

# Conversations de voisinages

ANNE-GUITE BEAU-CASTAGNAC

## Le Dialogue métropolitain de Toulouse, un pôle métropolitain en chemin

### L'interterritorialité et le pôle métropolitain

Les collectivités territoriales font face à trois questions majeures : l'évolution de la réalité des vies quotidiennes qui amène les habitants à circuler d'un territoire à l'autre ; l'émergence des métropoles et la forte polarisation des territoires urbains que l'on voudrait réguler par des projets territoriaux nouvelle génération ; la réduction des budgets publics qui conduit à chercher des solutions mutualisées pour maintenir le niveau des services. L'interterritorialité est-elle un nouvel impératif ?

En 2010, la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) a introduit le concept de pôle métropolitain. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, loi MAPTAM 2014, a conforté cet outil territorial par la voie du syndicat mixte ouvert. Le pôle métropolitain n'est pas un nouvel échelon de l'administration territoriale de la République, mais bien un instrument de structuration de l'interterritorialité. Aujourd'hui, à l'échelle nationale, la mise en œuvre des premiers pôles révèle une certaine diversité, en cohérence avec cette fonction instrumentale. La loi n'impose pas le pôle, ce concept est né d'un long processus sur les territoires. On pense par exemple aux réseaux de villes au début des années 1990. L'interterritorialité serait-elle conditionnée à un rapport historique entre territoires ?

### Le Dialogue métropolitain de Toulouse

En Occitanie, les systèmes urbains des deux métropoles, Toulouse et Montpellier, ont des configurations géographiques différentes qui pèsent fortement sur l'avenir de la région. Si le système montpellierain est en chapelet urbain méditerranéen, le système métropolitain de Toulouse est en forme d'étoile, caractérisant des liens forts de la métropole vers chacune des villes moyennes inscrites dans son rayonnement. Ces territoires urbains sous influence

sont réunis au sein du Dialogue métropolitain, aux côtés de la métropole : la communauté de communes Cœur et Coteaux de Comminges, le Muretain Agglo, le Sicoval, les communautés d'agglomération d'Auch, de Montauban, de Cahors, de Rodez, d'Albi, de Castres-Mazamet, de Carcassonne et du Pays de Foix-Varilhes.

Ce lien des villes moyennes à Toulouse est ancien. Du pastel du XVI<sup>e</sup> siècle au XVI<sup>e</sup> siècle, au tissu industriel du XIX<sup>e</sup> siècle : on connaît les relations multiples qui se sont nouées au fil du temps entre ces villes et Toulouse. La formation en étoile du tissu ferroviaire n'est nullement le fruit du hasard. Dès 1910, Paul Vidal de la Blache proposait de créer autour de Toulouse une « région économique » incluant les villes moyennes, suggérant déjà d'y inscrire le Carcassonnais : un siècle avant la naissance de l'association du Dialogue métropolitain de Toulouse.

### Un enjeu stratégique de dimension européenne

Si la promotion de Toulouse au rang de métropole régionale dans les années 1960 a généré un discours tenace comme quoi Toulouse désertifiait sa région ; en fait la croissance de la population toulousaine doit moins à une migration régionale qu'au fruit de son histoire économique et universitaire, et à l'attractivité qu'elle génère vis-à-vis de toutes les régions françaises, Île-de-France incluse. Aujourd'hui, cette croissance constitue une force indéniable de renouvellement socio-économique du territoire. En parallèle, les villes moyennes voient leurs soldes démographiques s'améliorer, et une assise économique, certes encore fragile selon les territoires, se dessiner dans un profil parfois de niche propre au territoire, ou en relation avec le rayonnement de la métropole. C'est une mutation sensible qu'il faut suivre, accompagner, pour mieux la connaître. C'est ce à quoi s'attache l'agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine, engagée

depuis 2006 dans un travail permanent de référentiel métropolitain, toujours en évolution.

Il y a bien là un enjeu d'équilibre et de régulation territoriale. Cette « résistance » à la force centrifuge métropolitaine ne s'exprime pas en termes de rejet de la métropole, mais de recherche d'un rapport équilibré pour la préservation de ce grand territoire structurant. Équilibre et développement territorial sont les mots clés du Dialogue métropolitain, né de la volonté des présidents des collectivités de se donner un espace d'échanges, en visant la capacité d'agir ensemble.

### Un esprit de coopération en chemin

En 2015, les collectivités du Dialogue métropolitain ont souhaité s'engager dans une action commune visible et contributive à la naissance de la région Occitanie. Le choix de mettre en exergue le patrimoine urbain, au travers d'une Biennale européenne et sa première édition en 2016, a été déployé avec un

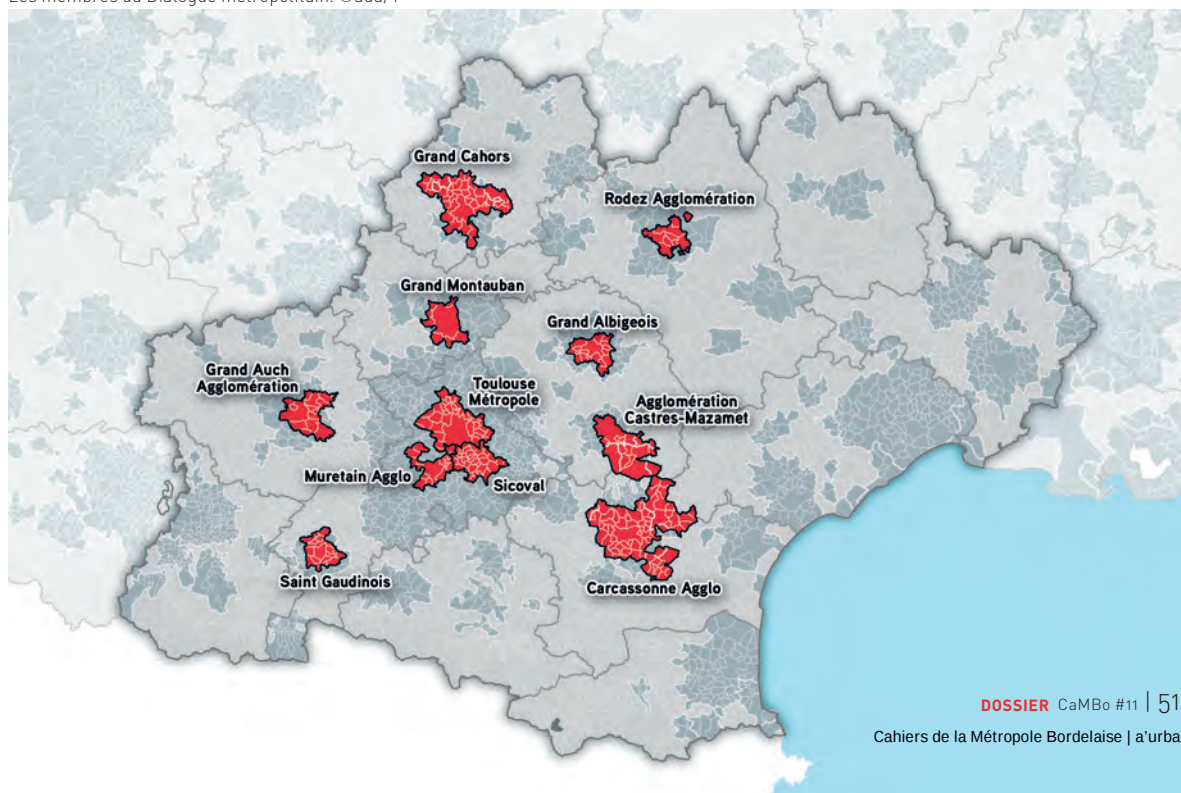
grand succès. Les villes du Dialogue sont riches d'un passé architectural et urbain souvent exceptionnel, qu'il soit classé, labellisé ou non. La Biennale avait pour vocation de dépasser les dimensions culturelle et historique afin de soulever les problèmes de fond liés aux politiques publiques de renouvellement et de développement. La Biennale a été une expérience de réalisation mutualisée, un propos collectif de collectivités sur ce qui fait et fonde le fait urbain dans sa dimension dite des « récits des villes ».

D'autres préoccupations sont en chemin, comme contribuer au futur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (Sraddet) d'Occitanie, dialoguer avec l'Université fédérale sur la politique universitaire en villes « moyennes », engager une expérience de plateforme partagée « patrimoine ancien et énergie » et lancer le prochain rendez-vous de la Biennale 2018. Autant de preuves par l'exemple d'une construction pas à pas d'un futur pôle métropolitain.

## L'INTERSCOT DE L'AIRE URBAINE DE TOULOUSE

Issue d'une démarche initiée dès 2001 par le préfet, l'InterSCoT toulousain s'est concrétisé dès 2006 avec la création d'un GIP (Groupement d'intérêt public, structure juridique indépendante assez souple) associant les quatre SCoT autour de Toulouse, le département, la région et l'État. Ce dernier a porté une vision stratégique, validée par une Charte, autour de quatre axes : maîtriser, polariser, relier et piloter. Au travers une démarche descendante et collaborative, le GIP a veillé à l'adéquation des démarches de suivi des évolutions et de pilotage de la mise en œuvre des SCoT concernés. Il a notamment mis en place un outil de veille partenarial et des cahiers contributifs pour les documents d'orientation des SCoT. Fin 2015, la mission du GIP était terminée et une nouvelle conférence du Grand Bassin toulousain a lieu, invitant 13 SCoT au total.

Les membres du Dialogue métropolitain. ©aui/T



# Des chemins multiples pour Bordeaux

LIONEL BRETIN

## Des modèles qui se ressemblent

Comme Toulouse, Bordeaux peut apparaître comme un ogre métropolitain qui monopolise le développement de sa région : peu d'autres grandes agglomérations à proximité, au cœur des étoiles ferroviaires et autoroutières, promue aussi par la Datar au rang de métropole d'équilibre dans les années 1960... La position centrale de Bordeaux, dans un département fortement métropolisé, a par ailleurs conduit à des discours parfois contradictoires quant à un rééquilibrage urbain en Gironde : tentative avortée d'une conurbation Bordeaux-Arcachon-Libourne (le BAL) dans les années 1990 ; affichage politique fort du recentrage démographique et de la métropole millionnaire dans le dernier projet métropolitain de la collectivité bordelaise. De plus, Bordeaux étant la seule grande agglomération française à ne pas participer à un projet de pôle métropolitain au sens de la loi de 2010, on est tenté de dire que la coopération territoriale « à la bordelaise » se cherche encore.

## Un dialogue d'abord départemental

Les approches locales existent cependant. La première d'entre elles est l'InterSCoT girondin. Sans structure juridique ou institutionnelle, la démarche initiée en 2007 est née d'une volonté du préfet de « faire parler les territoires » de Gironde. Pilotée par l'État et le département, elle a conduit à la rédaction d'un *Manifeste des territoires* en 2013, cosigné par l'ensemble des SCoT girondins, quelques EPCI (dont la métropole) et d'autres acteurs locaux (pays, parc naturel régional (PNR), GIP Littoral). Ce document met en avant trois défis à relever sur l'ensemble des territoires girondins : prendre soin des ressources locales et de la qualité du cadre de vie ; partager une ambition économique commune en diversifiant les richesses ; promouvoir une multipolarité girondine comme modèle de développement urbain, c'est-à-dire rompre avec le modèle « centre-périphérie » au profit d'un modèle polycentrique. Les thèmes de travail prioritaires qui ont suivi sont les mobilités et l'accès à la métropole d'abord et le développement économique à imaginer entre complémentarités et concurrences territoriales ensuite. Pour accompagner cette démarche et identifier les enjeux d'avenir des territoires girondins, l'a-urba produisait en parallèle un Observatoire de la croissance girondine comme outil de veille et d'analyse des dynamiques à l'échelle du département.

Après un lancement et une animation assez dynamique qui ont bien mobilisé les politiques et abouti

à la signature du manifeste, la démarche est passée dans une approche plus technique via des laboratoires et des chantiers thématiques depuis 2014. L'InterSCoT girondin est un espace de travail partagé entre les territoires. À travers des coopérations volontaristes, il vise à faire converger les politiques publiques des territoires et a l'ambition de construire une vision commune des engagements stratégiques de chacun. Cet espace de dialogue informel a permis l'émergence d'une « conscience interterritoriale » via des échanges, de l'information, du partage d'expériences. Sans être un nouveau cadre de l'action publique territoriale, il cherche d'abord à être un levier politique, une force de propositions à l'échelle départementale qui pourra rentrer en dialogue avec les échelons supérieurs, notamment les nouveaux schémas régionaux qui se mettent en place.

Les réflexions débattues dans le cadre de l'InterSCoT dépassent les compétences des syndicats mixtes de SCoT. Le département s'appuie dessus pour alimenter son positionnement de péréquateur des intercommunalités, garant des solidarités territoriales qu'il anime au travers des pactes territoriaux engagés avec les acteurs locaux. La métropole et le Sysdau (le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise) y sont interrogés sur leurs volontés de développement avec ? sans ? contre ? leurs propres périphéries.

Les suites à imaginer pour l'InterSCoT interpellent quant à la façon de rendre désormais la démarche réellement opérante pour les territoires. Celle-ci reste un lieu de discussions où les résultats d'un consensus ne sont jamais garantis, mais où la mise en relation des discours de chacun est un préalable indispensable à une meilleure connaissance de l'autre.

## Bordeaux, métropole collaborative...

Concernant Bordeaux Métropole, les initiatives prennent place très progressivement. L'EPCI participe à l'InterSCoT girondin depuis son lancement, et, en 2015, une délégation aux Relations institutionnelles avec les territoires est créée à la mairie de Bordeaux, puis élargie à la métropole en 2016. Pour mettre en œuvre cette délégation, une direction des Coopérations et Partenariats métropolitains est créée au sein de l'intercommunalité. La délégation élabore la démarche « Bordeaux Métropole coopérative », qui sera prochainement présentée aux élus métropolitains, et met en œuvre les premières coopérations territoriales de l'établissement public.

La stratégie « Bordeaux Métropole coopérative » s'appuie sur trois échelles stratégiques. En premier lieu, sur l'aire départementale où il est question de développer un espace à la fois attractif, fonctionnel et innovant. Bordeaux cherche également à asseoir son rayonnement régional en tant que capitale en développant des dialogues avec d'autres agglomérations néo-aquitaines. Enfin, Bordeaux Métropole participe aux réseaux de coopérations nationaux et européens (France Urbaine, Eurocities, programmes européens Interreg et Urbact).

La démarche proposée se décline en trois niveaux. D'abord, l'accueil et l'information auprès des territoires qui sollicitent la métropole mais aussi potentiellement à destination de partenaires qui intéresseraient Bordeaux en mobilisant les outils du marketing territorial. Le deuxième niveau de coopération est celui du dialogue, dès lors que les parties prenantes s'accordent sur l'intérêt de pérenniser leur contact, sans nécessairement avoir l'ambition de faire projet commun. Enfin, si des enjeux majeurs sont identifiés et si les moyens d'une coopération opérationnelle existent, le troisième degré est celui de la contractualisation, qui se traduit par l'élaboration et la signature d'un protocole, décliné ensuite en un programme de travail.

Cette démarche a, pour l'instant, abouti à quelques résultats visibles puisque Bordeaux Métropole a déjà accueilli plusieurs territoires depuis la création de la délégation en 2015. Un premier séminaire sur les coopérations territoriales a eu lieu en septembre 2016 à l'occasion de l'édition de l'*Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux* (a'urba) et de la signature du protocole de collaboration 2016-2020 avec la ville d'Angoulême. Issu d'une démarche prospective lancée en 2015 avec les acteurs de la société civile et animée par l'a-urba, ce document affirme la volonté des deux territoires de coopérer sur plusieurs orientations thématiques (la culture, la vigne, la santé, les gares...). Les premières actions émergent en 2017, principalement dans les domaines de la culture et de l'économie créative. Le dialogue est engagé avec la communauté d'agglomération de Libourne (Cali) pour une signature protocolaire envisagée fin 2017, dont les axes pressentis sont le parcours de vie (mobilité, habitat), le développement économique et la valorisation des ressources locales. L'a-urba contribue à ces rapprochements territoriaux puisque la ville d'Angoulême et la Cali sont désormais membres de l'agence. Le statut partenarial et les approches multiscales travaillées depuis longtemps par l'a-urba (et par les agences d'urbanisme en général) lui permettent d'ores et déjà d'ouvrir des champs de collaboration plus souples vers d'autres territoires de son périmètre d'intervention, qui englobe toute la Nouvelle-Aquitaine. —

## UNE CROISÉE DES CHEMINS À PROVOQUER ?

D'une métropole à l'autre, on ressent ici les différences de méthodes, peut-être liées à l'histoire ou au caractère de chacune. Trouver son alter-ego voisin ou, du moins, ses interlocuteurs les plus pertinents, n'est pas une évidence. Toulouse doit désormais composer avec Montpellier, sa nouvelle compagne de route régionale, alors que Bordeaux apparaît un peu plus isolée en tant que métropole de référence dans sa nouvelle grande région. Le législateur n'a pas alimenté la concurrence bordelaise-toulousaine en les inscrivant dans la même région et a peut-être renforcé l'effet de frontière régionale. Peut-être est-ce là un signe pour ces deux métropoles de s'en affranchir pour inventer une grande eurorégion, moins politique et institutionnelle ? Plus (ré)active et portée autant par les acteurs de la société civile et économique, elle doit réinventer des modes de faire qui sauront fédérer les bonnes volontés de chacun.

