

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**A la recherche de l'inter-territorialité,
les agences d'urbanisme françaises**

Brigitte Bariol- Mathais

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

L'interterritorialità in Francia corrisponde alla complessa realtà del funzionamento dei territori, basata su interrelazioni vicine e distanti, materiali e immateriali che superano i limiti amministrativi seguire il "vissuto". Tuttavia, l'interterritorialità resta difficile da attuare. Le Agenzie urbane hanno un approccio di partenariato nel loro Dna e sono evolute con le successive fasi di decentralizzazione, lavorando a fianco delle autorità locali su questioni di organizzazione del territorio e politiche pubbliche.

- Conoscere, sviluppando l'osservazione territoriale e la visione prospettica
- Illumina l'azione lavorando sulle politiche di sviluppo delle autorità locali in una logica di armonizzazione delle politiche pubbliche
- Diffondere l'innovazione, sviluppo sostenibile e qualità urbana

Le Agenzie urbane sono quindi sia strumenti tecnici, fonti di competenza multidisciplinare, sia vicine ad attori politici perché guidate da politici locali, ma relativamente distanti da questioni istituzionali o di parte. Sono pionieri delle politiche territoriali e sono state strumento per l'integrazione delle questioni energetiche e climatiche nei documenti di pianificazione urbana. Ora stanno lavorando alle politiche di programmazione alimentare, pianificazione urbana di salute pubblica e l'accesso alle cure sanitarie, tutti elementi chiave per far emergere un nuovo modello di sviluppo, in termini di resilienza, alla terribile crisi vissuta con Covid-19 e per aiutare a costruire "il nuovo mondo"

Territorial engineering tools exist and Urban agencies have a partnership approach in their DNA. Since their legal creation in 1967, urban agencies have evolved with the successive stages of decentralization and they work alongside local authorities on spatial planning issues and public policies around missions defined by law

- *Know, by developing territorial observation and prospective*
- *Light up the action by working on development policies of local authorities in a logic of harmonization of public policies*
- *Spreading innovation, sustainable development and urban quality*

Urban agencies are thus both technical tools, sources of multidisciplinary expertise, and close to political actors because they are led by local elected officials, but relatively distanced from institutional or partisan issues. They are pioneers of territorial policies and have thus been pilots for integrating energy and climate issues into urban planning documents. They are currently working on food planning policies, urban planning favourable to health or even

access to the supply of care, all of which will become key to bringing out a new development model, in resilience. to the terrible crisis experienced with Covid-19 and to help build "the new world"

Parole chiave / *Keywords*

Territorio, Governance, Pianificazione urbana, Comunità, Resilienza /
Territory, Governance, Urban planning, Community, Resilience.

L'inter-territorialité est une notion qui s'est forgée en France depuis une quinzaine d'années pour conceptualiser les enjeux d'interrelations territoriales, mais aussi les cadres de gouvernance qui permettent le dialogue, la gouvernance et les alliances de territoires à différentes échelles. Formalisée par des géographes notamment Martin Vanier « Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter-territorialité » (2008 Economica), l'inter-territorialité est rapidement devenue un fil conducteur approprié, d'une part par les pouvoirs locaux en France pour étayer leurs politiques de coopération, notamment les intercommunalités et les régions, et d'autre part, par l'Etat pour étayer de manière théorique les politiques territoriale qu'il entendait déployer, notamment à travers des outils comme les schémas de cohérence territoriale (Scot) dans le champs de la planification ou les pôles métropolitains qui permettent des coopérations souples à géométrie variable (« Les pôles métropolitains accélérateurs de coopérations territoriales » Fnau collectif, Gallimard Alternatives 2017)

L'inter-territorialité, est un concept qui correspond bien à la réalité complexe du fonctionnement des territoires, basés sur des interrelations à la fois de proximité et lointaines, matérielles et immatérielles et qui s'affranchit des limites administratives pour suivre les réalités vécues. Néanmoins l'inter-territorialité reste difficile à traduire et mettre en œuvre dans les politiques institutionnelles, qui restent fortement ancrées dans des logiques de périmètres institutionnels et politiques et bâties sur des représentations mentales anachroniques comme l'opposition entre mondes urbains et ruraux. L'organisation institutionnelle française y est d'autant plus rétive qu'elle est bâtie sur une vision d'emboîtement de « poupées russes territoriales » successives passant du plus petit maillon, la commune (encore 35 000 en France), à l'intercommunalités, les départements, les régions, jusqu'à l'Etat, l'ensemble système étant bâti sur un même modèle de « mini-Frances » comme l'explique Philippe Estèbe (L'égalité des territoires, une passion française PF 2015)

Les évolutions d'organisation institutionnelles françaises, y compris dans les récentes lois Maptam et Notre, au lieu de rechercher à optimiser les interfaces et coopérations, s'appuient sur la perpétuelle quête du « périmètre pertinent » par notamment des fusions pour créer de plus grandes régions ou de plus grandes intercommunalités, censés être gages d'une efficacité accrue.

Des outils existent en France qui ont cultivé depuis toujours les principes d'inter-territorialité : les agences d'urbanisme, outils d'ingénierie territoriale dont l'ADN est l'approche partenariale. Depuis leur création juridique en 1967 dans le sillage de la loi d'orientation foncière, « labs urbains » avant l'heure, les agences d'urbanisme ont évolué

avec les étapes successives de la décentralisation française et elles constituent aujourd'hui un réseau original qui travaille au côté des collectivités et des acteurs territoriaux sur les enjeux d'aménagement du territoire et les politiques publiques. Les agences d'urbanisme sont créées à l'initiative de collectivités locales qui décident de travailler en commun sur l'évolution de leur territoire, mais en revanche les missions des agences sont définies par la loi qui leur assigne trois grandes missions

- «Connaitre», en développant l'observation territoriale et la prospective
- «Eclairer l'action» en participant à la définition des politiques d'aménagement et de développement, aux documents de planification et à la préparation des projets d'agglomération, métropolitains et territoriaux dans une logique d'harmonisation des politiques publiques
- «Diffuser l'innovation» notamment les outils de développement durable et la qualité urbaine

Sous une forme souple d'association, les agences d'urbanisme rassemblent des intercommunalités (métropoles, mais aussi agglomérations moyennes, territoires périurbains et ruraux), les acteurs économiques, les régions et départements et l'Etat y est aussi présent. Au cours des deux dernières décennies, avec les enjeux d'inter-territorialité, les partenaires des agences d'urbanisme se sont élargis dans l'espace mais aussi à la diversité des acteurs qui font la ville et les territoires : les universités, les ports, les acteurs de l'énergie, de la biodiversité, aujourd'hui de la santé ou du numérique.

Les agences d'urbanisme ont un rôle de défricheurs de politiques territoriales, en mettant autour de la table des acteurs qui souvent s'ignorent afin de révéler leurs liens et accompagner leurs possibilités de coopération. Adeptes de l'approche intégrée, au sens de la Charte européenne de Leipzig sur les villes durables (Leipzig charter 2007), les agences d'urbanisme sont des outils qui favorisent les passerelles entre les sphères de politiques publiques. Elles ont ainsi été pilotes pour plaider pour des Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) établis à l'échelle intercommunale et non plus communes, comme pour intégrer les enjeux énergétiques et climatiques dans les documents d'urbanisme. Chacun des nouveaux enjeux et des nouveaux acteurs qui ont surgi dans le champ des politiques urbaines, répondent au besoin d'une transition, mais chacun invite également à prendre en compte les interrelations, conflits comme synergies, qu'ils peuvent créer, pour opérer les arbitrages politiques :

- La préservation et le recyclage de la ressource sol, avec la limitation de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols
- L'optimisation des mobilités en favorisant les proximités, la multi-mobilité, les circuits courts dans tous les domaines (logistique, déchets...)
- La valorisation des gisements locaux d'énergie, notamment la ressource énergétique renouvelable
- La préservation et valorisation de la biodiversité ; avec les trames vertes et bleues et la politique de nature en ville
- La planification alimentaire territoriale qui traite à la fois des enjeux agricoles et des circuits de consommation
- L'urbanisme favorable à la santé

Aujourd'hui, en lien avec les collectivités les agences d'urbanisme élaborent des

Plans Alimentaires Territoriaux (PAT) et travaillent également avec les acteurs de la santé sur l'accessibilité à l'offre de soins et sur l'urbanisme favorables à la santé. La Fnau y consacre une de ses dernières publication « Santé et territoire » (Gallimard Alternatives 2020).

Les arbitrages entre des enjeux contradictoires de préservation, d'économie des ressources et de développement urbain, économique et social sont autant de thèmes qui vont devenir clef dans les politiques d'aménagement à l'issue de la crise du Covid-19

Les agences d'urbanisme sont ainsi à la fois des outils techniques, viviers d'expertise pluridisciplinaire, proches des acteurs politiques car pilotés par des élus locaux, mais en même temps, à l'inverse de services de collectivités, plus distancés des enjeux institutionnels ou partisans. Comme aime à le rappeler Jean Rottner, président de la région Grand Est et président de la Fnau, les agences doivent apporter une « impertinence pertinente » auprès des élus locaux. Elles tirent aussi leur force de leurs réseaux : réseaux d'agences régionaux ou inter-régionaux pour répondre aux enjeux des « grands territoires », réseau national avec la Fédération des Agences d'Urbanisme (Fnau) réseau à la fois d'élus engagés et de professionnels qui mutualisent, capitalisent les pratiques et interviennent dans les débats sur la ville et les territoires en lien avec les associations d'élus et les acteurs de l'Etat.

Il existe dans la diversité des contextes du monde, des outils proches des agences urbaines qui travaillent dans le même esprit d'accompagnement de l'inter-territorialité : en Europe à Barcelone ou Bruxelles, au Maroc ou dans les grandes régions métropolitaines à travers le monde. Un réseau international a été initié, le Metropolitan and Territorial Planning Agencies global network (MTPA-gn) et la Fnau appuie la création d'agences urbaines dans divers pays du monde : au Liban, en Afrique... Elle a publié un guide de sensibilisation et création dont il existe une version italienne « Guida per la creazione di un'agenzia urbana » (Fnau 2019) réalisée à l'occasion d'un colloque organisé conjointement par la Région Emilie Romagne et la Fnau en 2019 à Bologne. Une dynamique de création d'agence urbaine est à l'œuvre car elles correspondent à un besoin du temps : inter-territorialité, approche intégrée, travail en réseau pour éclairer les politiques territoriales et aussi contribuer à mettre en débat, expérimenter pour faire émerger un nouveau modèle de développement, en résilience à la crise terrible traversée par l'Europe et le monde avec le Covid-19 et contribuer à construire « l'APRES »



Métropole de Brest, planification intégrée et coopérations territoriales à géométrie variable.
4550 signes

6

La métropole de Brest, ville portuaire située à la pointe Ouest de la région Bretagne, est avec 210 000 habitants, la plus petite en population des 22 métropoles françaises, mais elle a une longue expérience d'intercommunalité intégrée et de coopération avec d'autres territoires en tant que communauté urbaine. L'agence d'urbanisme Brest Bretagne, l'Adeupa, est notamment l'outil de la planification urbaine et des coopérations interterritoriales brestoises.

La métropole brestoise a été l'un des premiers territoires en France à mettre en œuvre une planification intercommunale intégrée rassemblant en une seule démarche urbanisme, habitat, déplacements et climat. Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Brest métropole, en prenant le nom de PLU Facteur 4, tient lieu de Programme local de l'habitat (PLH) et de Plan de déplacements urbains (PDU). Élaboré en même temps et dans le même cadre que le Plan climat énergie territorial (PCAET), le PLU a affirmé la convergence de ces quatre thèmes et documents de planification. Intégrer ces différents plans a permis de construire un projet commun et de mettre en lumière l'importance d'un changement de comportements et d'une approche en transversalité pour atteindre les objectifs du Facteur 4.

Brest est une Métropole qui rassemble un petit nombre de communes, lui permettant d'avoir des politiques très intégrées ; elle coopère avec des territoires voisins mais aussi plus éloignés dans diverses scènes interterritoriales à géométrie variable.

La première est le Pays de Brest qui rassemble, depuis une vingtaine d'années, la métropole et six intercommunalités, pour un ensemble de 420 000 habitants, avec pour adage « ce qui est bon pour Brest est bon pour nous et inversement ». Il a aujourd'hui le statut d'un pôle métropolitain, une structure de coopération sous forme juridique de syndicat mixte d'intercommunalités qui a été confortée par les lois sur l'organisation territoriale française (Maptam et Notre). Le Pays de Brest porte notamment la compétence planification par le biais du Schéma de Cohérence Territoriale (Scot), mais aussi celle de la stratégie touristique « Destination Brest terres océanes » et au niveau économique la structuration de filières. Le Pays de Brest est également l'entité qui contractualise sur le développement avec la Région Bretagne et qui est destinataire des fonds structurels européens. Le Pays est un membre de l'agence d'urbanisme et celle-ci remplit de nombreuses missions pour son compte, comme pour chacune des intercommunalités qui le composent : la Métropole comme les communautés périurbaines et rurales.

La Métropole de Brest et l'Agence d'urbanisme ont également été parmi les premières à engager une démarche de coopération originale : le contrat de réciprocité ville-campagne. Il s'agit de créer un cadre de dialogue et de contractualisation d'actions communes entre une métropole et un territoire rural, sans qu'il y ait nécessairement une continuité géographique entre eux. L'Adeupa a donc accompagné La Métropole de Brest et le Pays Centre Ouest Bretagne, un territoire très rural, pour partager leurs possibles complémentarités et construire un programme de travail commun. La démarche a permis la mise en lien d'un certain nombre d'acteurs économiques autour d'actions de coopérations concrètes, comme par exemple une filière pour exporter le lait à l'international.

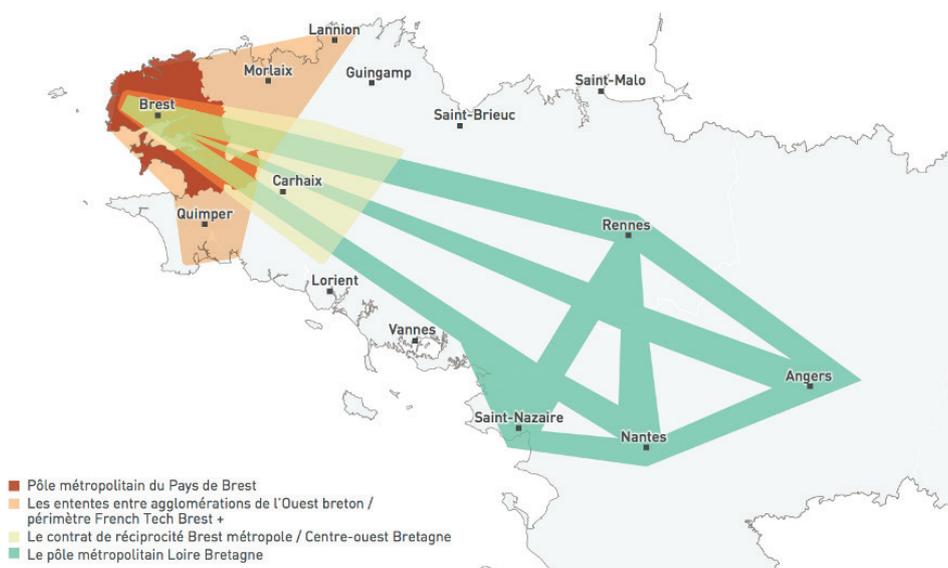
La métropole a également conclu des « ententes » (cadres de coopération possible dans le code des collectivités locales en France) avec d'autres villes de l'ouest

breton, Quimper, Morlaix et Lannion, notamment pour porter en commun la démarche « French Tech » sur l'économie numérique, un appel à projet initié par l'Etat auprès des métropoles, mais que certaines d'entre elles ont délibérément élargi en joignant leurs forces avec les villes de taille intermédiaires qui forment avec elles un écosystème numérique.

La métropole de Brest fait également partie d'un autre pôle métropolitain : le Pole Loire Bretagne. Alors que le Pays de Brest est un pôle de proximité, le pole Loire Bretagne rassemble les principales métropoles et grandes intercommunalités du Grand Ouest : Rennes, Nantes, St Nazaire et Brest, dans une logique de réseau autour des grandes fonctions métropolitaines. Le pôle a notamment servi de scène pour un lobbying commun pour les grandes infrastructures comme le TGV, mais aussi à penser le développement universitaire à l'échelle du Grand ouest comme interlocuteur des collectivités par rapport à la grande communauté universitaire Loire Bretagne.

L'Adeupa se positionne comme outil d'ingénierie mutualisée pour aider les collectivités et acteurs de l'Ouest breton à se situer dans un monde qui change, partager la connaissance des territoires préparer l'avenir.

Coopérations et alliances territoriales de la métropole de Brest



Source « Quelles coopérations entre collectivités pour construire l'avenir d'un ouest breton inventif et attractif » (Adeupa 2018)