

Métropoles, L'émergence d'une compétence relationnelle

Jean-Marc Offner, dans un court texte intitulé *Métropoles invisibles, les métropoles au défi de la métropolisation*¹, indique « La métropolisation, c'est l'économie et la société relationnelles, dans un double jeu d'homogénéisation (l'urbain généralisé) et de différenciation (la polarisation). (...) La métropolisation ne fabrique pas des grandes villes encore plus grandes, ce n'est pas une question de quantité (...). La métropolisation modifie la nature même des villes pour en faire à la fois des commutateurs et des incubateurs, selon l'heureuse expression de Pierre Veltz. La métropolisation, c'est l'avènement de systèmes territoriaux multi-échelles. ». Puis, s'intéressant à l'organisation institutionnelle française, Jean-Marc Offner poursuit : « Partageons donc cette conceptualisation de la métropolisation et demandons-nous si la métropole telle qu'elle a été instituée par la loi reflète un changement de paradigme analogue. L'analyse est vite menée. Les métropoles ressemblent beaucoup plus aux précédents établissements publics de coopération intercommunale qu'elles ont remplacés. Un peu plus de compétences, un peu plus d'intégration, éventuellement un peu plus de surface, mais aucune rupture significative. »

Si je partage la conceptualisation de la métropolisation présentée par Jean-Marc Offner et, dans une large part, son constat sur le peu de nouveauté institutionnelle attaché à l'EPCI métropole, il me semble néanmoins que les lois MAPTAM et NOTRe ont bel et bien introduit les germes d'une rupture significative dans l'organisation territoriale française en permettant aux métropoles, pour peu qu'elles souhaitent s'en saisir, de développer une compétence d'un genre nouveau que l'on pourrait nommer compétence relationnelle. Tel est le point de vue que j'entends ici défendre en m'appuyant sur la pratique des coopérations territoriales déployées par la métropole de Brest.

La métropole, un EPCI à responsabilité extraterritoriale

L'exposé des motifs de la loi MAPTAM indique que « notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations ». Puis « La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et villes moyennes qui l'entourent ».

La loi MAPTAM prolonge ainsi les politiques européennes et nationales portées par la volonté d'inscrire l'économie française dans la compétition mondiale, avec pour maîtres mots l'attractivité, l'excellence et la compétitivité. Les métropoles françaises en sont le produit territorial, économique et institutionnel, sans que le législateur aille jusqu'à renoncer à un aménagement équilibré du territoire.

Si l'on s'en tient à l'esprit de la loi, ces nouveaux EPCI appelés métropoles, aux compétences à peine différentes d'une communauté urbaine, ont une caractéristique nouvelle, qui les distingue des autres EPCI : elles ont à assumer un rôle particulier dans les relations à leur environnement régional, national et international, et dans les relations aux autres grandes villes et villes moyennes avec lesquelles elles fonctionnent en réseau. Elles ont donc une forme de responsabilité extraterritoriale. Responsabilité au regard du double enjeu

¹ Edité dans la collection « Les conférences POPSU », 2018

d'amélioration de la compétitivité des entreprises et de renforcement des solidarités entre les territoires et les générations. En bref, les métropoles ont une double fonction d'articulation de l'économie française à l'économie mondiale et d'aménagement équilibré du territoire national. Ce n'est pas rien. Ce pourrait même être une rupture significative dans le fonctionnement de l'organisation territoriale française.

Des cadres possibles d'expression de cette responsabilité extraterritoriale

Les métropoles, nous dit la loi MAPTAM, sont associées de plein droit à l'élaboration des schémas régionaux et au contrat de plan Etat-Région. S'agit-il d'un simple privilège au regard d'une considération politique particulière ? Ou s'agit-il d'une disposition à mettre en regard de leur responsabilité particulière ? La métropole de Brest a choisi de se saisir de ces dispositions pour porter dans les démarches de planification et de contractualisation une contribution ascendante, fédératrice de l'expression du système territorial au sein duquel elle a noué des habitudes de coopération. Les illustrations en sont multiples.

Le pacte Etat-métropole au service de l'innovation et des coopérations dans l'Ouest breton

Après avoir créé les métropoles, l'Etat a tenu à marquer son soutien à ces nouvelles institutions en signant des pactes « Etat-métropoles ».

Les pactes signés avec chacune des métropoles comprennent un volet innovation qui vise notamment à :

- « permettre aux métropoles d'affronter la concurrence entre métropoles mondiales. C'est en s'appuyant sur leurs projets marqués par l'exigence de l'excellence qu'elles pourront être pleinement reconnues dans le concert urbain européen et mondial ;
- favoriser leur rôle de locomotive de l'économie nationale. Les métropoles doivent devenir des catalyseurs du développement régional et soutenir le développement des territoires ruraux et périurbains ;
- donner aux métropoles les moyens de répondre aux besoins de leur population. »²

Le second volet concerne la coopération métropolitaine, qui doit contribuer à relever un défi externe : « Les métropoles doivent renforcer leur rôle et assumer leurs responsabilités vis-à-vis des territoires proches. Elles doivent reconnaître les liens d'interdépendance qu'elles tissent avec eux et leurs apports qui contribuent aussi au développement métropolitain. L'intégration de ces territoires dans le cadre d'une gouvernance partagée pourrait asseoir une véritable alliance des territoires. Cette dernière doit permettre de chaîner tous les territoires les uns aux autres, des grandes aires urbaines aux espaces ruraux, en passant par les espaces périurbains, dans toute leur variété, les villes moyennes et petites ainsi que les bourgs-centres. »³

Le pacte signé entre la métropole de Brest et l'Etat n'oppose pas l'innovation, qui serait l'exclusivité des métropoles, à la coopération, qui serait le gage donné aux territoires voisins en termes de redistribution d'une part du développement : les deux volets du pacte métropolitain visent un développement solidaire de l'Ouest breton. Ainsi la métropole de Brest a-t-elle proposé que le volet innovation du pacte apporte un soutien à la structuration d'un campus mondial de la mer qui met en mouvement l'ensemble de la communauté scientifique, universitaire et industrielle de la métropole de Brest jusqu'à Roscoff et Concarneau. Le contrat de coopération territoriale prend, lui, la forme d'un contrat de réciprocité ville-campagne entre la métropole de Brest et le Pays du Centre Ouest Bretagne, soutenant la mise en réseau d'actions de développement économique, de renforcement des services au public dans les

² <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-07-06/le-pacte-etat-metropoles->

³ <https://www.gouvernement.fr/pacteetatmetropoles-l-innovation-au-service-des-territoires>

domaines de la santé, l'éducation, la culture, et de partage d'ingénierie dans les domaines de l'aménagement du territoire et des transitions. Les deux volets pris ensemble inscrivent donc le pacte Etat-métropole comme un acte de coopération au service du développement du système territorial de l'Ouest breton, dont le centre de gravité est la métropole de Brest.

La co-construction de la stratégie métropolitaine de développement économique comme contribution à l'élaboration du SRDEII

A l'instar du campus mondial de la mer et du contrat de réciprocité ville-campagne, construits de façon partenariale entre collectivités, acteurs publics et privés de l'Ouest breton, la métropole de Brest a co-construit sa stratégie métropolitaine de développement économique avec les acteurs privés de la zone d'emploi de Brest. Elaborée en amont du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), la stratégie métropolitaine de développement économique a été portée comme contribution à l'élaboration du SRDEII, de façon coordonnée avec la métropole de Rennes qui a conduit une démarche analogue sur son territoire. Intégrées au SRDEII, les deux stratégies métropolitaines en constituent les déclinaisons territoriales pour le territoire des métropoles bretonnes. Elles traduisent leur attachement à porter le développement d'un territoire qui ne s'arrête pas aux limites de l'EPCI ; une évidence tout autant qu'une nécessité pour Brest, au regard de la taille réduite de la métropole.

Une contribution collective de l'Ouest breton au Sraddet impulsée par la métropole de Brest et le conseil départemental du Finistère

Comme dans l'ensemble des régions, le conseil régional de Bretagne a engagé l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Attachés à ce que le Sraddet porte résolument une attention à un développement et un aménagement équilibré du territoire régional, la métropole de Brest et le Conseil départemental du Finistère ont proposé aux collectivités de l'Ouest breton d'élaborer une contribution commune. La métropole et le Département se sont pour cela appuyés sur l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne comme outil de dialogue interterritorial. Une contribution a ainsi été produite qui a été cosignée par 21 collectivités couvrant l'ensemble de l'Ouest breton (EPCI, Pays et Conseil départemental). Elle souligne l'importance de soutenir et renforcer :

- les fonctions métropolitaines de l'Ouest breton en ce qu'elles sont une condition d'un développement équilibré du territoire régional ;
- les coopérations entre collectivités de l'Ouest breton en ce qu'elles permettent la mise en commun de ressources pour faire face aux transitions démographiques, numériques et écologiques.

Dans une région qui connaît des dynamiques socio-économiques contrastées entre Est et Ouest, cette contribution porte la revendication d'une action publique correctrice de ces écarts.

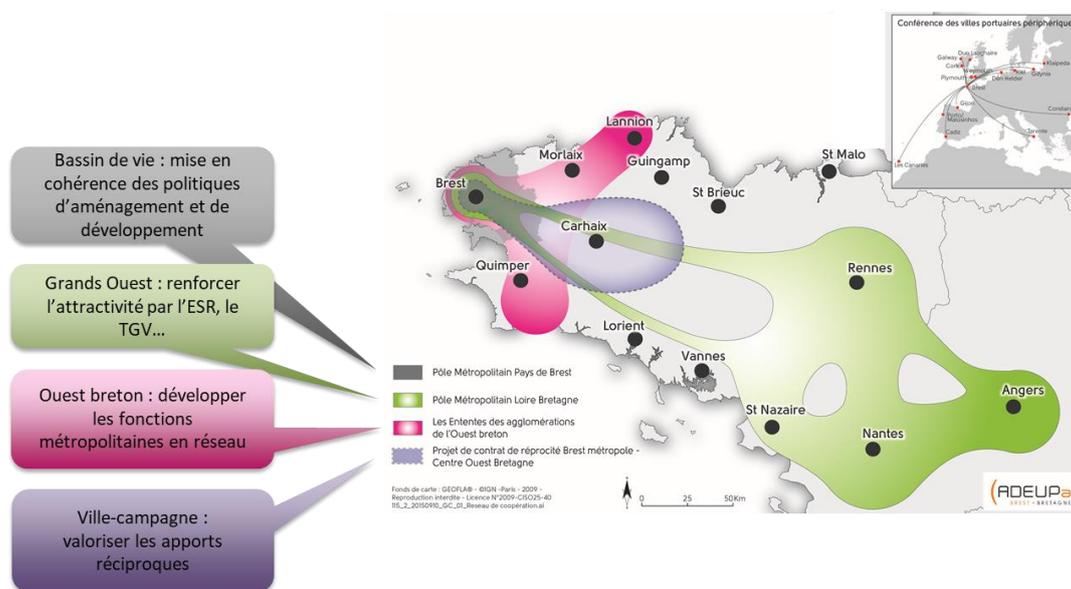
La planification, les réponses aux appels à projets, le partage d'ingénierie...

Le pacte Etat métropole, la stratégie métropolitaine de développement économique, la contribution commune au Sraddet constituent trois illustrations d'une volonté de la métropole de Brest d'inscrire son action dans la perspective d'un développement solidaire de l'Ouest breton. Au-delà, d'autres exemples peuvent être cités, tels que l'existence d'un Scot à l'échelle de l'aire urbaine brestoïse, la capitale French Tech portée en commun avec Lannion, Morlaix et Quimper, ou encore le partage de l'ingénierie entre la métropole et les collectivités voisines via les opérateurs locaux que sont les SEM, SPL, agences... Ensemble, ils témoignent d'une action publique locale qui se conçoit de plus en plus en réseau.

Des métropoles à une gouvernance des systèmes territoriaux ?

Si l'on considère que la métropolisation est l'avènement de systèmes territoriaux multi-échelles, les EPCI appelés métropoles semblent les mieux placées pour initier les échanges et les coopérations au sein de ces systèmes. C'est ainsi que la métropole brestoise a développé une stratégie de coopération de l'échelle locale à l'échelle européenne et mondiale.

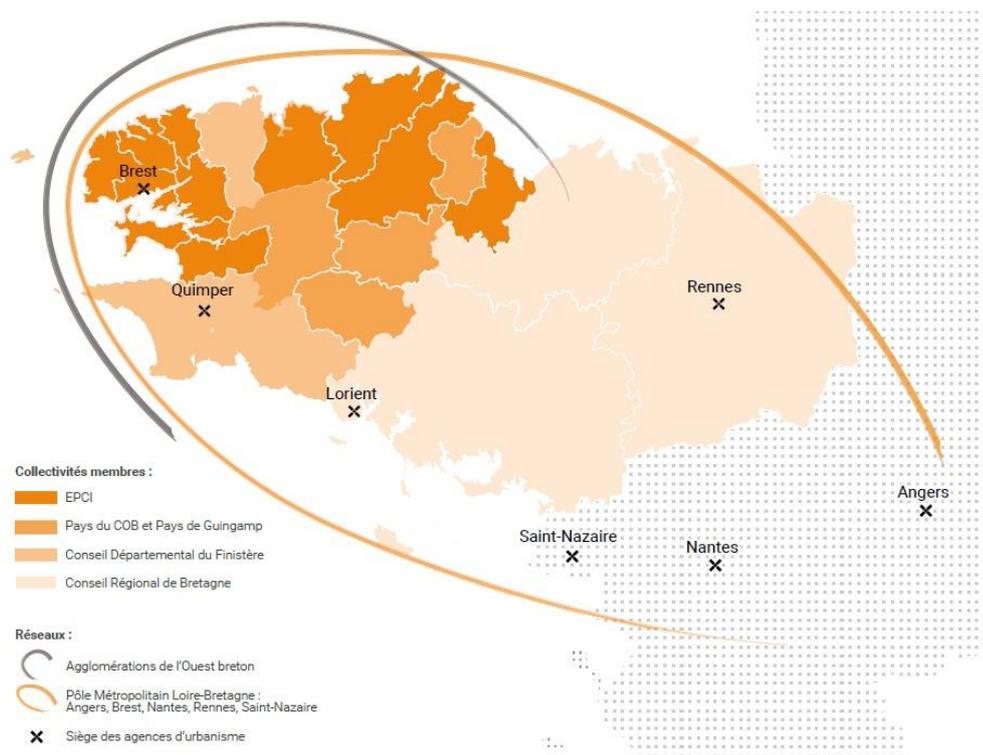
Fig. 1 : Les coopérations de Brest métropole pour un développement équilibré du territoire : un travail qui croise plusieurs échelles



Chacune de ces coopérations s'inscrit dans un cadre de gouvernance politique *ad hoc*, avec un portage politique au plus haut niveau de l'exécutif métropolitain. Pour qu'elles prospèrent, ces coopérations nécessitent une mobilisation forte et dans la durée, ce qui conduit à en élargir le portage au-delà du Président. Si les coopérations étaient progressivement appréhendées comme une compétence à part entière, elles gagneraient vraisemblablement à faire l'objet d'une délégation explicite au sein de l'exécutif métropolitain, avec par exemple un poste de vice-président.e chargé.e des coopérations, ayant à la fois la responsabilité de coordonner les échanges stratégiques (planification, contractualisation) et opérationnels (réponses communes aux appels à projet, déploiement des structures d'ingénierie).

Au-delà de la volonté politique, le développement des coopérations suppose l'interconnaissance, la compréhension des problématiques communes et des complémentarités entre territoires. La métropole brestoise s'appuie pour cela sur l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa), positionnée comme facilitatrice des coopérations interterritoriales. Par ses outils d'observation, l'agence donne progressivement à voir les liens, les interdépendances entre les territoires de l'Ouest breton. Elle les met en regard de l'évolution des modes de vie, de l'économie territoriale, tout autant que des enjeux de transition écologique. Elle permet ainsi aux élus de mieux comprendre, sur une base objective, comment fonctionne le système territorial au sein duquel leur collectivité s'insère. L'agence agit de fait comme tiers de confiance en invitant à penser une mobilisation cohérente des collectivités, de l'Etat, et plus globalement de l'ensemble des acteurs publics de l'Ouest breton. Et de fait, le périmètre des membres de l'agence s'est élargi ces dernières années pour se rapprocher de celui du système territorial de l'Ouest breton.

fig. 2 : l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne : un territoire d'intervention élargi au service des coopérations



La consolidation des coopérations à l'échelle de l'Ouest breton apparaît aujourd'hui comme une piste pour porter un développement solidaire de la pointe bretonne. Peut-être l'exercice est-il facilité, ou contraint, par le fait que le développement n'est pas spontané dans une région péninsulaire ? Cette contrainte pourrait aujourd'hui se tourner en opportunité, alors que chacun prend conscience de la nécessité de mieux jouer des complémentarités entre territoires pour faire émerger des modes de vie soutenables.

Alors que la plupart des métropoles explorent aujourd'hui la voie des coopérations territoriales, certains de nos voisins européens, en Suisse, en Allemagne, ont des pratiques de coopération interterritoriale plus anciennes. Elles peuvent utilement nourrir notre réflexion sur la façon de faire vivre et dynamiser les systèmes territoriaux, en aidant à penser les collectivités comme entrepreneurs publics du territoire.

Le développement des coopérations territoriales suppose que chacun comprenne ce que la métropolisation, tout autant que la transition écologique, appelle comme dialogue entre les territoires. Puis que chacun accepte de s'inscrire dans la construction d'une gouvernance des systèmes territoriaux. Il est pour cela nécessaire de dépasser les méconnaissances et appréhensions qui peuvent exister entre les métropoles et les territoires non métropolitains. Les agences d'urbanisme y contribuent, en tentant de décrire progressivement le fonctionnement de ces systèmes territoriaux. Il est tout autant nécessaire que les départements, les régions et l'Etat soutiennent ces coopérations comme vecteurs de solidarité et d'équilibre pour l'aménagement et le développement du territoire national. Ce peut en particulier être l'occasion de faire émerger une action coordonnée métropole-département qui conjugue la solidarité pensée en termes de développement économique et d'aménagement avec la solidarité pensée en termes de développement humain et de gestion des ressources naturelles. Pour les métropoles, cela passe par une prise de conscience accrue de leur

responsabilité sur un territoire qui dépasse largement leurs frontières, impliquant qu'elles renforcent le dialogue avec leur environnement territorial en développant, tant politiquement que techniquement, une véritable compétence relationnelle.

Il ne faudrait toutefois pas laisser entendre les coopérations territoriales suffiront à corriger toutes les divergences de trajectoires socio-économiques. Le risque de méprise est réel. Alors que l'on constate les limites du modèle de mise en concurrence entre les territoires, le maître mot du langage politique est à présent celui de coopération, d'alliance des territoires. Comme s'il suffisait de placer la responsabilité du partage des ressources au seul niveau local, sans comprendre que les divergences territoriales sont le produit des politiques européennes et nationales qui ont, au cours des dernières décennies, placé les territoires en concurrence à des échelles beaucoup plus vastes. Il ne faudrait pas que l'attention portée aux coopérations éclipse le besoin toujours présent d'une intervention publique longtemps appelée aménagement du territoire et qui, face aux ruptures et fractures contemporaines, pourrait aujourd'hui s'appeler ménagement des territoires.

Benjamin Grebot
Directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne