

Le pari difficile de la cohérence et du dialogue des territoires

Denis Caniaux, directeur général de l'agence d'urbanisme Atlantique Pyrénées (Audap)

Face aux pressions croisées – tensions foncières, vulnérabilités climatiques, recompositions économiques – qui se diffusent en tache d'huile, les collectivités tentent de coordonner leurs politiques locales. Pour autant, les limites des approches administratives apparaissent rapidement et l'ouverture d'espaces de dialogue interterritorial dessine des scènes prometteuses, capables de faire émerger des stratégies partagées et de construire des réponses adaptées à l'échelle pertinente des enjeux.

La bio-région Adour-Sud-Aquitain sous pression

« Territoire béni des dieux » : c'est l'image que renvoie le Sud-Aquitain bénéficiant du massif pyrénéen, du littoral océanique, arrosé par le fleuve Adour et ses affluents, ombragé de ses forêts landaises et pyrénéennes, à la pluviométrie abondante mais au climat doux et ensoleillé. Ajoutons un chômage inférieur à la moyenne nationale, une économie en relative bonne santé, le voisinage de l'Espagne, une démographie soutenue... Le tableau n'est bien sûr pas aussi idyllique.

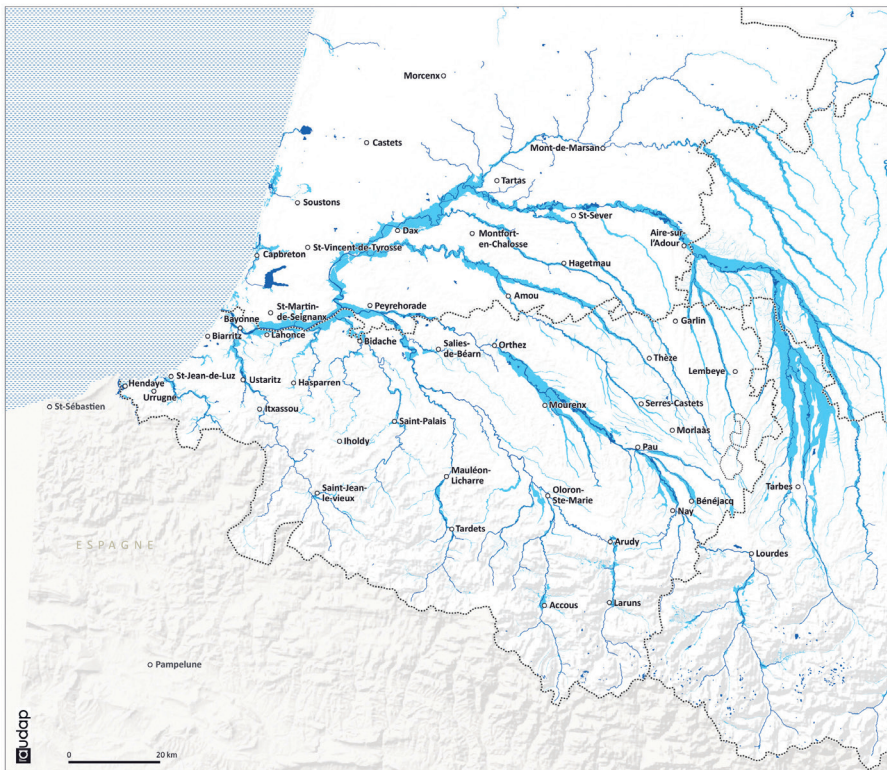
Le Sud-Aquitain ne relève d'aucune entité juridique, administrative ou politique, mais de réalités géographiques et de convergences de situations socio-économiques. Il correspond d'abord au bassin hydrographique de l'Adour. Au total, cette « bio-région » compte environ 1 400 communes sur cinq départements et 1 369 207 habitants en 2022. Ces territoires partagent des enjeux de même nature : attractivité démographique, agriculture, filières économiques (agro-alimentaire, aéronautique, santé et bien-être...), pression foncière et immobilière, activité touristique, armature urbaine et rurale dynamique. Ils sont soumis à de multiples pressions exogènes ou endogènes, comme bien évidemment l'ensemble des territoires. L'intérêt est qu'au moins quatre d'entre elles sont aujourd'hui assez bien renseignées.

Changement climatique : objectiver les effets sur le territoire

Si les données des effets du changement climatique à l'échelle planétaire ou continentale, voire nationale, sont désormais bien documentées, les données locales restent encore éparpillées et insuffisamment collectées. Pourtant, les initiatives se multiplient, et le tableau qui émerge décrit des évolutions qui affectent les écosystèmes et perturbent les économies locales : avancement des dates de vendanges, diminution du manteau neigeux poussant à adapter les pratiques agricoles ou l'exploitation des stations d'altitude. Pour autant la sensibilité des élus locaux à l'adaptation aux effets du changement climatique est encore fragile.

Changements démographiques : attractivité, vieillissement, attrition de la taille des ménages

Le Sud-Aquitain a connu une croissance démographique de 76 000 habitants entre 2011 et 2022, avec un taux de croissance moyen annuel de 0,5 %, très variable selon les secteurs,



Carte des zones inondables dans le grand Sud-Aquitaine en 2019.

État écologique
Réseau hydrographique
Aléa inondation

© Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (Audap), décembre 2024.

87%
des communes du
Sud-Aquain ont
une zone inondable
sur leur territoire, soit
1 233 communes.

mais toujours positif. En parallèle, le vieillissement annoncé de la population est devenu une réalité et la taille des ménages ne cesse de diminuer. Ces tendances démographiques et ces évolutions sociétales percutent les modes de vie des territoires, en particulier en termes de besoins en logement.

Pressions touristiques : destination tension ?

D'un tourisme de villégiature développé dès la fin du ^{xix}^e siècle (balnéaire, pyrénéisme, thermalisme), le Sud-Aquain est passé à une économie touristique qui a multiplié les filières : tourisme culturel, sportif mer et montagne, rural, tourisme de séminaires et d'affaires... Cette intensité touristique est, certes, différente selon les territoires, mais ses retombées économiques sont importantes. Elles modifient les économies résidentielles en agissant

sur les flux de mobilité, la consommation d'eau, les pressions foncière et immobilière et les marchés du logement.

Flambée des prix des logements : l'accessibilité au logement en question

Depuis le début des années 2000 – mouvement déjà engagé dans les années 1990 –, les valeurs foncières ont été multipliées par cinq, phénomène s'étendant en tache d'huile depuis le littoral sous l'effet conjugué d'une attractivité démographique soutenue et d'une pression touristique forte. L'accessibilité au logement, qu'elle soit financière ou géographique, devient ainsi difficile pour un nombre croissant de ménages, dans le parc privé comme dans le parc public et, ce, malgré les efforts de production engagés.

Le difficile pari de la cohérence

Nous identifions cinq familles de stratégies des collectivités pour assurer la cohérence des réponses aux multiples pressions qui s'exercent sur leurs territoires.

Stratégie de la transversalité

La stratégie de la transversalité repose sur l'identification au sein de la collectivité d'un « espace d'animation » de la cohérence face aux défis du changement climatique, souvent situé auprès de la direction générale des services, en position de vigie. C'est le cas à la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB), au conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques ou à la communauté de communes de Lacq-Orthez (CCLO). La proximité avec les directions générales assure une prise en compte dans toutes les décisions, mais elle comporte aussi le risque d'un éloignement des services, voire de l'émergence d'une forme d'autonomisation qui tend à les décharger du sujet.

Stratégie du partage

Autre formule, la stratégie du partage vise une forte coordination voire une intégration, de plusieurs démarches de planification. La communauté d'agglomération du Pays basque l'a tentée en phase diagnostics et enjeux pour l'élaboration de ses PCAET, PDM et PLH tandis que la communauté de communes de Lacq-Orthez l'a menée sur la totalité de l'élaboration de trois documents, le PCAET, le PLUi et le PLH. Elle a poussé l'exercice jusqu'à constituer un comité de pilotage de partage et de suivi des trois démarches. Cette stratégie induit un exercice lourd et chronophage de coordination, et son inscription nécessaire dans la durée peut faire faiblir les ambitions.

Stratégie du ruissellement

La stratégie du ruissellement est généralement portée par les syndicats du Scot qui posent dans leurs démarches des ambitions fortes en matière de transitions et de réponses aux défis des territoires. La compatibilité obligatoire avec ce document « supra » permet d'envisager qu'en cascade ces ambitions se déclinent « infra » (PLUi, PLH...). Le Scot du Grand Pau avec son objectif « Bien être et santé » ou le Scot du Pays basque et du Seignanx avec son ambition de « résilience des territoires » illustrent bien cette stratégie. Elle demande cependant une forte connexion et articulation avec les autres procédures et implique, lors de la mise en œuvre, un fort investissement humain et d'animation territoriale.

Stratégie de l'infusion

La stratégie de l'infusion se veut une impulsion politique affirmée en dehors des exercices imposés de planification ou de programmation, dans une dimension transversale. Elle peut passer par l'élaboration d'un projet d'agglomération ou de territoire, comme ce fut le cas

pour Marenne Adour Côte-Sud (MACS) qui a été jusqu'à se doter d'un vademecum pour le quotidien des services de l'intercommunalité. Le portage politique, étroitement couplé avec la direction générale est indispensable, sous peine de voir l'édifice se fissurer.

Stratégie de la planification et de la déclinaison

Enfin la stratégie de la planification et de la déclinaison, clairement affichée par l'État, se décline par strate territoriale, dans le cadre de la planification écologique nationale. Basée sur l'injonction, parfois avec incitation financière, cette stratégie multiplie les exercices : PCAET, COT et COP, CRTE... Elle n'introduit pas forcément de la clarté et oblige à des articulations parfois complexes. Elle fait peser le risque de la multiplication des outils et du « recyclage » des actions au gré des démarches à mener, quitte à perdre ou en atténuer le sens.

Le dialogue interterritorial, espace d'apprentissages et d'articulations

Le jeu des poupées russes des exercices de planification, du plus grand territoire au plus petit, est un exercice vertical, le plus souvent descendant, parfois ascendant, en revanche jamais horizontal. Les politiques thématiques appliquées sur tel territoire vont impacter les territoires voisins, par effets de bord ou de report ou concurrentiels. En matière environnementale, que sert de réduire ici telle ou telle consommation ou émission si le territoire voisin ne le fait pas ? Dans ce domaine, la planification pyramidale offre-t-elle une garantie suffisante de cohérence ?

Les tentatives de dialogue interterritorial ne sont pas nouvelles. L'agglomération XXL du Pays basque, avec ses 158 communes et 310 000 habitants, créée en 2017, est une forme de dialogue institutionnalisé entre un ruban littoral urbanisé et son arrière-pays. Elle est soumise à l'ensemble des obligations de planification et de programmation. Ce n'est pas le cas pour le pôle métropolitain Pays de Béarn ou le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Pays Adour Landes Océanes (ALO) : malgré leur souplesse institutionnelle, aucune de ces deux structures ne s'est dotée d'une feuille de route « transitions ».

Le bassin de l'Adour offre un formidable espace de dialogue entre les collectivités locales. L'agence de l'eau Adour Garonne (AEAG) s'y est essayée au travers de sa commission territoriale Adour, mais l'objet est limité, et les collectivités sont diluées dans un format multilatéraliste qui ne leur permet pas de dialoguer entre elles. D'autres cadres essaient de dépasser les périmètres administratifs : programmes européens, régionaux... Mais, soit l'entrée y reste thématique (exemple, Territoires d'industrie) soit géographique (la montagne), aucun espace ne propose réellement de dialogues ouverts et libres entre collectivités. L'agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées (Audap) anime depuis trois ans une mission dédiée de « Dialogue (inter)territorial en Sud-Aquitain » (DISA). Près d'une vingtaine de collectivités y participent. Espace neutre, ne répondant à aucune prescription, il offre une liberté d'expression, de choix des sujets à partager : l'accès au logement, les zones d'activité économique (ZAE), les politiques d'adaptation air-climat... Le succès est au rendez-vous et le DISA s'inscrit petit à petit dans le paysage. C'est un espace d'apprentissages, d'échanges d'enseignements et d'expériences, et, qui sait, peut-être, un jour, d'articulation ?

Le bassin de l'Adour offre un formidable espace de dialogue entre les collectivités locales [...], un espace d'apprentissages, d'échanges d'enseignements et d'expériences, et, qui sait, peut-être, un jour, d'articulation ?



« On compte
aujourd'hui
265 habitants par
kilomètre carré
sur le littoral
métropolitain
soit 2,5 fois plus
que la moyenne
hexagonale.

Alain Blanchard

”

d'autres territoires devront imaginer demain. Ces défis dépassent les frontières administratives et concernent toutes les façades maritimes de la République. Des falaises de Normandie aux plages des Caraïbes, des lagons du Pacifique aux estuaires atlantiques, les mêmes pressions s'exercent : érosion, montée des eaux, conflits d'usages, tension foncière. Partout, les élus affrontent les mêmes dilemmes et inventent des réponses locales à une urgence commune. C'est tout le sens de l'archipel France : affirmer que les défis qui traversent nos littoraux forment un destin commun qui unit l'ensemble des territoires français.