

ACTAREA

Planifier dans les espaces de coopération

LE PROJET

Le projet « ACTAREA » a été conduit entre novembre 2016 et novembre 2017 par un consortium composé d'équipes universitaires et de bureaux d'études.

Il a pour but d'évaluer les bénéfices de la coopération territoriale informelle en Suisse et dans tous les pays d'Europe, et de dresser un état des lieux des actions de coopération territoriale informelle existantes.

C'est donc un projet novateur dans le sens où il met en lumière de nouvelles formes de coopération, en arguant que les structures de coopération habituelles, très institutionnalisées et formalisées, ne sont pas l'unique moyen pour des territoires d'enclencher des actions de coopération avec d'autres.

Le consortium a fondé ses travaux sur une observation critique et nuancée des coopérations existantes et sur l'identification des barrières et des

potentiels spécifiques à la coopération territoriale informelle.

Cela a donné lieu à la création d'un « mapshot », permettant de visualiser les caractéristiques de la mise en œuvre d'une coopération informelle pour chaque zone étudiée (caractéristiques géographiques, descriptif du fonctionnement et des grandes orientations dans les domaines administratifs, sociaux, économiques). Des entretiens ont par ailleurs été menés avec les acteurs des territoires étudiés concernés par le développement territorial à l'échelle régionale et cantonale, complétés par un sondage auprès de personnes-ressources.

Enfin, le projet s'appuie très fortement sur l'exemple suisse des territoires d'action, qui sont des espaces aux contours volontairement imprécis et non restreints aux frontières administratives, partageant une identité et des problématiques similaires et différents des espaces fonctionnels (lieux de résidence, de travail, périmètre de transit quotidien).

ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) en quelques mots

- ☞ Un programme de recherche appliquée sur l'aménagement du territoire européen
- ☞ Cofinancé par le FEDER et les contributions des pays participants (UE28 + Islande, Liechtenstein, Suisse et Norvège)
- ☞ Pour qui ?
Concepteurs des politiques d'aménagement (ministères, collectivités, intercommunalités, agences d'urbanisme, etc.)
Acteurs et décideurs publics
Chercheurs et étudiants

☞ Ses objectifs :

- Offrir une meilleure connaissance des territoires aux acteurs scientifiques et opérationnels
- Fournir des connaissances scientifiques mobilisables dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement des territoires à toutes les échelles (européenne, nationale, régionale et locale)

☞ www.espon.eu

Etudes de cas

GRANDS CENTRES URBAINS

ESPACE METROPOLITAIN DE ZURICH
ESPACE METROPOLITAIN TRINATIONAL DE BALE
ESPACE METROPOLITAIN LEMANIQUE
REGION DE LA VILLE FEDERALE

RESEAU DE VILLES MOYENNES ET PETITES

LUCERNE
AARELAND
CITTA TICINO
NORD-EST DE LA SUISSE
ARC JURASSIEN

ESPACE ALPIN

GOTHARD
ALPES ORIENTALES
ALPES OCCIDENTALES

QUE SONT LES ZONES DE COOPERATION TERRITORIALE INFORMELLE ?

Les zones de coopération territoriale informelle sont définies par le consortium comme des « communautés d'intention » informelles rassemblant des acteurs publics et privés avec pour objectif de répondre conjointement aux problématiques de leur territoire. Les secteurs d'intervention de ce type de coopération ont des contours volontairement flous, afin de s'adapter à l'évolution du projet de coopération et aux besoins évolutifs des acteurs. Par ailleurs, les auteurs constatent que de nombreuses initiatives sont issues de la base (« bottom-up ») d'acteurs publics et/ou privés en

collaboration avec les autorités régionales. Enfin, c'est une coopération qui s'inscrit à moyen et long terme.

En ce sens, l'originalité de la coopération territoriale informelle réside dans sa capacité à aborder des problèmes spécifiques dans un laps de temps limité, tout en palliant des manques dans la gestion territoriale, le tout sans ajouter une nouvelle couche administrative.

Cependant, il convient de garder à l'esprit que ce type de coopération n'a pas vocation à remplacer la hiérarchie territoriale et administrative classique.

Le projet de territoire suisse

Adopté en 2012, il a pour objectif de créer des « communautés d'intention », c'est-à-dire une collaboration volontaire entre acteurs publics et privés face à des enjeux territoriaux spécifiques, dans des zones qui dépassent les aires fonctionnelles et souvent les frontières cantonales ou nationales.

🔗 <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/projet-de-territoire-suisse.html>

La notion de « communauté d'intention »

Il s'agit d'une collaboration volontaire ouverte aux acteurs publics et privés du territoire en question. Elle est constituée d'un réseau d'acteurs cherchant à renforcer leur influence dans certains champs sans s'appuyer sur le concept, plus rigide, d'adhésion.

Une communauté d'intention a pour objectif de répondre à des besoins et à des enjeux spécifiques du territoire.

Elle engendre une coopération qui va au-delà des échelles institutionnelles et des frontières administratives, et apporte des solutions pour le développement fondées sur les besoins et les ambitions stratégiques communs à tous les acteurs engagés.

SUR QUOI FONDER UNE COOPERATION TERRITORIALE INFORMELLE ?

Les résultats du projet montrent que les actions de coopération territoriale informelle se forment à partir d'espaces politico-administratifs existants, et de territoires partageant des caractéristiques et des éléments en commun, comme une structure économique homogène, la présence d'une caractéristique morphologique ou naturelle telles qu'un fleuve ou une montagne, d'un élément culturel tel qu'une langue en commun. Ces espaces sont en général fonctionnellement liés (marchés du travail, aires de commutation, zones connectées par des flux).

La flexibilité géographique qui fait la particularité de la coopération informelle implique que différents territoires et partenaires coopèrent, et donc que de nouvelles alliances soient formées, créant ainsi une

nouvelle « habitude » de coopération. La structure de ce type de coopération est évolutive au fil du temps, et peut se concrétiser par une formalisation et une institutionnalisation plus forte.

Les études de cas ont montré que c'est un mode de coopération qui correspond à un besoin réel des acteurs territoriaux, publics comme privés.

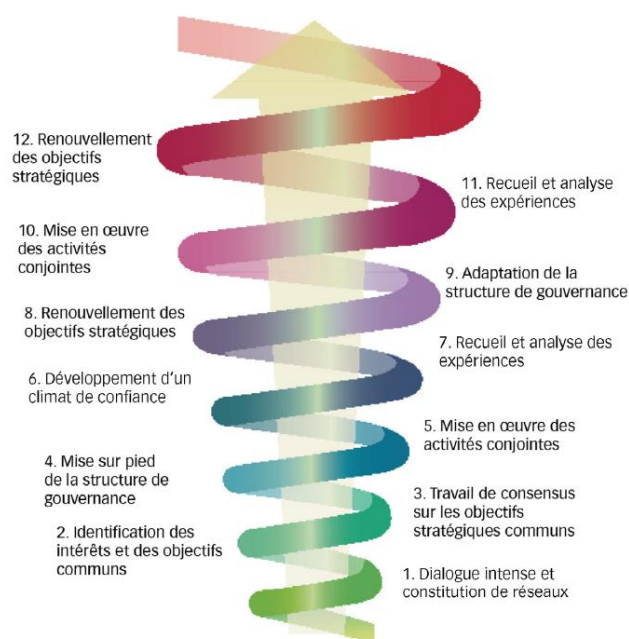
La coopération sera cependant plus pertinente entre acteurs publics exclusivement dans certains cas, par exemple si le processus en est à ses débuts ou est en construction, ou dans le cas où les processus de planification collaborative produisent un résultat politiquement approuvé et protégeant l'intérêt général pour lequel les acteurs privés n'ont pas de rôle à jouer.

QUELLES SONT LES CONDITIONS POUR UNE COOPERATION INFORMELLE REUSSIE ?

Les partenaires doivent avoir suffisamment de liberté pour donner à la coopération la forme qu'ils souhaitent. De plus, la coopération doit rester une dynamique constante, et s'appuyer sur une diversité de ressources. Les partenaires doivent donc avoir accès à et être en capacité de mobiliser les instruments réglementaires, financiers (avoir une base de financement solide pour assurer la mise en œuvre et la continuité du processus de coopération,

mais non nécessairement dédiée spécifiquement à l'objectif de coopération) et discursifs (soutien organisationnel et méthodologique).

Les secteurs les plus fréquemment abordés sont l'aménagement et la planification, les transports et les infrastructures, la compétitivité et le développement économique, le tourisme, la coopération culturelle, l'environnement et l'énergie.



Exemple de mapshot - Source : ESPON ACTAREA (2017)

PISTES DE REFLEXIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE

Les auteurs s'interrogent sur le rôle à jouer pour les autorités nationales et européennes dans le cadre d'une coopération territoriale informelle. Ces dernières peuvent en effet apporter leur soutien, notamment financier, l'expertise et les instruments nécessaires au bon déroulement des processus de coopération, ainsi que le cadre législatif nécessaire. Elles peuvent aussi être amenées à coordonner les différentes initiatives de coopération, et contribuer à

apporter de la légitimité à l'approche de coopération territoriale développée. Il est donc important que les autorités nationales et européennes parviennent à construire un « récit » politique sur le rôle de la coopération territoriale et ses atouts en faveur d'un développement plus durable et inclusif. Cela peut se traduire par le soutien à la valorisation des bonnes pratiques issues de ces coopérations.

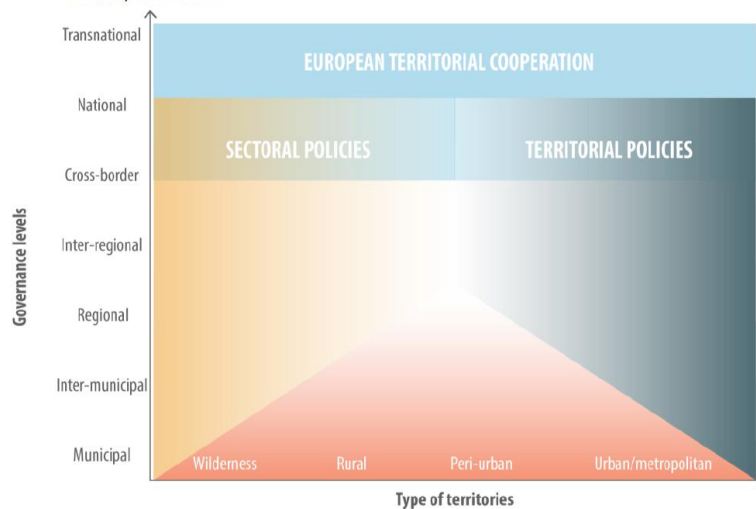
QUELS ENJEUX POUR LES TERRITOIRES EUROPEENS ?

L'intégration européenne et la Politique régionale de l'Union ont donné lieu à un débat sur le concept de « gouvernance territoriale », qui fait référence aux actions menées en faveur du développement d'un territoire mais sans nécessairement s'appuyer sur les instruments de planification institutionnelle classique.

Ainsi, la gouvernance territoriale se fonde sur des ressources interactives, telles que des bonnes pratiques et techniques, la coordination, l'intégration,

la mobilisation. Elle relie les autorités publiques à d'autres acteurs mobilisés sur le territoire et possède par conséquent un caractère multiniveaux. La gouvernance territoriale évolue dans un champ d'action complexe et doit composer avec différentes échelles de gouvernance, différents types de territoires, une variété de politiques sectorielles. La gouvernance territoriale informelle se doit donc de prendre ces dimensions et interdépendances en considération.

Figure 1.1: Positioning soft cooperation instances in complex systems of geographic and sectoral interdependencies



Source: ESPON ACTAREA (2017)

Le positionnement des instances de coopération informelle dans les systèmes complexes d'interdépendances géographiques et sectorielles

LA FRANCE ET LA COOPERATION TERRITORIALE INFORMELLE :

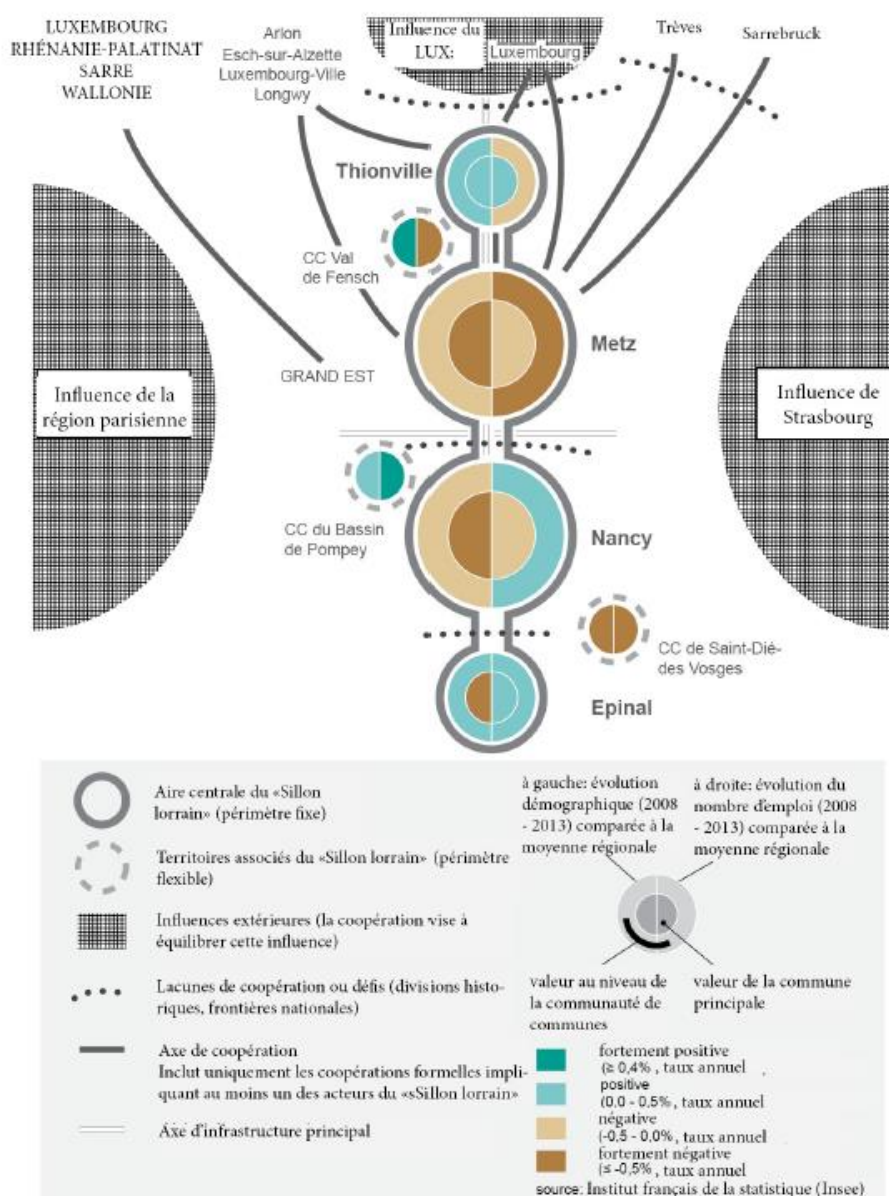
L'EXEMPLE DU SILLON LORRAIN

Le sillon lorrain regroupe quatre villes et leurs intercommunalités. Elles se sont toutes les quatre développées différemment, économiquement et géographiquement. Ainsi, Metz et Nancy doivent faire face à un déclin démographique tandis que Thionville connaît une forte croissance démographique. Ces dynamiques sont liées à la proximité avec le Luxembourg et la ligne à grande vitesse. La coopération entre ces villes est née de la volonté de contrebalancer l'influence de la région parisienne, de Strasbourg et du Luxembourg. Elle s'est traduite par la constitution d'un réseau qui se positionne en faveur de la reconnaissance du statut



de région métropolitaine au Sillon lorrain. En effet, pour les villes membres de cette région, cela permettrait de contrebalancer les trois principales influences métropolitaines externes auxquelles elle doit faire face (Strasbourg, Luxembourg, Paris).

Cet exemple illustre la manière dont une coopération informelle entre acteurs de part et d'autre d'une frontière sur une thématique commune peut mener par la suite à un projet au caractère plus formalisé qui se traduit ici par la volonté de renforcer le positionnement du réseau en l'institutionnalisant sous la forme du statut de région métropolitaine.

Figure 6: *Mapshot* du Pôle métropolitain Sillon lorrain



Composition du consortium


-  Spatial Foresight // Luxembourg
-  Université de Genève // Suisse
-  Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg // Allemagne



Références

Les rapports du projet ainsi que leurs annexes sont disponibles en ligne sur le site d'ESPON :

 <https://www.espon.eu/actarea>

 « Penser et planifier dans les espaces de coopération – état des lieux dans les territoires d'actions du projet de territoire suisse » (à paraître)

Rédaction, contact et informations

Claire Rosset, Point de Contact ESPON en France
claire.rosset@cnrs.fr
0157276509