrait voir le retour d'un acteur inattendu qu'on avait un peu oublié : l'État, dans le rôle simple mais finalement très attendu du péréquateur.

# DEMAIN LES RÉSEAUX, MAÎTRES DES TERRITOIRES (RÉCIT)

La bataille fait à nouveau rage. Le groupe Alstom-Kéolis a annoncé hier l'accord de partenariat signé avec un groupement de collectivités de la grande région marseillaise pour le déploiement d'un réseau concédé de tram-train qui mettra Salon à un peu plus d'une heure de la Ciotat et offrira un axe à haut débit entre Marseille et Aix. Cette annonce faite suite au marché conclu ces dernières semaines entre Daewo, allié pour la circonstance à Veolia, et un consortium d'agglomérations du grand ouest pour le projet de monorail automatique intercités qui devrait démarrer par la ligne Rennes-Nantes, avant de s'étendre aux autres centres urbains de la région.

La même concurrence acharnée agite les opérateurs de services métropolitains durables (propreté urbaine, énergies renouvelables, recyclages, etc.) depuis que l'Europe a définitivement libéralisé les marchés de services d'intérêt collectif. Les grands groupes privés ont entamé les grandes manœuvres pour présenter des consortiums capables de porter les investissements colossaux qui répondent aux besoins d'extension tous azimuts et de modernisation des réseaux classiques hérités du siècle passé.

Les collectivités territoriales se sentent à la fois courtisées par des propositions toutes plus tentantes les unes que les autres (on parle d'un réseau de capteurs solaires de nouvelle génération intégré au système autoroutier en Nord-Pas-de-Calais, d'un service de transport par câbles pour relier Grenoble aux stations de montagne environnantes, d'une centrale marémotrice mobile pour la métropole Nantes-St-Nazaire, etc.), et de plus en plus dépendantes des orientations économiques de l'oligopole des infrastructures et services en réseaux.

Elles cherchent à s'organiser, en réponse aux stratégies des groupes internationaux qui font bouger la géographie concrète des habitants par leurs offres de mobilité, de communication, d'énergies, de biens renouvelables, de services à domicile, d'aides personnalisées, etc. Les collectivités, qui maîtrisent le droit des sols, mais surtout le droit de l'environnement, ont encore quelques arguments à faire valoir pour négocier avec les groupes et les pousser à prendre en compte un peu plus que la stricte géographie de la solvabilité. Elles tentent de promouvoir des solutions plus solidaires, entre territoires plus ou moins solvables, mais présentant des atouts de développement et des ressources collectives complémentaires.

Il est clair que les groupes se laissent plus aisément convaincre par ces interterritorialités de circonstance, lorsqu'il s'avère qu'elles mobiliseront de nouvelles ressources fiscales et garantiront ainsi dans la durée le soutien aux investissements privés. Mais à l'inverse, beaucoup de territoires se sentent désormais pris au piège, faute d'avoir opposé aux visées des nouveaux maîtres des réseaux, des configurations interterritoriales robustes capables de défendre un intérêt public partagé.

Les groupes privés opérateurs de services d'intérêt collectif n'ont cependant pas la partie complètement gagnée : des alternatives se maintiennent, sous l'impulsion de conventions citoyennes interterritoriales, qui imposent aux collectivités concernées la dénonciation des contrats de délégation ou de concession de services, et le retour aux valeurs et modalités de l'association syndicale ou mutualiste. Ces mêmes conventions réclament un retour à la réglementation nationale, décrétant par exemple bien inaliénable des ressources comme l'eau et l'air. Un congrès international indépendant des États s'est constitué pour contester au géant Google l'appropriation de données jugées patrimoine de l'humanité, comme les grandes banques scientifiques.

De proche en proche, des scènes locales à la scène planétaire, un même débat-combat anime les opinions publiques, les pouvoirs qu'elles se donnent, et ceux, privés, qui les traversent. Dans un monde de réseaux, comment prendre appui sur l'héritage des territoires, acteurs collectifs en charge d'un intérêt public, pour en régénérer le pouvoir de régulation ? Le pouvoir des territoires contre la puissance des réseaux : une histoire vieille comme le monde et toujours vivante.



# **CÔTE D'OPALE - FLANDRES MARITIMES**

#### Une interterritorialité transfrontalière, maritime, hydrologique et « verticale »

L'histoire et la géographie dictent le contexte de l'interterritorialité: deux Flandres, une même mer mais une double frontière internationale, une seule mer, un littoral mais fortement cloisonné par ses ports historiques, une communauté de problèmes hydrologiques de gestion de l'exondation... tout conduit ici à inviter à la coopération « verticale » des territoires, depuis les communes jusqu'à l'Europe, en passant par les communautés, parcs, pays, départements, régions et, décisifs, les États. Le littoral de la Côte d'Opale s'est inventé comme le premier des quatre espaces interterritoriaux de la Région Nord-Pas-de-Calais, avec la métropole lilloise, le bassin minier, et l'écharpe sud et est de l'Artois à l'Avesnois.

#### De l'impulsion d'État à l'intégration métropolitaine sous bienveillance régionale

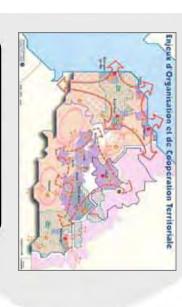
Le littoral est depuis toujours un espace national objet de grandes politiques étatiques à visée internationales, depuis celles de Louis XIV jusqu'au grand chantier du tunnel sous la Manche, en passant par Napoléon, la reconstruction puis le développement sidérurgique et portuaire de l'aprèsguerre, etc. Les collectivités commencent à prendre le relais entre elles, sous cette impulsion, à la toute fin des années 1960 : communauté urbaine volontaire de Dunkerque (1968), syndicat d'études Dunkerque-Calais (1973). Le bouleversement des grandes infrastructures de transport (maillage autoroutier, TGV puis TERGV) fait passer à une étape nouvelle à la fin des années 1990 : syndicat mixte de la Côte d'Opale (1996), région métropolitaine (2004), GECT (2009). Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires soutient cette dynamique par ses « directives régionales d'aménagement » (DRA), cadres d'orientation pour une interterritorialité par objectifs (lutte contre l'étalement urbain ; trame verte et bleue ; ingénierie territoriale intégrée).

#### Autorités territoriales et chevaux légers de l'interterritorialité

Région de fortes identités communales et urbaines, la France du nord et ses beffrois avance ici dans l'interterritorialité mais sans réduire l'ambition de chacun de ses territoires. Plutôt que l'intégration interterritoriale globale, on préfère les outils légers et précis en compétences : le SMCO (environ 1,6 M. d'€ de budget) ; le réseau des agences d'urbanisme ; le GIE des quatre agences de développement économique ; le GECT (coopération transfrontalière) ; la Zone pilote d'aménagement côtier intégré ; les SCOT, etc. Au coeur de tous ces dispositifs : la communauté urbaine de Dunkerque métropole, et son ambition de contribuer vigoureusement à l'intégration portuaire de la façade française de la Mer du Nord.

#### Acquis et perspectives de l'interterritorialité dans les Flandres

Parmi les acquis les plus notables : l'université du Littoral (1989), à la suite de l'IUT Calais-Dunkerque (1974) ; les politiques de gestion environnementale (premier réseau en France de surveillance de la qualité de l'air et des pollutions en 1978 ; gestion intégrée de la zone côtière) ; le déploiement du service de TERGV avec la Région (2002) ; des premières formes de services publics franco-belges (formation, santé). Les points durs de la coopération, à dépasser un jour : la compétition entre les ports ; la rivalité entre les polarités commerciales ; un morcellement intercommunal hérité du morcellement communal. Les perspectives : passer d'une interterritorialité de la Côte d'Opale et des deux Flandres à un espace plus large transmanche, par exemple à l'occasion de l'accueil possible de « bases arrières sportives » pour la préparation des J0 de Londres.



Territoriale, SRADT Nord-Pas-de-Calais, 2006 Enjeux d'Organisation et de Coopération



Dunkerque - Côte d'Opale. 2009 coopération territoriale (GECT) West-Vlaanderen / Flandre – Groupement européen de

Etat d'avancement des SCOT, 2008.



Côte d'Opale Flandres maritimes, images de l'interterritorialité

Manche, inauguré en 1994. Le projet du tunnel sous la

Les membres du syndicat mixte de la Côte d'Opale, janvier 2009.

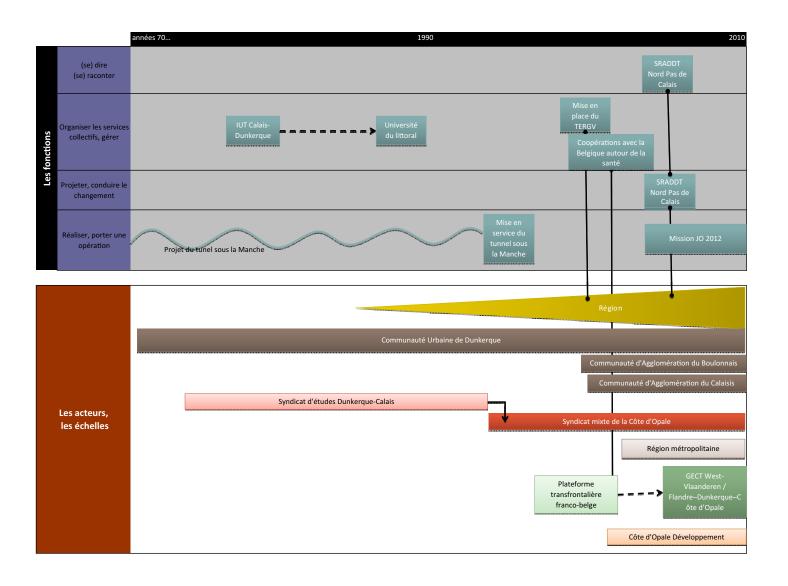


communication autour de la labellisation du territoire comme base de préparation « Le plus grand terrain de jeu 2012 », des équipes pré-olympiques.





Côte d'Opale - Nord - Pas de Calais - West-Vlaanderen



# **EXEMPLARITES**

- ·Larichecombinaison des enjeux interterritoriaux, maritimes, transfrontaliers, environnementaux, métropolitains: toute la gamme est là qui change le culde- sac en porte européenne.
- Une interterritorialité de réalisations, en appui sur les capacités d'action des territoires, moins soucieuse de gouvernance que de résultats et d'infrastructures.
- · L'utilisation de tous les outils de coopération disponibles : syndicat mixte, agence, GECT, GIE, SPLA, etc.

# **FAIBLESSES**

- · La vivacité des rivalités économiques, commerciales et portuaires entre les trois ports (Dunkerque, Calais, Boulogne).
- · L'absence d'une scène démocratique interterritoriale de débat public commune aux communautés (CU, CA), parcs et pays.
- · Le consensus pour ne pas aller sur « les sujets qui fâchent », qui risque dans le même de priver durablement des sujets qui pèsent.

# LES MOTS DE L'INTERTERRITORIALITE

Le SMCO (syndicat mixte de la Côte d'Opale) : transformation en 1996 du syndicat d'études Calais-Dunkerque de 1973. Composé des communautés du Dunkerquois, du Calaisis, du Boulonnais et de l'Audomarois, de la région, des deux départements et des trois CCI.

Côte d'Opale Développement : c'est un Groupement d'Intérêt Economique créé en 2005 et regroupant les quatre agences de développement économique de Dunkerque, Calais, Boulogne et Saint-Omer.

Le Réseau de Villes soutenu par la DATAR (1992-93)

Le G.E.C.T.: La procédure de création d'un deuxième GECT à la frontière francobelge a été lancée en 2008, à partir d'une coopération informelle lancée quatre ans auparavant. Il rassemble les Etats, Régions, Départements, Pays, Agglomérations,...

Le réseau des agences d'urbanisme : en voie de constitution, dans le cadre d'une directive d'aménagement de la Région NPC consacrée à l'ingénierie territoriale.

Le SRADDT et les D.R.A. (Directive Régionale d'Aménagement) : trois outils de mise en oeuvre du SRADDT et de coordination des SCOT (lutte contre l'étalement urbain, trame verte et bleue ; ingénierie territoriale)

La Région métropolitaine Côte d'Opale - Flandre occidentale belge : en 2004, le syndicat mixte et les agglomérations de Dunkerque, Calais, Boulogne, Saint Omer, ainsi que Intercommunale de Flandre occidentale et Province de Flandre occidentale répondent à l'appel à coopération métropolitaine de la Datar. Le dossier est retenu. Cette coopération porte sur la relation à la métropole lilloise, la question des 3 ports et les relations stratégiques possibles avec le Royaume Uni (Kent).

Mission J.O. 2012: Projet Proter Interreg IV A, « Le plus grand terrain de jeu ». Il a pour vocation de faire du littoral Pas-de-Calais une base arrière pour les délégations olympiques lors des JO de 2012 qui se dérouleront à Londres. Plusieurs conventions de partenariat ont d'ores et déjà été signées avec des Fédérations sportives.

# LA MÉTROPOLE LYONNAISE

#### La « fabuleuse histoire » de la RUL : du débat d'idées aux projets partagés

Sur la base d'une impulsion de l'Etat dans les années 70-80 avec la création de l'ORAM Lyon-Saint Etienne-Grenoble (une sorte de « RUL-ETAT »), la coopération métropolitaine s'est mise en place depuis une vingtaine d'années, sous une forme souple et pragmatique. La force de la RUL est d'avoir su « monter en force », commençant par des forums lieux de débats pour aboutir :

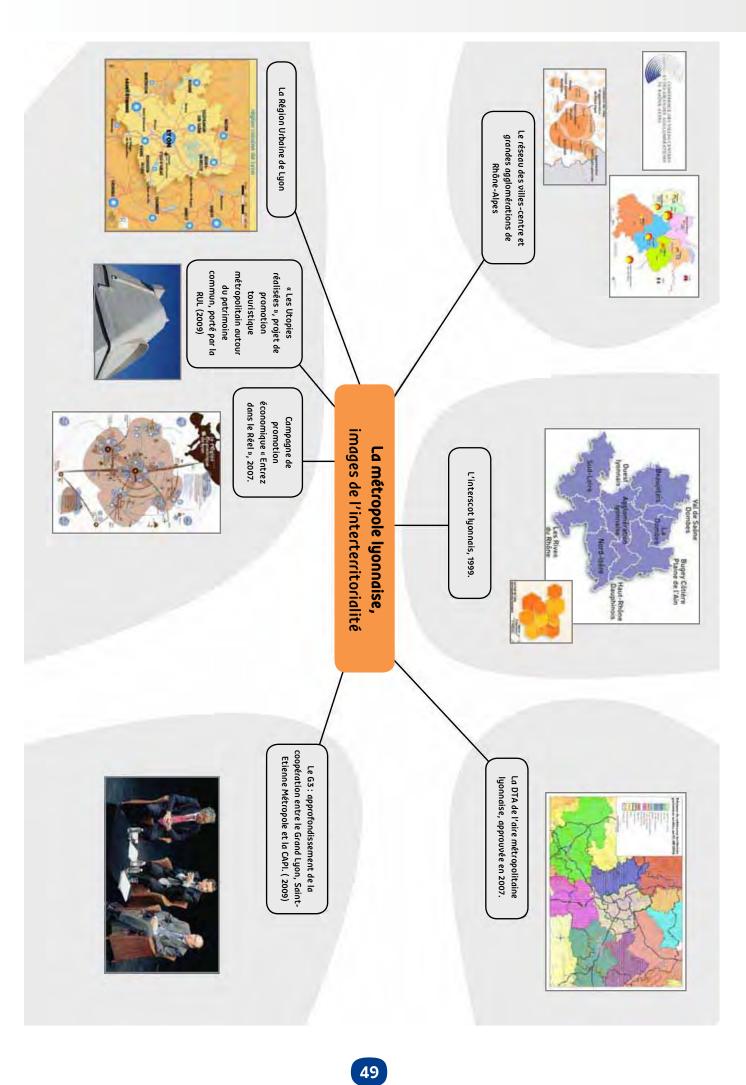
- · à l'élaboration de référentiels partagés : documents de « principes », non contraignants, mais permettant l'émergence d'un point de vue commun sur certaines thématiques, à l'échelle de la RUL, à l'image du schéma logistique.
- · à des projets concrets : en particulier dans le domaine des transports collectifs, avec la mise en oeuvre d'une centrale de mobilité « Multitud » et le projet d'un système de tarification zonale unifiée pour les 12 AOT couvrant le territoire de la RUL.

#### La multiplication des scènes métropolitaines

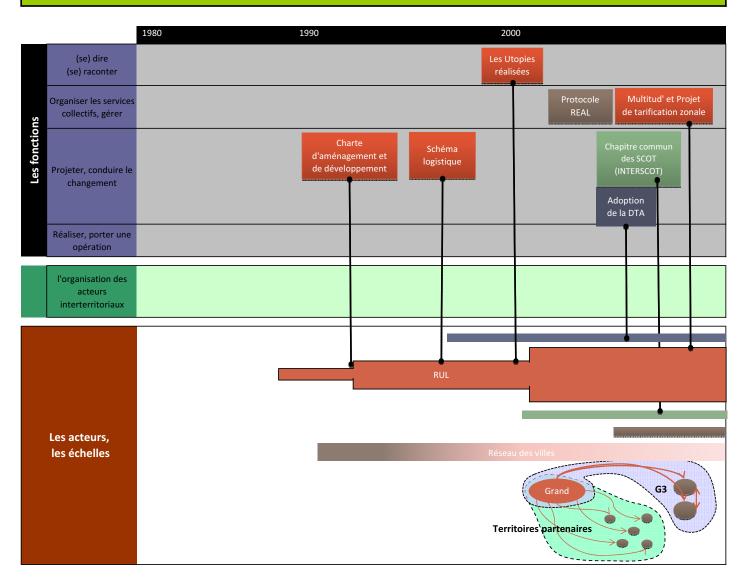
La Région Urbaine de Lyon n'est pas le seul dispositif métropolitain interterritorial. Il s'inscrit en « coopétition » avec d'autres scènes métropolitaines : le dispositif REAL pour les transports collectifs, l'interSCOT en matière de planification et enfin la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. Si les passerelles et synergies entre techniciens sont réelles entre ces scènes, elles ne sont pas clairement articulées sur le plan politique.

#### L'émergence d'une commande politique

Plus récemment a émergé une volonté de gouvernance politique dit « G3 » resserrée autour des trois principales agglomérations de la métropole : Grand Lyon, Saint-Etienne et Porte de l'Isère, avec pour objectifs des projets concrets sur 4 thématiques (« Economie, innovation, enseignement supérieur recherche », « Mobilités, déplacements », « Aménagement des territoires, planification » et « Culture, sport, loisirs » et préfigurant un « syndicat mixte » pôle métropolitain. Le dispositif d'animation du G3 est positionné au sein de la RUL, faisant le pari de la capacité d'entraînement sur le reste du territoire.



#### Lyon



# **EXEMPLARITES**

- · Le passage du « mode forum » au « mode projet », en particulier sur le chantier décisif des mobilités métropolitaines (protocole REAL).
- · L'émergence récente d'une gouvernance métropolitaine centrale plus décisionnelle et opératoire (le G3).
- · Une interterritorialité d'emblée verticale, impliquant fortement la Région, et n'écartant pas l'État (rôle positif de la DTA).

# **FAIBLESSES**

- · Un portage politique longtemps prudent ou distant, qui confère à l'interterritorialité une dimension avant tout technique.
- Un InterScot très peu intégrateur (11 SCOT) et plutôt significatif des divisions que des convergences métropolitaines.
- · Des Départements (4) en retrait, qui n'entrent guère dans la confiance métropolitaine et veillent à leurs frontières.

# LES MOTS DE L'INTERTERRITORIALITE

Région Urbaine de Lyon: association créée en 1989 afin d'animer la concertation, d'élaborer des stratégies, et d'initier des projets à l'échelle métropolitaine. Sont membres: Grand Lyon, Région Rhône-Alpes, Saint Etienne Métropole, Départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, communautés d'agglomération de la Porte de l'Isère, du Pays Viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourgen-Bresse.

- La Charte d'aménagement et de développement : adopté en 1994, elle propose une lecture du territoire et des principes de développement.
- Schéma de cohérence logistique : élaboration d'un référentiel commun non contraignant, afin de mettre en cohérence le développement de la logistique.
- Multitud' : Création d'une centrale de mobilité en transports collectifs entre les 12 AO du territoire de la RUL.
- Tarification zonale : Elaboration en cours d'un protocole d'accord entre les 12 AOT afin de confirmer leur accord de principe.
- Utopies réalisées : mise en réseau des sites patrimoniaux emblématiques des utopies sociales et urbaines du XXème siècle afin d'en améliorer l'offre. Publication d'un livre et d'un dépliant.

DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise : adoptée en 2007, elle précise les conditions de réalisation des contournements autoroutiers et ferroviaires, localise les espaces économiques métropolitains et définit les éléments d'une politique de préservation des espaces naturels.

Interscot lyonnais: Lancée en 2001, la démarche inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise regroupe 10 Scot. Elle est animée par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise en collaboration avec l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise. Elle est la scène interterritoriale chargée de traduire les orientations métropolitaines dans le champ de la planification.

REAL: est un projet initié en 2005 par neuf partenaires: la Région Rhône-Alpes, le Département du Rhône, le Département de l'Isère, le Grand Lyon, la communauté d'agglomération du Pays Viennois, la communauté d'agglomération de Villefranche/Saône, le SYTRAL, le Réseau ferré de France et la SNCF. Il vise à améliorer les services offerts sur tous les axes ferroviaires de l'aire urbaine lyonnaise.

Territoires partenaires : « slogan » lancé par le Grand Lyon pour qualifier ses relations bilatérales avec les autres intercommunalités, petites et grosses.

G3 : C'est une instance de coopération métropolitaine trilatérale initiée en 2009 entre le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole et la Communauté D'Agglomération Porte de l'Isère, préfigurant un syndicat mixte pôle métropolitain.

# NANTES-SAINT-NAZAIRE- ESTUAIRE MÉTROPOLITAIN

#### Nantes Saint-Nazaire, une histoire d'agglomérations?

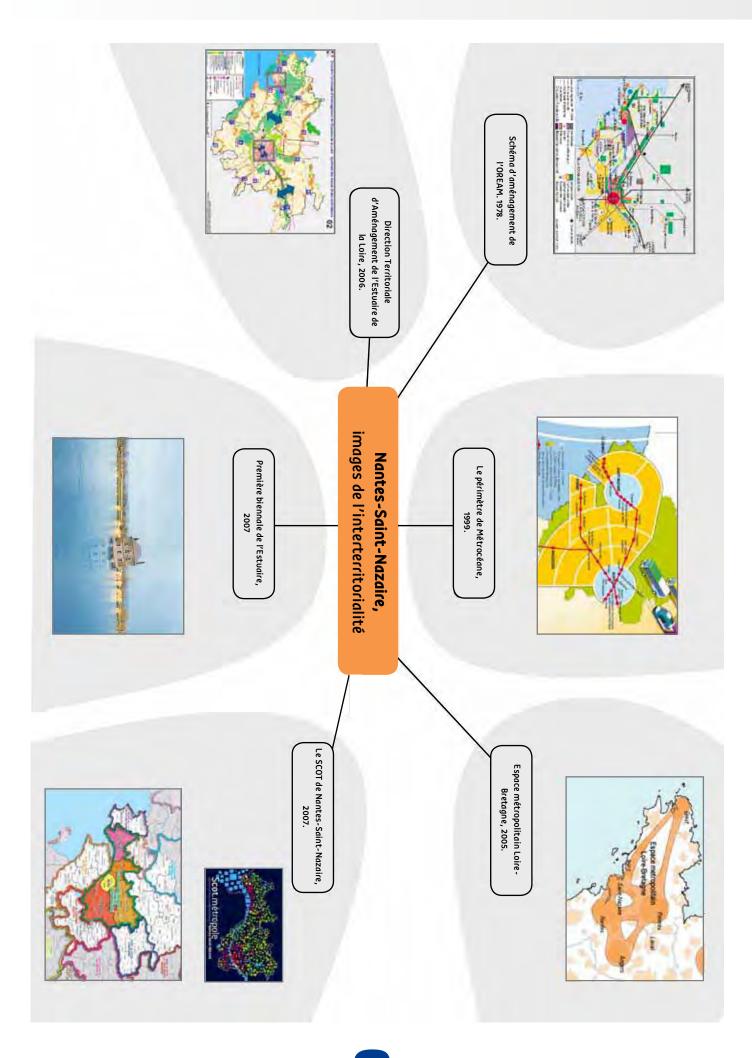
A la suite d'une forte impulsion de l'Etat à travers l'OREAM et la DTA, la métropole Nantes Saint-Nazaire se construit avant tout « à l'horizontale », par une coopération approfondie entre les deux grandes agglomérations. Les autres acteurs locaux (Région et Département) ont une implication limitée dans la démarche, avec un rôle ramené à celui « d'agences » au service de la construction métropolitaine. Dans le cas du département, la situation est particulièrement délicate, dans la mesure où les deux aires urbaines couvrent en presque totalité le territoire de Loire Atlantique. Cette situation préfigure les réformes en cours, qui voudraient créer des « métropoles », dotées de compétences accrues, au détriment des départements.

#### Nantes Saint-Nazaire, une histoire d'histoires?

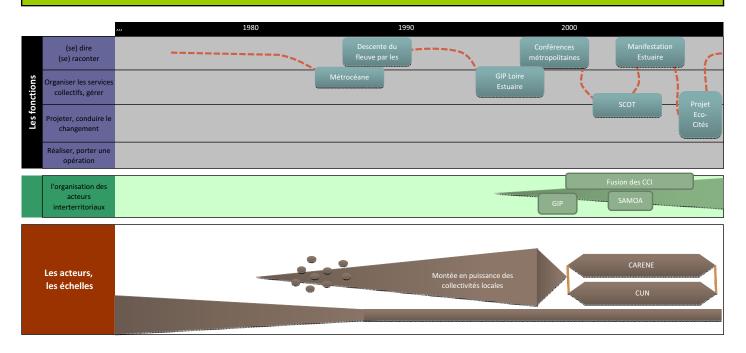
Le récit a joué un rôle particulièrement important dans la construction de l'interterritorialité à Nantes-Saint-Nazaire. Depuis les années 80, les politiques se sont attachés à diffuser le « mythe » de l'Estuaire, comme fil rouge du territoire. La traduction la plus emblématique de cette stratégie se trouve dans le lancement de la biennale d'art contemporain « Estuaire de la Loire », qui propose aux visiteurs et aux habitants du territoire de parcourir le fleuve, et d'y trouver aux deux « bouts » les manifestations du festival. Ce travail sur l'identité du territoire a permis de déboucher sur des politiques plus « consistantes », et sur des projets concrets. L'élaboration du SCOT a été l'occasion de débattre et de se mettre d'accord sur des enjeux d'aménagement à moyen terme.

#### Nantes Saint Nazaire, une histoire de personnes?

Plus qu'ailleurs, le rôle du leadership politique a été mis en avant dans la construction de l'interterritorialité métropolitaine. Les maires de Nantes et de Saint-Nazaire, de culture politique commune, semblent porter le projet de coopération au premier plan de leurs stratégies politiques respectives. Plusieurs actes symboliques en témoignent : la descente de l'estuaire en bateau en 1989, et surtout le « programme commun » aux élections municipales de 2001, présenté sous la forme d'un préambule sur la question métropolaine. Ce fort portage politique présente des avantages et des risques : si elle permet l'émergence d'une culture de l'action publique commune, elle ne permet pas de parler de « ce qui fâche », et en particulier des spécialités/complémentarités possibles entre les deux agglomérations.



#### LA METROPOLE NANTES-SAINT-NAZAIRE



# **EXEMPLARITES**

- · La production d'un imaginaire culturel partagé, la réinvention de l'espace commun (l'estuaire) et le nouveau grand récit métropolitain.
- · La qualité du débat public, des rendez-vous avec la société civile et l'émergence d'une opinion publique métropolitaine (forums métropolitains, magazine « Place Publique,...).
- Le portage politique, technique et expert depuis 1989, très intégré aux gouvernements d'agglomération et à leurs outils (SAMOA, SCOT...).

# **FAIBLESSES**

- · L'absence d'interterritorialité verticale avec la Région, et surtout avec le Département de la Loire Atlantique.
- · Le risque d'épuisement d'une scène interterritoriale, à côtés des « vrais enjeux » des villes et communautés : à quand des « services publics locaux » interterritoriaux ?
- · L'estuaire incomplet : absence d'une partie de la rive sud (autre Région...)

# LES MOTS DE L'INTERTERRITORIALITE

Métrocéane : Créé à l'initiative de l'ACEL en 1999, c'est un titre de transport multimodal (Car-Bus-Train-Tram) . Son périmètre de validité a récemment été élargi au sud et au nord de la Loir, et les formules d'abonnement sont désormais ouvertes à tous (réservées jusque là aux seuls salariés).

GIP Loire Estuaire : Le Groupement d'Intérêt Public Loire Estuaire en est le « Pilote » et il est chargé de proposer une approche prospective cohérente et durable du territoire estuarien (connaissance, prospective et gestion via le SAGE).

Conférences métropolitaines: les conférences métropolitaines constituent un outil de sensibilisation auprès de l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. La première a eu lieu en 1999, et a convié l'ensemble des maires. Dernièrement, les conférences métropolitaines ont été un outil de débat autour du SCOT.

Biennale de l'Estuaire de la Loire : C'est une manifestation d'art contemporain. Une trentaine d'oeuvres d'artistes sont sélectionnés tous les deux ans, pour leur capacité à jouer avec l'espace public et les dimensions de l'estuaire. Tous les lieux culturels de Nantes et St-Nazaire sont mobilisés et mis en réseau.

Projet Eco-Cités : réponse commune de Nantes et Saint- Nazaire à l'appel à projet de l'Etat « Eco-cités ». La métropole a été obtenu 4 labels, vecteurs de projets très opérationnels autour de la question « construire la ville autour du fleuve ».

SAMOA: Société d'aménagement de la métropole ouestatlantique, créée parla CUN. Elle est chargée du pilotage du projet de l'Ile de Nantes. Elle assiste les élus de la métropole à la définition d'une stratégie à l'échelle du SCOT (elle est l'organisatrice des conférences métropolitaines).

CARENE : Communauté d'Agglomération de la région Nazairienne et de l'Estuaire.

CUN: Communauté Urbaine de Nantes

# LA MÉTROPOLE FRANCILIENNE

#### Les syndicats techniques : l'interterritorialité malgré tout

En Ile de France, ce sont les grands syndicats techniques qui sont les précurseurs de l'interterritorialité. Le SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), créé en 1971, constitue l'exemple d'une forme ancienne de coopération, créée pour répondre à un besoin « trans-administratif » et nécessitant de fortes solidarités territoriales pour la gestion de l'eau. Cette interterritorialité technique ne sait certes pas raconter de récits politiques, ni faire émerger d'identités. Pourtant, le SIAAP a connu d'importantes transformations en quarante ans d'existence : depuis 2001, le rapport aux usagers évolue, des débats publics sont organisés. La question se pose également d'un ajustement du territoire technique au territoire politique.

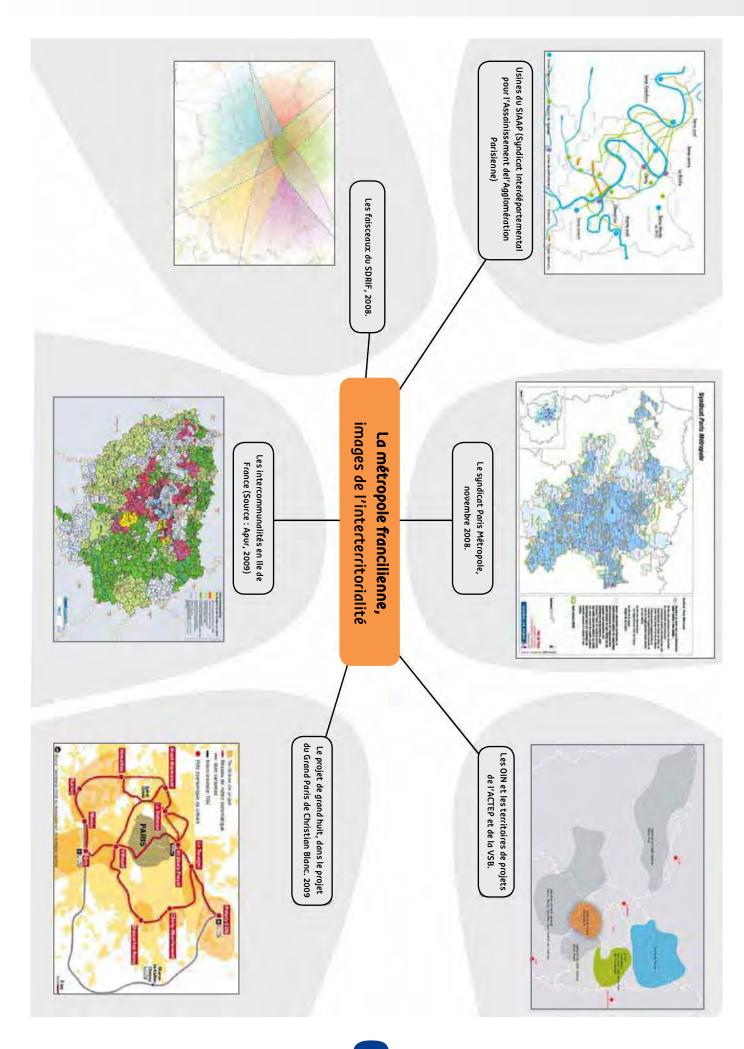
#### L'interterritorialité par les représentations métropolitaines

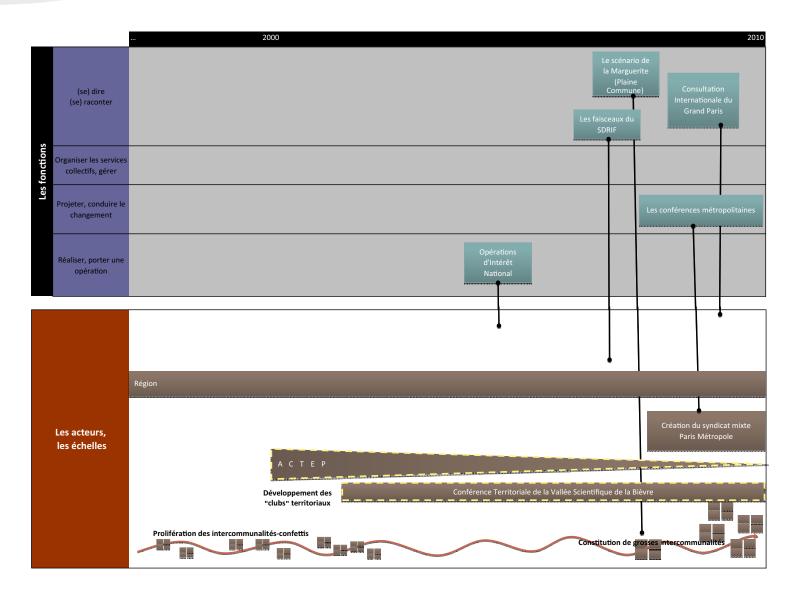
Plus récemment, l'interterritorialité s'est développée dans la métropole francilienne par le biais d'une bataille démocratique des représentations. Alors que l'agglomération a longtemps été pensée selon deux logiques (l'une concentrique, l'autre est-ouest), de nouvelles lectures et images ont été proposées et portées par divers acteurs. Ces représentations sont fabriquées pour surmonter les problèmes de fragmentation locale et « d'intercommunalité confettis », et proposent des lectures interterritoriales pour porter des projets :

- Plusieurs territoires s'organisent en mettant en place des structures de coopération souple. C'est le cas de la Vallée Scientifique de la Bièvre et de l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien.
- La Région propose une lecture francilienne fondée sur les faisceaux, et suggérant ainsi des logiques territoriales de coopération du centre de l'agglomération jusqu'aux franges égionales.
- L'Etat quant à lui dessine les périmètres des Opérations d'Intérêt Régional, en reprenant insi la main sur les territoires porteurs de grands enjeux (Massy-Saclay-Saint-Quentin-en-Yvelines, Seine-Amont, Plaine de France,...).

#### La quête d'une gouvernance interterritoriale

D'autres organisations interterritoriales se mettent en quête d'une gouvernance pour la métropole. C'est le cas du syndicat mixte d'études Paris Métropole, qui symbolise la gestion politique de l'écart de poids entre Paris et ses partenaires potentiels. Le dépassement des vieux conflits et l'ouverture du dialogue a d'abord été permis par des conventions bilatérales. Aujourd'hui, le défi est de faire émerger un dialogue multilatéral constructif et durable.





# **EXEMPLARITES**

- · La voie des protocoles bilatéraux pour récréer des ententes autour de Paris, préfigurant le nouveau syndicat mixte Paris Métropole, et la gestion symbolique de l'écart de poids entre Paris et ses partenaires potentiels.
- · La puissance des syndicats techniques qui répondent aux besoins quotidiens de la métropole, bien qu'à faible légitimité politique.
- · Le dépassement de la question du périmètre de l'interterritorialité aux bénéfices des figures et des lieux du projet (rhizomes, quadrants, pétales, zones denses...).

# **FAIBLESSES**

- · La bataille de l'interterritorialité, entre Paris, la Région Île-de-France et l'État central, où la rivalité des organisateurs au sein d'une capitale.
- La culture faiblement métropolitaine de la Ville de Paris et le saut qui reste à réaliser pour penser « extra-muros » la métropole des usages.
- · Le retard des constructions intercommunales en périphérie qui oblige à en passer par une étape de forte identité territoriale, pour déborder les strictes identités communales.

# LES MOTS DE L'INTERTERRITORIALITE

Opérations d'Intérêt National : ce sont des opérations d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de leur intérêt majeur. L'État conserve dans ces zones la maîtrise de la politique d'urbanisme.

Lescénario de la Marguerite: en 2008, Plaine Commune a plaidé pour une gouvernance selon la logique de la « Marguerite », qui consisterait à articuler la gouvernance de l'agglomération parisienne autour de Paris et cinq ou six intercommunalités fusionnées ou dilatées.

Les conférences métropolitaines : elles sont un espace d'échange et de concertation entre les élus de la zone dense. Elles abordent des sujets thématiques métropolitains. Elles ont préfiguré la création du Syndicat Mixte d'Etude Paris Métropole.

ACTEP: Association des Collectivités territoriales de l'Est Parisien créée en 2000 pour répondre à l'atomisation de ce territoire. Elle existe toujours mais a perdu beaucoup d'influence, notamment depuis les projets de d'intercommunalités sur le territoire.

Vallée Scientifique de la Bièvre : la Conférence Territoriale de la Vallée Scientifique de la Bièvre a pour objet d'assurer l'interface entre les réflexions de la VSB et les projets portés par les élus des territoires concernés. Elle réunit les deux communautés d'agglomération du Val de Bièvre et des Hauts de Bièvre ainsi que les villes membres des deux départements

Paris Métropole : C'est un syndicat mixte d'études, créé en 2009. Il devra définir des partenariats possibles dans le cadre de grand sprojets métropolitains, réfléchir à des propositions sur la solidarité financière, et l'évolution de la gouvernance de la métropole.

### LE VAL DE DURANCE

#### L'interterritorialité générée par le grand projet

L'interterritorialité émerge dans le Val de Durance avec l'annonce de l'implantation d'Iter, réacteur nucléaire à fusion, en 2005. Ce projet d'envergure internationale est prétexte, pour l'Etat et la Région, à initier une démarche « grand territoire » à l'échelle du Val de Durance, afin de maîtriser et d'optimiser le développement de la vallée en termes économique et urbains. Il s'agit pour ces deux institutions de pallier au manque d'ingénierie locale et d'anticiper les mutations rapides du territoire. Un atelier de travail « Iter et les territoires » est mis en place début 2007 sur des thématiques transversales.

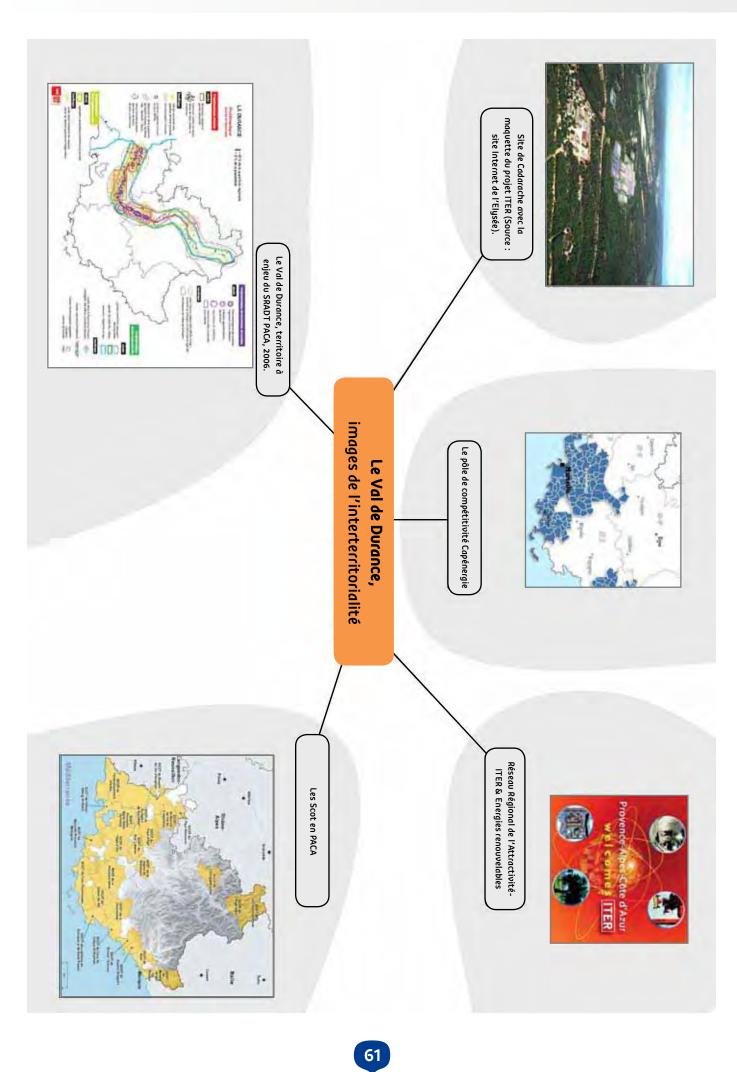
#### Une inter territorialité instable ?

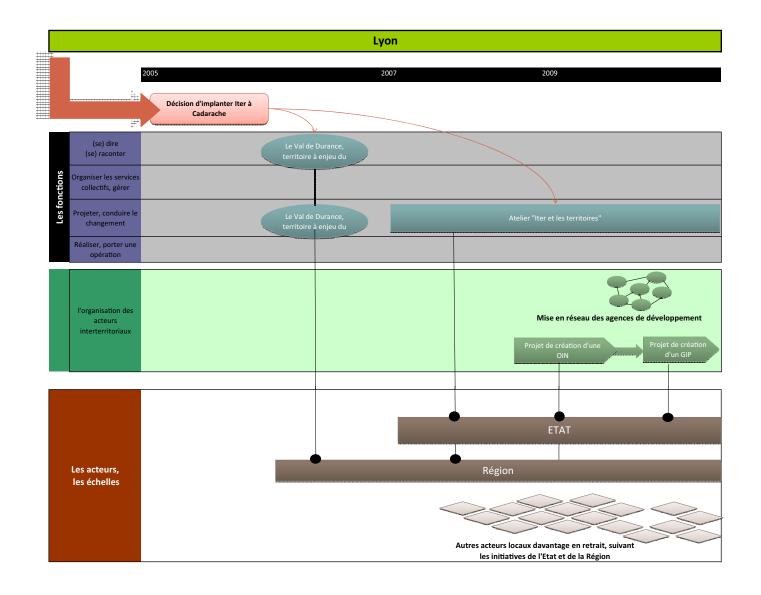
La démarche interterritoriale engagée sur le Val de Durance est fragile, oscillant en permanence entre le projet ITER, porteur d'enjeux nationaux et internationaux, et les problématiques de développement du Val de Durance lui-même. Ainsi, l'Etat hésite dans ses choix de gouvernance, tantôt coopérant avec les collectivités locales, tantôt reprenant la main en décidant seul, comme durant l'année 2009 où le projet de création d'une OIN a été abandonné à la faveur de la mise en place d'un GIP, solution plus souple mais surtout dessinant une implication financière moins forte de l'Etat. De son côté, la Région est maître d'ouvrage d'une consultation d'urbanisme, de paysage et de développement durable. Lancée en partenariat dans le cadre de l'Atelier « ITER et les Territoires », cette démarche doit s'appuyer sur une forte participation des institutionnels et acteurs publics et privés qui auront en partie la responsabilité ultérieure de la mise en oeuvre du projet.

#### Une interterritorialité des « biens communs »

Cette multiplicité d'acteurs ayant chacun leur logique propre ainsi que l'échelle du Val de Durance impliquent un travail de mobilisation autour de thèmes consensuels, mobilisateurs et qui mettent en visibilité la logique « grand territoire » : les biens communs. Ainsi, l'atelier « Iter et les territoires » a rapidement validé deux grands axes de travail : les énergies renouvelables et le paysage :

- Le projet « Vallée des énergies nouvelles » s'appuie sur l'histoire de la vallée et de ses ressources en développant ses potentialités en matière d'énergie renouvelable. Il s'agit de mettre en place une coopération d'acteurs, notamment économiques, de mettre en cohérence les différents projets existants et de créer les conditions d'un développement sur ce(s) secteur (s).
- La Consultation d'urbanisme et de développement durable doit permettre de faire émerger un référentiel commun en éclairant les « possibles » dans la Vallée, autour des questions de l'eau, de l'agriculture, des déplacements, des formes urbaines et du paysage. Elle proposera des stratégies spatiales à des échelles différentes : le grand territoire et certains secteurs à enjeux considérés comme des situations exemplaires.





# **EXEMPLARITES**

- · La dynamique du grand projet (ITER, Vallée des énergies nouvelles) au service d'une interterritorialité à faire grandir politiquement.
- · L'invention d'un grand territoire de projets, hétérogène mais à forts enjeux d'aménagement et de développement (VDD).
- · La Région dans le rôle de « maître d'ouvrage interterritorial », et la méthode de la consultation d'urbanisme à cette échelle.

# **FAIBLESSES**

- · La rareté des pratiques de coopération entre les territoires, à toutes les échelles : l'interterritorialité est encore ici un long chemin.
- Le risque d'un grand projet scientifique « hors sol », comme Cadarache, aux effets de développement intéressants mais peu maîtrisés.
- · L'absence de document stratégique récent ou actif pour ce territoire, non identifié comme tel par le SRADT.

# LES MOTS DE L'INTERTERRITORIALITE

Les territoires à enjeu définis dans le SRADT de la PACA, comptent le Val de Durance. « Ce territoire est l'espace privilégié d'accueil de nouvelles populations des agglomérations et pôles urbains proches. Le projet ITER vecteur de développement technologique doit également être une opportunité de maîtrise du développement urbain... L'enjeu est d'organiser de façon concertée et en bonne intelligence collective, l'implantation de ce projet d'intérêt général et ses retombées sur le territoire régional. »

Les Ateliers Techniques «ITER et les Territoires», lancés par l'Etat et la Région en 2007, ils regroupent des représentants des collectivités locales impliquées, des services de l'Etat mais également des acteurs locaux incontournables tels que les parcs naturels, le réseau consulaire, la SAFER, le CEA et le pôle de compétitivité « Cap Energie » etc. Ces ateliers réunissent des techniciens par groupes de travail thématiques.

#### La Vallée des énergies nouvelles

La consultation d'urbanisme et de développement durable est une démarche engagée par la Région, d'investiguer plusieurs échelles territoriales, et surtout la grande échelle La consultation doit être le support d'une démarche de projet partagé et d'aide à la décision pour les élus sur les formes de développement qu'ils souhaiten conduire sur leur territoire.

La mission gouvernance, menée par Hubert Falco

Le Bureau Commun des Agences ITER et énergies renouvelables, cofinancé par les huit agences développement économique et le Conseil régional Provence Alpes-Côte d'Azur, piloté par la Mission de Développement Economique Régional Provence Côte d'Azur. Il assure des missions d'accueil des entreprises souhaitant s'implanter pour intervenir sur le projet ITER ou développer les énergies renouvelables

Le «Réseau Régional de l'Attractivité-ITER & Energies renouvelables » a également été mis en place conjointement par l'Etat et le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur, le 18 mai 2009.



# Synthèse. Douze recommandations pour l'action interterritoriale

# Synthèse. Douze recommandations pour l'action interterritoriale

- 1. Inventer, produire, animer et faire vivre dans la durée l'évènement interterritorial récurrent (annuel, biannuel...) qui permet peu à peu à l'assemblage interterritorial de s'exprimer, de se représenter, de s'identifier, de préférence en combinant sa dimension politique et sa dimension culturelle et festive.
- 2. Organiser les conseils de la démocratie des usages et des usagers, en « interterritorialisant » les conseils locaux de développement, et rendre incontournables leurs avis dans la production des documents stratégiques, dans les grandes décisions programmatiques, et dans tous les projets d'équipement et de services dont ces conseils s'autosaisiront.
- 3. S'inspirer des règles éprouvées du fédéralisme pour faire passer les relations entre collectivités d'une culture de la confrontation à une culture de la recherche de l'entente : pratique des tables de concertation, des protocoles d'accord intermédiaires, du recours au médiateur extérieur, de l'évaluation indépendante, du « tribunal des conflits », etc.
- 4. Donner aux contrats entre collectivités la simplicité et la force juridique des contrats commerciaux en limitant leur objet (autant de contrats que d'objets) mais en renforçant l'obligation réciproque des parties par des clauses réelles de garantie significative.
- 5. Mettre en œuvre des maîtrises d'ouvrage partagées selon le triple principe de :
- i. la délibération commune à toutes les collectivités impliquées,
- ii. l'engagement réciproque et juridiquement garanti entre toutes les collectivités maîtres d'ouvrage,
- iii. du partage des tâches dans la conduite de l'opération quelle qu'elle soit, répartissant les positions de chef-de-file entre collectivités par domaines pratiques.
- 6. Passer progressivement du principe de spécialisation et d'exclusivité des compétences, cher à l'acte I de la décentralisation, au principe de partage et de coordination des compétences croisées, condition de son acte III.
- 7. Revendiquer le transfert de la compétence de la compétence, de l'État vers les groupements de territoires qui, dans le cadre d'un protocole de coordination, affichent leur volonté et leur capacité d'assumer collectivement leur organisation propre du « qui fait quoi ». Ces groupements, de nature et de taille variables selon les contextes géographiques, seront négociés avec l'État, puis reconnus pour une durée déterminée comme régulant de manière autonome l'exercice interterritorial des compétences.

- 8. Constituer des administrations interterritoriales de mission, rattachées aux conférences des exécutifs locaux, et agissant prioritairement dans le cadre du pilotage de projets interterritoriaux.
- 9. Simplifier les cadres existants de l'interterritorialité, comme les syndicats mixtes, les SIVU, les GIP, les GECT, etc., leur redonner la souplesse du principe du « à la carte », et leur reconnaître une dimension politique en prenant en compte les présidences dans la régulation du cumul des mandats, pour mieux répartir les responsabilités interterritoriales.
- 10. Construire les nouvelles politiques publiques de la durabilité en tant que politiques interterritoriales par excellence, et rendre explicite l'économie des compensations entre territoires qui en est la condition.
- 11. Accompagner toute proposition de simplification du système des collectivités territoriales en France, d'une proposition complémentaire de coordination de ce système.
- 12. Aller progressivement du mandat territorial par échelle de territoire au mandat interterritorial par couple d'échelles : par exemple communal-communautaire, communautaire-régional, etc.





# Annexes

# Annexes

# ANNEXE 1. LES MEMBRES PERMANENTS DE L'ATELIER « INTERTERRITORIALITÉ ».

Marie Baduel, Région PACA, directrice de l'aménagement du territoire,

Daniel Béhar, ACADIE, directeur d'études

Christophe Bernard, Directeur adjoint de l'Association des Communautés de France

Gérard Blanc, Agence d'urbanisme de Dunkerque, directeur

Philippe Bouchez, Région Nord-Pas-de-Calais, chef de service Prospective et Planification régionale

Stéphane Cordobès, professeur au CNAM

Sonia Derzypolski, ACADIE, chargée d'études

Anne Dubromel, Région Urbaine de Lyon, directrice

Philippe Estèbe, ACADIE, directeur d'études

Anne-Marie Herrbourg, Département de Meurthe-et-Moselle, directrice générale adjointe

Olivier Landel, Association des Communautés Urbaines de France, délégué général

Pierre-Jean Lorens, Région Nord-Pas-de-Calais, Directeur DDDPE

Stanislas Mahé, SAMOA, chargé de mission

Pierre Mansat, Ville de Paris, adjoint au maire en charge de la coopération métropolitaine

Bernard Morel, Marseille Métropole, Vice-Président

Dominique Royoux, Institut Atlantique de l'Aménagement du Territoire, Président du conseil scientifique

Martin Vanier, ACADIE, directeur d'études

Stéphane Vincent, 27ème Région, délégué général

# ANNEXE 2. LES TÉMOINS RENCONTRÉS LORS DES ATELIERS.

# Séance du 12 février 2009 (comparaisons internationales)

Charlotte Halpern, IEP Grenoble, chargé de recherches FNSP

Alain Faure, IEP Grenoble, chargé de recherches CNRS

Luc Gwiazdzinski, Université de Grenoble I, maître de conférences

Patrick Le Galès, Sc-Po Paris, directeur de recherches CNRS

Emmanuel Négrier, CEPEL, directeur de recherches CNRS

Florian Muzard, DIACT, chargé de mission Études et Prospective

## Séance du 20 mars 2009 (Nantes)

Stéphane Bois, SCOT Nantes – St-Nazaire, directeur

Dominique Bureau, journaliste indépendant

Michel-François Busnel, Nantes Métropole, DGA « Grands projets »

Thierry Guidet, Place publique, directeur

Jean-François Kerro'ch, Atlantic Events, dirercteur

Michel Rimbert, Nantes Métropole, Vice-Président

Laurent Théry, SAMOA, directeur

Thierry Violland, agence d'urbanisme de Nantes, directeur

# Séance du 16 avril 2009 (Lyon)

Alain Cottalorda, maire de Bourgoin-Jallieu, Président de la CAPI

Brigitte Bariol, EPURES, directrice

Emmanuel Cellier, Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, chargé d'études

Philippe Dhenein, Région Rhône-Alpes, DGA

Jean-Loup Molin, Direction de la prospective et de la Stratégie d'Agglomération, Grand Lyon

## Séance du 26 mai 2009 (Marseille)

Christophe Castaner, Région PACA, vice-président Aménagement du territoire et Affaires européennes

Jean-Michel Guénod, consultant, AMO Val-de-Durance

Anne-Marie Henriot, Région PACA, chef de projet Val-de-Durance « ITER et les Territoires »

Alain Rouillard, consultant, AMO Val-de-Durance

Marc Tassel, Mission de Développement de l'Economie Régionale, directeur

Pierre-Louis Soldaïni, Directeur de l'Etablissement Public Foncier Régional

# Séance du 18 juin 2009 (Paris)

Ariane Azéma, Région Ile-de-France, cabinet du président

Daniel Duminy, SIAP, directeur

François Loscheder, VSB, directeur

Simon Ronai, ORGECO

Florian Muzard, DIACT, chargé de mission Études et Prospective

# Séance du 17 juillet 2009 (Dunkerque)

Hervé Behague, directeur de la Direction territoriale de la Région Nord-Pas-de-Calais

Yann Capet, directeur de la stratégie et des partenariats CUD

Patrick Chèvre, DGS Communauté urbaine de Dunkerque

François Delagrange, Directeur général du SMCO

Michel Delebarre, Ancien Ministre d'État, Député Maire de Dunkerque, Président de la Communauté urbaine de Dunkerque, Président du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale

Wulfran Despicht, Adjoint au maire de Dunkerque, VP Région, VP SMCO

Noël Lenancker, Région Nord-Pas-de-Calais, DGA

Francis Nave, directeur général adjoint AGUR

Philippe Nouveau, VP AGUR

Robert Serna, DGS Ville de Dunkerque

René Vandierendonck, Maire de Roubaix, VP Région Nord-Pas-de-Calais, VP Lille Métropole

Jean-François Veraeke, Agence d'urbanisme de Dunkerque, chargé d'études

### ANNEXE 3. REGARDS SUR LES VOISINS EN EUROPE.

Le second atelier (Paris, 12 février 2009) a été l'occasion d'avoir un aperçu de la question de l'interterritorialité dans quatre pays européens voisins : le Royaume Uni (Patrick Le Galès), l'Allemagne (Charlotte Halpern), l'Espagne (Emmanuel Négrier) et l'Italie (Alain Faure). Il ressort des interventions des différents chercheurs que l'interterritorialité n'existe pas dans des formes similaires à la France, voire même qu'il n'existe que peu de situations interterritoriales au sens politique et organisationnel. L'analyse des freins (et éventuellement des leviers) à la coopération interterritoriale dans ces pays permet de formuler quelques pistes de réflexion pour l'interterritorialité « à la française ».

# L'interterritorialité introuvable à l'étranger (quoique) ?

#### • Le Royaume Uni

L'observation de l'interterritorialité au Royaume Uni pose problème, dans la mesure où la notion même de territoire y a peu de sens. Les réformes menées par le gouvernement de Margareth Thatcher ont conduit à la suppression des échelons territoriaux, et à une centralisation étatique très forte, différente de la centralisation à la française, l'Etat britannique pilotant l'ensemble de ses politiques à distance, sans s'appuyer sur des corps déconcentrés.

Puisqu'il n'y a pas de « territoires » au Royaume Uni, c'est le gouvernement central qui est chargé de traiter les questions « d'espace ». Deux outils principaux constituent le fondement de la politique territoriale de l'Etat britannique :

- La mise en concurrence du local : les appels d'offre d'action publique se sont généralisés dans le pays, incitant les acteurs locaux à nouer des partenariats pour gérer les services. Ce mode d'action publique a eu pour effet de développer les relations horizontales et d'impliquer les acteurs privés dans la mise en œuvre des politiques. Si bien qu'aujourd'hui, la ville de Manchester, alliée à une association éducative quelconque peut très bien se voir confier la charge de la mise en œuvre du Programme National de l'Education...à Liverpool.
- Le pilotage par les indicateurs : si les acteurs locaux ont toute liberté dans la mise en œuvre de la politique nationale, ils sont toutefois soumis à des indicateurs de suivi très précis, impliquant sanctions et récompenses. L'autonomie des acteurs locaux britanniques va donc de pair avec un « contrôle » renforcé de la mise en œuvre des politiques, qui rend ces acteurs locaux davantage prévisibles pour le gouvernement.

Patrick Le Galès apporte une nuance à cette analyse : le territoire a tout de même du sens au Royaume Uni. Mais le territoire, c'est l'Angleterre elle-même, et de plus en plus le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du nord. En leur sein, la question de l'interterritorialité a moins de sens dans ces pays, dans la mesure où les bassins de vie n'existent plus depuis longtemps du fait d'une mobilité acquise depuis longtemps. Pour autant, entre un échelon territorial exclusivement national (et les autres composantes du Royaume Uni que sont l'Ecosse et le Pays de Galles se « territorialisent » avec vigueur, à cet égard), et le local démocratique, n'existent que des dispositifs intermédiaires

fragmentés, concurrents, débridés, sans pilotage politique et purement technocratique (avec une conception très rigoureuse et très marchande du contrat) : le refus de penser une forme quelconque d'interterritorialité et l'adoption du modèle du gouvernement à distance ont un coût. Les échecs de coordination et de mise en œuvre d'actions publiques sont nombreux. De quoi venir à penser qu'au R.U. aussi, décidément, l'incapacité interterritoriale est pénalisante.

#### L'Allemagne

L'Allemagne bénéficie de l'image de « paradis de l'interterritorialité » pour les Français. Or, l'interterritorialité a plutôt la forme d'une intergouvernementalité, avec une coordination fonctionnelle (les lois cadres) et des règles de gestion (dont la péraquation), plutôt qu'une véritable existence politique. Dans les faits, le jeu interterritorial est limité, notamment depuis la réforme du fédéralisme adoptée en 2006. Depuis la réunification, les logiques concurrentielles entre les Länders se sont accentuées : la réforme de 2006 a introduit des mécanismes concurrentiels, en modifiant le système de péréquation fiscale, et en proposant une nouvelle répartition des compétences, en faveur des Länders. L'instrument de la loi cadre a été supprimé

L'exemple des rapports entre le Land de Berlin et le Land de Brandenbourg illustre bien cette ambiguïté. Alors que les deux institutions couvrent un territoire fonctionnant de manière « intégré » (un territoire métropolitain), et qu'une coopération fonctionnelle (ou « région ») incarnée par des agences et des administrations communes, a été mise en place par traités intergouvernementaux, les logiques de compétitivité et de concurrence sont très fortes et limitent les coopérations et leur visibilité politique :

- Dans les années 90, plus de 60% de la population ayant quitté Berlin s'est installé dans le Brandenbourg, qui a mené à l'époque une politique offensive de développement des services.
- Plus récemment, le land de Berlin a pris seul la décision de mettre en place un péage, qui a pour effet de taxer principalement les navetteurs résidents dans le Brandenbourg et travaillant à Berlin.

De fait, les coopérations sont donc purement fonctionnelles : elles ne bénéficient d'aucune visibilité, dans la mesure où elles sont contestées par les leaders de chacun des deux Länders.

#### L'Espagne

Le mot « interterritorialité » existe en espagnol, sans pour autant prendre corps dans des politiques de coopération. Sur le fond, on se demande si on doit lire l'histoire de ce pays comme celle d'une lente construction d'un fédéralisme particulier, fondé sur la différenciation territoriale, ou bien comme le permanent retour en force de « l'espagnolisme » centralisateur.

A la suite de la chute du régime franquiste, le processus de démocratisation est allé de pair avec une décentralisation du pouvoir. Mais cette décentralisation ne s'est pas faite de façon homogène : son degré a varié entre les « communautés historiques » (Catalogne, Pays Basque,..) et les autres. La

constitution reste floue sur la répartition des compétences : la loi de base est votée par l'Etat, qui dispose de compétences directes fortes, mais elle est interprétée assez largement par les communautés autonomes. L'Etat a la maîtrise de 50% des dépenses publiques, pour 25% des fonctionnaires. Les communautés autonomes disposent quant à elles de 37% des dépenses publiques, pour 50% des fonctionnaires.

Par ailleurs, la décentralisation n'a pas entraîné de coopération accrue entre les différents territoires. Le système est aujourd'hui emprunt d'une profonde méfiance entre les niveaux (« la contractualisation : une manière de s'assurer qu'on ne va pas travailler ensemble » ?), et notamment entre l'Etat et les communautés autonomes : les contentieux sur la question des compétences ont augmenté de 50% ces dernières années. Cette situation rend les coopérations interrégionales quasiment impossibles, dans la mesure où elles nécessitent l'aval de l'Etat.

Dans ce jeu, ce sont les communes qui sont les principales « victimes » : placée sous la double dépendance de l'Etat et des communautés autonomes, elles disposent de marges de manœuvre de plus en plus réduites (tendance qui s'est accentuée avec la suppression de la taxe professionnelle en 2003). Elles organisent cependant des dispositifs de coopération locale assez semblables aux cadres existants en France : mancomunidas (équivalent grosso modo aux SIVU), consortio (syndicat mixte), comarcas (sorte de « pays »).

Doit-on conclure que l'organisation territoriale de l'Espagne est « invertébrée » ? Ou au contraire qu'elle demeure fondamentalement centraliste, malgré l'aspiration fédérale ? Il faut vraisemblablement maintenir une lecture dialectique de ces tensions. Les Espagnols sont décidément des citoyens « à la fois ».

Ce qui pourrait conduire à la proposition suivante : l'interterritorialité à l'espagnole c'est « la différenciation équitable, à la double condition que l'équité soit un construit politique et que les échelles multiples soient toutes ambivalentes ». Proposition qui ne peut pas manquer d'interpeller la situation en France.

#### L'Italie

En Italie, et en particulier à Naples, l'interterritorialité fait face à trois blocages :

- Un blocage « culturel », lié à la manière dont les Napolitains gèrent leur passé. Le passé y est synonyme d'échecs et d'immobilisme, et empêche l'émergence de coopérations « interterritoriales ». Un territoire qui ne « digère » pas son passé reste piégé par lui-même. Il lui faudrait « Déconstruire / Reconstruire / Argumenter
- Un blocage démocratique : à Naples, le débat public est limité, pour plusieurs raisons. Le conseil municipal n'a pas de fonction délibérative affichée, la société civile est très en dehors de la sphère politique, ce qui empêche l'émergence de « conflits publics » entre les citoyens et les institutions locales. Le débat est toujours réduit à des conflits opposant élus et intérêts particuliers. Il manque les espaces intermédiaires d'acteurs constructeurs d'un intérêt collectif.

- Un blocage institutionnel : les élus locaux sont en porte-à-faux dès qu'ils passent à la scène nationale. Du coup, l'interterritorialité, si elle peut exister au sein des partis politiques, ne représente pas un rendez-vous politique pour les élus. On parlera plutôt d'hyperterritorialité élective

Cette lecture italienne, si elle éloigne de l'interterritorialité, a le mérite de souligner quelques fondamentaux : pour penser l'interterritorialité, il faut d'abord être passé par un travail sur soi, c'est-à-dire sur chacun des territoires qu'elle implique ; commence alors une étape de la vie politique fondée sur la confiance, et ce qu'elle autorise (une dynamique communautaire, un orgueil citadin, etc.) ; tout cela implique l'organisation de tournois politiques et une mise en récit de ce qui s'y joue. Toutes choses qu'on pourrait résumer par l'idée d'un « contrat émotionnel fragile ».

# Quelques pistes pour l'interterritorialité « à la française »

Des débats qui ont suivi les quatre interventions, on peut dégager les idées croisées suivantes :

# • <u>Le « réenchantement politique » comme condition de l'interterritorialité, et la construction de la confiance</u>

o Démocratie et confiance citoyenne

L'exemple de l'Italie montre que la confiance citoyenne dans le pouvoir est une condition nécessaire à l'émergence de politiques interterritoriales. L'existence de corps intermédiaires, et l'émergence de débats publiques capables de refléter les problématiques « vécues » par les citoyens peuvent permettre d'argumenter la fabrication de politiques à cheval sur plusieurs échelons administratifs.

#### o Confiance institutionnelle

La confiance entre les différentes institutions est également une exigence absolue pour l'émergence de politiques interterritoriales, comme le montre l'exemple de l'Espagne. Les réformes, les nouvelles répartitions de compétences, les questions de fiscalité peuvent être la source de conflits entre les différents niveaux : ceux-ci doivent être surpassés pour que les politiques interterritoriales ne demeurent pas bloquées dans un système où « personne ne veut payer ».

# • <u>Le contrat : un outil « souple » p</u>our l'interterritorialité ?

A la suite de la présentation sur le Royaume Uni, plusieurs participants ont souligné l'intérêt du contrat comme outil de l'interterritorialité. Outre le contrat comme disposition juridique à dimension technique, on a parlé de contrat émotionnel (voir le point précédent), et aussi de contrat spatial. Largement stigmatisé en France pour son côté « usine à gaz » (et les défaillances répétées du côté du contractant Etat), le contrat pourrait lui aussi faire l'objet d'un « ré-enchantement politique », pour le dégager des procédures techniques dont il est uniquement l'objet. D'autant plus que la version anglosaxonne du gouvernement à distance a toute probabilité de faire modèle en France, sans que ne soit résolue pour autant la médiation interterritoriale, comme on l'a vu. Piste à suivre, donc.

### • La notion de compétitivité : savoir choisir ses concurrents ?

L'exemple de l'Allemagne a montré comment les logiques de compétitivité entre territoires, renforcée dans le contexte européen, peuvent constituer des obstacles à l'émergence de politiques interterritoriales stratégiques. Dans le cas de Berlin et du Brandenbourg, les deux voisins immédiats se considèrent comme des concurrents tout autant que comme des alliés potentiels. Sans remettre forcément en cause la notion de compétitivité, une réflexion sur l'émergence des politiques interterritoriales pose la question des alliances stratégiques, de leur échelle, et de la désignation des territoires « concurrents ».

Question à poser dans le temps du projet, et des débats qui l'accompagnent : à chaque territoire de le porter en son sein, y compris dans une certaine compétition de résultats, mais à chacun aussi d'en énoncer avec les autres, à l'échelle interterritoriale donc, la portée et les avancées potentiels qui sont celles du projet. L'intérêt pour les territoires de jouer constamment aux deux échelles (la leur et celle de leur interterritorialité quelle qu'elle soit) se voit aussi bien dans le cas britannique (une certaine compétition globale, mais des territoires fragiles) que dans le cas italien (des cadres hyperterritorialisés, mais aucune coordination) : la compétitivité, c'est peut-être la capacité à activer en permanence, et quelles que soient les tensions et les contradictions, les deux sphères de l'action publique en question

# ANNEXE 4. LES QUATRE INTERTERRITORIALITÉS

#### L'interterritorialité, condition nécessaire de toute politique territoriale.

Ici l'argument est que, quelle que soit la nature des réformes, toute action territoriale est nécessairement interterritoriale, selon les deux axes bien repérés lors du séminaire (territorialité verticale : diversité des points de vue d'échelle sur un même phénomène ; territorialité horizontale : capacité du politique a prendre en compte les interdépendances concrètes dans lesquelles sont territoire se trouve pris) Autrement dit, l'interterritorialité ne constitue pas une forme absconse de la subsidiarité : la subsidiarité organise les relations verticales selon le principe small is beautiful ; nous affirmons (du moins je le crois) qu'un échelon n'est pas, a priori, plus légitime qu'un autre sur tel ou tel enjeu. Ce parti-pris (cela doit être souligné) ne doit pas se comprendre comme une substitution à la réforme territoriale. Il faut affirmer que certains points de base doivent être renforcés, pour que les politiques territoriales ne soient pas des coquilles vides : hiérarchie des normes juridiques, renforcement de la notion de chef de file en fonction non pas des domaines mais des types de projet ou d'opération, renforcement des compétences intercommunales (notamment sur le foncier, l'habitat...).

#### L'interterritorialité, forme ordinaire des politiques territoriales.

Toute politique territoriale est par nature interterritoriale, dès lors qu'elle se situe dans le système des interdépendances sociales, économiques et environnementales. Dès lors, le processus de territorialisation des politiques publiques des collectivités locales les conduit à « penser interterritorial ». Autrement dit, l'interterritorial n'est pas seulement ce qui se passe entre les périmètres, mais aussi ce qui se passe à l'ntérieur de ceux-ci. Une politique de l'habitat, conduite par une communauté d'agglomération, s'inscrit dans un périmètre, mais elle est interterritoriale : elle prend en compte les marchés de l'habitat, la complémentarité et les concurrences entre territoires, les mobilités résidentielles, le spectre et l'espace de manœuvre des opérateurs, etc.

#### L'interterritorialité instrumentale.

Faut-il des instruments juridiques, financiers ou politiques spécifiques à l'interterritorialité ou celleci peut-elle se déployer dans le cadre du droit et de la fiscalité existants? Les deux mon colonel : des avancées sont nécessaires sur le régime des investissements locaux, pour permettre du coinvestissement et des retours sur investissement (recettes mais aussi fiscalité locale); mais la plupart du temps, les instruments existants permettent l'émergence des maîtrises d'ouvrage collective. Il y a cependant un risque, celui de la prolifération de structures ad hoc (type SIVOM) qui manient des budgets importants avec un très faible pilotage politique et technique (technostructure débile et politique à temps très partiel) : ceci renvoie donc à des logiques de statut (élu et techniciens) de nature à alimenter la compétence politique et technique de l'interterritorialité.

#### L'interterritorialité politique, au double sens de la délibération et du choix.

D'une part, il faut affirmer, face aux discours sur la «simplification» (le «citoyen» n'y comprend rien, etc.) que l'interterritorialité est une nécessité démocratique, si l'on veut dépasser la «démocratie du sommeil» et saisir les individus dans toutes les dimensions du rapport politique/territoire. Du coup l'interterritorialité appelle à compléter les formes traditionnelles du gouvernement représentatif par une présence des citoyens/habitants/usagers/contribuables pour laquelle il n'existe aujourd'hui que des bribes (conférences citoyennes, débat public, comités de ligne, etc.) : on peut envisager qu'un territoire se trouve conduit à consulter systématiquement ceux qui ne sont pas habitants mais aussi producteurs et usagers (actifs non résidants et consommateurs par exemple). D'autre part, l'interterritorialité doit permettre de conduire à des choix sur des enjeux qui fâchent (localisation des grands investissements, partages des spécialisations), c'est même son principal intérêt. Si l'interterritorialité ne permet pas ces choix, alors il ne s'agit que d'un processus de renforcement du lobby local face à l'État, jeu forcément à somme nulle. L'horizon de l'interterritorialité (et cela pourrait être mis en exergue) est celui d'un acte trois de la décentralisation, par lequel les acteurs locaux prennent en charge des enjeux nationaux territorialisés, et sortent de leur maladie infantile qui consiste à se comporter comme de petits États irresponsables, revendiquant à la fois leur indépendance et leur totale hétéronomie.

Philippe Estèbe, ACADIE

## **ANNEXE 5. EXERCICES**

Vous êtes candidat en 2020 aux élections interterritoriales des Régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Wallonie : vous briguez le mandat de coordination de politiques publiques de ces trois territoires, en rapport avec leurs propres besoins interterritoriaux en interne. Rédigez votre profession de foi.

Vous êtes directeur interterritorial de l'administration de mission partagée par les Conseils territoriaux et communautaires de Rhône-Alpes, de la RUL et de Lyon Métropole. Votre équipe d'une vingtaine de personnes est rattachée directement à la Conférence des exécutifs qui se réunit chaque semestre. Elle est composée exclusivement de postes mutualisés avec les administrations territoriales concernées. Construisez votre organigramme.

Vous êtes membre du Conseil de Développement Durable de la Conférence interterritoriale permanente de l'Estuaire métropolitain Nantes-St-Nazaire, au titre du collège des « biens communs », et vous militez en faveur de l'abandon de tous les zonages environnementaux au profit d'une logique réglementaire de droit commun. Concevez la page d'accueil de votre blog.



# Région Nord-Pas de Calais