



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

COMPRENDRE



Coopérations entre métropoles et territoires environnants: quels facteurs de réussite ?

Résultats de la Fabrique Prospective

FRANCE
URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES



Brest
MÉTROPOLE

Nantes
Métropole



toulouse
métropole



La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT; contact : info@anct.gouv.fr

Directeur de publication: Yves Le Breton (ANCT) - **Responsable de collection:** Agnès Reiner (ANCT) - **Directrice éditoriale:** Annabelle Boutet (ANCT) - **Autrices:** Annabelle Boutet (ANCT), Cécile Altaber - **Suivi d'édition:** Muriel Thoin (ANCT) - **Mise en page:** Audace - **Contact presse:** Kathleen André (Equancy), kathleen.andre@equancy.com - **Illustration de couverture:** © iStock - **Dépôt légal:** décembre 2020 - **ISBN:** 978-2-492484-02-5



Sommaire

Introduction ————— 3

- La Fabrique Prospective sur les coopérations entre les métropoles et les territoires environnants ————— 4
- Les coopérations entre les métropoles de Brest, Nantes, Rouen, Toulouse et leurs territoires environnants ————— 6

Brest métropole : pôles métropolitains du Pays de Brest et Loire-Bretagne, ententes avec les agglomérations de l'ouest et contrat de réciprocité ville – campagne avec le Pays du Centre Ouest Bretagne

Nantes Métropole : pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, coopérations avec Saint-Nazaire agglomération, contrat de réciprocité avec le pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Retz, pôle métropolitain Loire-Bretagne

Métropole Rouen Normandie : vallée de la Seine, pôle métropolitain, coopérations bilatérales, G4

Toulouse Métropole : contrat de réciprocité avec le PETR Pays des Portes de Gascogne, dialogue métropolitain et accord-cadre avec Montpellier Méditerranée Métropole

1 Les actions de coopération interterritoriale : une réponse à des enjeux d'échelle, de filières et de moyens ————— 9

- Apporter des réponses à l'échelle de grands territoires communs ————— 9

Action : Bordeaux Métropole coopère avec la CA du Libournais et Créon en matière de mobilité

Action : « Rouen Mobilités Intelligentes pour Tous », un projet de transformation systémique pour agir sur la place de la voiture et apaiser le territoire métropolitain et son bassin de vie

Action : sept EPCI qui coopèrent dans le cadre du Territoire d'industrie de l'axe Seine

Verbatim : Fabrice Roussel, premier vice-président de Nantes Métropole

- Renforcer les filières locales en rapprochant offre et demande ————— 11

Action : la métropole Rouen Normandie en partenariat avec la Région et les EPCI pour développer les coopérations en matière d'énergie renouvelable et de récupération

Action : la filière forêt - bois au cœur du contrat de réciprocité ville - montagne entre Montpellier Méditerranée Métropole et la Communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc

Action : du projet alimentaire territorial de la métropole Rouen Normandie à une filière de légume en plein champ à l'échelle du pôle métropolitain Rouen Seine Eure

Action : l'alimentation au cœur de la coopération entre la métropole de Toulouse et le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) des Portes de Gascogne

Sommaire (suite)

• Combiner les forces, mutualiser les moyens —————	14
<u>Action</u> : Rennes – Saint-Malo, le pari de la complémentarité économique	
<u>Action</u> : Nantes – Saint-Nazaire, mutualisation en matière de gestion, des déchets	
2 Les facteurs de réussite de la coopération interterritoriale —————	15
• Connaître les dynamiques interterritoriales —————	15
<u>Action</u> : l'accompagnement du contrat de réciprocity entre Brest métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne par l'agence d'urbanisme de Brest Bretagne	
<u>Verbatim</u> : Nicolas Mayer Rossignol, président de la métropole Rouen Normandie et maire de Rouen	
<u>Piste d'action</u> : Rouen, un observatoire des relations interterritoriales	
<u>Piste d'action nationale et locale</u> : formaliser un socle d'analyse minimale et promouvoir de nouvelles approches à partir de données innovantes	
• Partager une vision stratégique des coopérations —————	18
<u>Action</u> : les contributions communes des EPCI de l'ouest breton	
• Mettre en place des espaces de gouvernance des coopérations —————	18
<u>Action</u> : le dialogue métropolitain de Toulouse	
• Consacrer ou partager les compétences métiers nécessaires —————	19
<u>Action</u> : l'agence d'urbanisme de Tours à l'appui des contrats de réciprocity	
<u>Piste d'action locale</u> : à Toulouse, le principe d'un « mécénat de compétences »	
• Allouer des financements spécifiques —————	20
<u>Piste d'action locale</u> : Toulouse Métropole, de nouvelles formes de financement des coopérations sur la base des notions de compensation ou de transaction	
• Faire évoluer le cadre juridique —————	20
<u>Piste d'action nationale</u> : dérogations, règles de contrôle budgétaire, services d'intérêts généraux et in house, ententes	
<u>Verbatim</u> : Frédérique Bonnard – Le Floch, vice-présidente de Brest métropole, chargée des coopérations territoriales et politiques contractuelles, et de la proximité territoriale secteur ouest	
Conclusion —————	21

Introduction

Fin 2018, le CGET-l'ANCT en lien avec France urbaine et l'Assemblée des communautés de France (AdCF), recensait 173 coopérations entre des métropoles et des territoires environnants partout en France portant sur des thématiques et s'organisant selon des modalités diverses. Le fait que nombre de ces coopérations soient anciennes et d'autres en projet montre l'utilité éprouvée que les territoires ont à coopérer. La crise liée à la Covid-19 l'a d'ailleurs matérialisé, qu'il s'agisse des coopérations urbain-rural en termes d'alimentation ou des coopérations sanitaires entre territoires.

Pour autant, la recherche d'attractivité et de compétitivité a pu davantage placer les territoires en situation de concurrence que de coopération. Coopérer demande de dépasser certaines représentations et de bien cerner les intérêts et plus-value réciproques. De plus, l'élaboration, l'animation, le pilotage, la mise en œuvre des coopérations interterritoriales constituent une réelle transition en termes d'action publique. Or, elle peut se heurter à des freins juridiques ou réglementaires, à un manque de moyens financiers spécifiques et adaptés, ou encore à l'absence de « compétences métiers » nécessaires.

Afin d'identifier des pistes de réponse à l'ensemble de ces enjeux, le CGET-l'ANCT a initié, avec France urbaine et l'AdCF, une Fabrique Prospective réunissant les métropoles de Brest, Nantes, Rouen, Toulouse et leurs territoires environnants afin de les appuyer dans l'anticipation de coopérations interterritoriales. Les travaux des acteurs de l'ensemble de ces territoires ont permis à la fois de concrétiser la plus-value de la coopération territoriale pour répondre à des enjeux d'échelles, de filières ou encore de mutualisation (cf. 1) et d'identifier six facteurs de réussite illustrés dans cette publication par des exemples d'action (cf. 2) : la connaissance des dynamiques interterritoriales, le partage d'une vision stratégique des coopérations, la mise en place d'espaces de gouvernance adaptés, l'allocation ou le partage de « compétences métiers », la définition de financements spécifiques et l'évolution du cadre juridique.

LA FABRIQUE PROSPECTIVE SUR LES COOPÉRATIONS ENTRE LES MÉTROPOLIS ET LES TERRITOIRES ENVIRONNANTS

La Fabrique Prospective sur les coopérations entre les métropoles et les territoires environnants a été conçue par le CGET-l'ANCT, en partenariat avec France urbaine et l'Assemblée des communautés de France. L'objectif était de déterminer des pistes d'action aux niveaux local et national pour renforcer et développer les coopérations entre les métropoles et leurs territoires environnants. Elle s'inscrit, comme le recensement des coopérations (cf. introduction), dans le prolongement des engagements réciproques conclus dans le cadre du pacte État – métropoles du 6 juillet 2016.

L'animation de la Fabrique Prospective a été confiée au cabinet Rouge Vif Territoires qui a accompagné, de mi-2018 à fin 2019, les travaux des acteurs locaux de Brest métropole, Nantes Métropole, la métropole Rouen Normandie, Toulouse Métropole et de leurs territoires environnants. Conformément au cahier des charges, le prestataire a assuré quatre séminaires dans chacun des grands territoires métropolitains et trois séminaires intersites réunissant les représentants des quatre métropoles, de France urbaine, de l'AdCF et du CGET-ANCT. Chaque métropole a privilégié un ou des thème(s) de réflexion : l'attractivité territoriale pour Brest, l'énergie pour Nantes, la mobilité durable et l'alimentation pour Rouen, l'alimentation pour Toulouse.

« La Fabrique Prospective a eu l'intérêt de réunir des élus, des services et des opérateurs de la métropole (Sem, SPL...), la Chambre de commerce et d'industrie, et des représentants des territoires de coopération (pôle métropolitain du Pays de Brest et les communautés de communes membres, les Ententes des agglomérations de l'ouest Bretagne, le contrat de réciprocity ville campagne Brest métropole - Pays du Centre Ouest Bretagne), en prenant le temps d'une réflexion partagée sur les coopérations et les enjeux à venir. Il n'a pas été aisé de se projeter en terme de prospective au vu de notre système de coopérations territoriales déjà bien développé. Ce début de mandat devrait être le moment approprié pour refaire l'état des lieux et tracer des perspectives, à partir des outils et méthodes issus de la Fabrique Prospective ».

Frédérique Bonnard – Le Floch, vice-présidente de Brest métropole, chargée des coopérations territoriales et politiques contractuelles, et de la proximité territoriale secteur ouest

« La Fabrique Prospective des coopérations interterritoriales a permis de créer un espace de travail et d'échange utile, à l'échelle du grand territoire, avec l'ensemble des EPCI de la première couronne rouennaise et de nombreux partenaires, en privilégiant une approche horizontale large, dans le dialogue et l'écoute, sans recherche de leadership, ce qui est la condition du succès. La démarche a été suivie de bout en bout par les territoires – la méthode a intéressé et c'était clairement un des objectifs de la Métropole. Elle a donné lieu à un rapport conclusif détaillé où de nombreuses pistes ont été tracées : la gouvernance - souple et informelle - des interdépendances mais aussi des approches thématiques concrètes – les enjeux du transport et de la mobilité, ceux du tourisme, des paysages de la Seine et de la culture, la question des ressources environnementales ou alimentaires. À ce stade, ces perspectives sont abordées à grands traits et il nous revient maintenant d'explorer plus concrètement ensemble chacun des thèmes travaillés. Mais la Fabrique Prospective a été un palier nécessaire pour l'appropriation de ces questions déterminantes pour le mandat qui commence et que renforcent des évolutions législatives et réglementaires récentes (Loi LOM, nouvelles ordonnances sur les SCoT par exemple). »

Nicolas Mayer Rossignol, président de la métropole Rouen Normandie et maire de Rouen

« La différenciation : un formidable moteur pour les alliances territoriales. La pratique du développement local démontre qu'il n'y a pas réellement d'échelle institutionnelle pertinente et idéale qui apporterait, en périmètre ou en compétences, l'ensemble des réponses stratégiques et opérationnelles. C'est là tout l'enjeu de l'avènement des alliances, ententes et coopérations inter-territoriales. Pour les métropoles, à chaque politique publique servant ses enjeux de développement peut correspondre une « bonne échelle » de mise en cohérence et de gouvernance territoriale. C'est vrai pour la gestion de l'eau, en liaison avec les bassins versants par exemple, c'est encore plus vrai pour l'efficacité des politiques de mobilités, c'est encore vrai pour la mise en œuvre de stratégies alimentaires et agricoles. L'enjeu n'est donc plus celui de la recherche du périmètre administratif idéal ou pertinent mais réside en la capacité des acteurs locaux à développer des « ententes » interterritoriales et des démarches opérationnelles communes, et particulièrement dans une logique de réconciliation entre territoires urbains et ruraux, que certains ont voulu opposer ; la réconciliation ou « se réconcilier » est en fait à la fois un commandement et un mouvement assumé. C'est cette sorte de « libre contrainte » qui a guidé la mise en œuvre des projets de coopérations territoriales initiées par Toulouse Métropole, sans nécessité d'injonction législative particulière ni d'imposition d'un cadre réglementaire de mise en œuvre ; c'est l'objectif même du principe de la différenciation. »

Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole

« L'alliance des territoires, c'est un modèle à construire pour une vraie réciprocité entre les métropoles et les territoires périurbains et ruraux. L'alliance des territoires, c'est reconnaître que les solutions aux défis d'aujourd'hui, alimentation, transition écologique, mobilité, développement économique... nous les trouverons ensemble. C'est la raison pour laquelle des démarches comme celle de la Fabrique Prospective mêlant élus, techniciens, habitants, acteurs ont tout leur sens : nous avons besoin d'échanger, de partager, de réfléchir tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale pour s'enrichir les uns les autres de nos expériences et engager des coopérations gagnant/gagnant. »

Johanna Rolland, présidente de Nantes Métropole

« L'intérêt des démarches telles que la Fabrique Prospective est de pouvoir proposer des espaces de dialogue dépassionnés aux collectivités et à leurs partenaires. Les enjeux des coopérations émergent en effet régulièrement dans le cadre d'exercices réglementaires, comme les documents de planification ou encore de schémas de mobilité ; qui peuvent induire des rapports clivants et des ambitions de positionnement. La Fabrique a permis de proposer une alternative dans les cadres d'échanges et des réflexions, à l'écart des instances habituelles. »

Cécile Lecoq, Rouge Vif Territoires

LES COOPÉRATIONS ENTRE LES MÉTROPOLES DE BREST, NANTES, ROUEN, TOULOUSE ET LEURS TERRITOIRES ENVIRONNANTS

Brest métropole : pôles métropolitains du Pays de Brest et Loire-Bretagne, ententes avec les agglomérations de l'ouest et contrat de réciprocité ville – campagne avec le Pays du Centre Ouest Bretagne

Brest métropole est une métropole créée le 1^{er} janvier 2015 par transformation de la Communauté urbaine de Brest créée en 1974 et renommée « Brest Métropole Océane » en 2005. Le territoire de la métropole réunit 8 communes et 215 000 habitants dans un bassin de vie qui en compte 400 000.

Dès 2005, les agglomérations de l'ouest breton, Brest, Quimper, Lannion-Trégor et Morlaix ont souhaité intensifier le dialogue territorial et assurer les conditions d'un développement équilibré de la Bretagne. L'objectif partagé était de développer à l'ouest de la région des fonctions et services de haut niveau pour la vitalité et l'attractivité du territoire. Cette volonté s'est traduite par des rencontres des présidents, des séminaires de travail et des actions communes. Afin d'activer les échanges entre les agglomérations dans une vision globale de solidarité et de cohésion, les partenaires ont choisi un outil souple de coopération : l'entente¹. En 2012, ont ainsi été créées **une entente entre les agglomérations de Brest et Quimper et une entente entre les agglomérations de Brest, Lannion-Trégor et Morlaix.**

Créé en 2012 par transformation du syndicat mixte des communautés du Pays de Brest, le **pôle métropolitain du Pays de Brest** regroupe Brest métropole et les communautés de communes du Pays d'Iroise, Pays des Abers, Lesneven-Côte des légendes, Pays de Landerneau-Daoulas, Presqu'île de Crozon-Aulne maritime et Pleyben-Châteaulin-Porzay. Il porte le SCoT et développe des services et des actions au bénéfice du bassin de vie comme par exemple le contrat local de santé, le contrat de partenariat avec la Région, le contrat de transition écologique, le système d'information géographique et l'ingénierie d'accompagnement du déploiement du très haut débit.

Le **pôle métropolitain Loire-Bretagne** réunit depuis 2012 Brest métropole, Nantes Métropole, Angers Loire Métropole, Rennes Métropole et Saint-Nazaire agglomération qui travaillent dans ce cadre au rayonnement du grand Ouest. Le pôle métropolitain s'intéresse plus particulièrement aux enjeux d'accessibilité du territoire et de rayonnement international dans les domaines d'excellence, en particulier liés à l'enseignement supérieur, la recherche et les pôles de compétitivité. Plusieurs actions ont été menées dans ce cadre : participation commune à des salons, organisation d'un événement pour attirer les talents parisiens du numérique dans l'Ouest, ou encore tenue d'un colloque national sur la question de l'alliance des territoires.

Le **contrat de réciprocité ville - campagne entre Brest métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne** a été signé en novembre 2016 par le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités locales, le Conseil régional de Bretagne, le Conseil départemental du Finistère, la Caisse des dépôts, Brest métropole et le Pays Centre Ouest Bretagne. Ce contrat multithématique s'inscrit dans la continuité de la coopération préexistante entre les deux territoires et comprend des actions dans plusieurs champs de politiques publique : l'économie, l'insertion, la santé, la culture, l'énergie, la jeunesse, la mobilité.

Nantes Métropole : pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, coopérations avec Saint-Nazaire agglomération, contrat de réciprocité avec le pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Retz, pôle métropolitain Loire-Bretagne

Dès les années 1990, la coopération interterritoriale se structure autour de l'axe Nantes - Saint-Nazaire. Depuis 2012, le **pôle métropolitain s'est substitué au syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes - Saint-Nazaire.** Le pôle regroupe cinq intercommunalités : Nantes Métropole, la CARENE (communauté d'agglomé-

1. Une entente est un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes, portant sur des objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et intéressant les divers membres. Le régime juridique des ententes, conventions et conférences entre communes, EPCI et (ou) syndicats mixtes est défini par les articles L5221-1 et L5221-2 du code général des collectivités territoriales.

ration de la région nazairienne et de l'estuaire) et les communautés de communes Erdre et Gesvres, Estuaire et Sillon, et Pays de Blain. Le territoire du pôle rassemble 61 communes et plus de 865 000 habitants. Le SCoT affirme les engagements du territoire Nantes - Saint-Nazaire à l'horizon 2030 : la solidarité, la cohésion et la mixité sociale avec par exemple un objectif de construction de 7 800 logements par an dont 32 % de logements sociaux, répartis sur les cinq EPCI ; l'emploi et l'attractivité en organisant le développement économique avec le souci de la solidarité des ressources entre les territoires ; un territoire durable qui concilie le développement urbain et économique et la préservation des espaces agricoles et naturels, avec par exemple la préservation de 15 000 hectares d'espaces agricoles pérennes ; une forme urbaine spécifique et préservée, multipolaire, avec l'objectif de réduire de moitié la consommation de foncier pour l'habitat et l'économique ; une métropole mobile. La coopération à l'échelle du pôle métropolitain se traduit également dans le cadre d'un programme d'actions qui vise à rendre la Loire davantage accessible aux promeneurs et cyclistes en installant sur le territoire cinq sémaphores, à développer le télétravail, à proposer de nouvelles formes d'habitats groupés en milieu périurbain en incitant les constructeurs de maisons individuelles et architectes à travailler ensemble, ou encore à faire progresser la transition énergétique à l'échelle du pôle en accompagnant les propriétaires de grandes toitures pour l'installation de centrales solaires.

En complémentarité avec le pôle métropolitain, **Nantes Métropole et Saint-Nazaire Agglomération** travaillent ensemble dans plusieurs domaines :

- économie : création de l'agence de développement économique Nantes - Saint-Nazaire Développement en 2015 ; soutien au programme PlugIN porté par le pôle de compétitivité EMC2 qui a pour objectif de faire émerger les besoins en digitalisation des entreprises industrielles traditionnelles et de faciliter le croisement entre le monde industriel et le monde du numérique ; soutien au programme d'entraînement intensif à la création de start-up « Maia Mateur » qui a permis de soutenir en trois ans plus de cinquante jeunes entrepreneurs du numérique ; structuration de la filière nautique à l'échelle Nantes - Saint-Nazaire - La Baule ; Flexiloire, service de fret fluvial multi-filières sur la Loire mené en partenariat avec le Grand port maritime Nantes - Saint-Nazaire ; stratégie portuaire ;
- culture et enseignement supérieur : création de l'école des beaux-arts de Nantes - Saint-Nazaire ;
- transition énergétique : participation au programme SMILE (« smart ideas to link energies ») ; groupement d'autorités concédantes en matière d'incinération des déchets ; étude sur le potentiel hydrolien de la Loire.

À l'échelle du bassin de vie, **Nantes Métropole a signé en 2019 un contrat de réciprocité avec le**

pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Retz axé sur l'alimentation, la mobilité, l'économie et le tourisme. Il s'agit notamment de s'appuyer sur le transfert du marché d'intérêt national (MIN) de Nantes à Rezé - deuxième plus grand de France - pour réfléchir aux filières locales d'approvisionnement, d'accélérer le recours au covoiturage sur les grandes pénétrantes de l'agglomération (route de Pornic par exemple) et de développer les activités aéroportuaires de façon concertée entre Bouguenais (Nantes Métropole) et Pont Saint-Martin (communauté de communes de Grand Lieu). Les coopérations à l'échelle du bassin de vie sont aussi guidées par l'efficacité du service public. **Nantes Métropole compte ainsi par exemple six conventions avec les collectivités voisines pour éviter les investissements en doublon** en matière d'assainissement, d'électricité ou encore d'eau potable.

Dans le cadre de son **projet alimentaire territorial**, Nantes Métropole a ouvert un espace de réflexion avec l'ensemble de ses territoires voisins autour de quatre chantiers essentiels : transfert du MIN et filières logistiques locales ; restauration collective ; relocalisation des outils de transformation ; gaspillage alimentaire.

À une échelle plus large, **le pôle métropolitain Loire-Bretagne** rassemble Nantes Métropole, Angers Loire Métropole, Brest métropole, Rennes Métropole et Saint-Nazaire agglomération (cf. ci-dessus). Colonne vertébrale du pôle, les coopérations entre Nantes et Rennes se sont traduites par le rapprochement de leurs opéras qui proposent désormais une programmation commune et par la création d'un parcours touristique destiné à attirer les touristes internationaux du Mont Saint-Michel. Depuis plusieurs années, l'association « Au bout du plongeur » à Rennes et « Les Fabriques » à Nantes coopèrent pour offrir à des artistes nanto-rennais la possibilité de résidences croisées, la coopération s'étant récemment ouverte au territoire brestois.

Enfin, Nantes, Rennes, Brest, Saint-Nazaire, la Région Bretagne, le Département du Finistère et l'État se sont réunis pour mutualiser **une plateforme de covoiturage** pour les déplacements quotidiens, OuestGo. Cette plateforme s'est depuis ouverte sur adhésion à tous les EPCI volontaires.

Métropole Rouen Normandie : vallée de la Seine, pôle métropolitain, coopérations bilatérales, G4

Depuis près de dix ans, la métropole Rouen Normandie est engagée dans la démarche de développement de la **vallée de la Seine**, débouché maritime et fluvial naturel et corridor portuaire de Paris à la mer, doté d'un réel potentiel économique, touristique et paysager. Issue des travaux de

l'Atelier international du Grand Paris², au travers des propositions de l'architecte-urbaniste Antoine Grumbach, cette démarche a été consolidée par la nomination d'un Délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine et la conclusion d'un contrat de projet interrégional confortant une série d'investissements d'infrastructures stratégiques (900 M€) indispensables aux Ports de Rouen et du Havre en particulier. Cette démarche de développement de la vallée de la Seine a permis de renforcer de nombreuses collaborations, notamment celle des agences d'urbanisme, de fédérer des initiatives et de partager un discours.

Dès 2012, la métropole Rouen Normandie a engagé une collaboration approfondie avec sa voisine, la communauté d'agglomération Seine-Eure (Agglo Seine-Eure) dans le cadre du **pôle métropolitain Rouen-Seine-Eure** qui se concentre sur le développement économique, le soutien aux pôles de compétitivité et clusters, le tourisme-nature et les mobilités. Le syndicat mixte du pôle ne disposant pas de moyens techniques spécifiques, l'animation du pôle repose sur des référents issus de chacun des EPCI concernés. L'Agglo Seine-Eure s'étant élargie en fusionnant avec la communauté de communes Eure-Madrie-Seine voisine, le pôle métropolitain rassemble désormais près de 600 000 habitants et 131 communes. Aux côtés du pôle métropolitain, **l'agence de développement économique et d'attractivité Rouen Normandy Invest et l'agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure** participent de la structuration du bassin de vie.

De plus, à l'issue de la refonte de la carte intercommunale, la métropole Rouen Normandie a entamé un dialogue avec les EPCI de première couronne pour construire des collaborations et des échanges sur des thèmes qui dépassent les frontières physiques institutionnelles (environnement, tourisme, déplacement, etc.). Ce dialogue s'est notamment concrétisé par l'établissement d'une **convention de coopération interterritoriale avec la communauté de communes Lyons-Andelle**. Les échanges entre la métropole et les EPCI ont révélé des axes de coopération dans les domaines touristique et muséal, environnemental, alimentaire ou des mobilités. La Métropole vient par ailleurs d'engager de façon bilatérale un **partenariat avec la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie** pour le développement patrimonial, culturel et touristique des deux territoires à travers une déclaration commune et un programme de travail.

Par ailleurs, la Région Normandie, la Métropole de Rouen, la communauté urbaine Caen-la-Mer et la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole

se retrouvent régulièrement au sein d'un « **G4 informel** » permettant d'arbitrer des approches partagées comme par exemple la création de l'association « aéroports de Normandie » qui a pour but de promouvoir les quatre aéroports de la région auprès des voyageurs et des compagnies aériennes, au travers d'une stratégie partagée par les propriétaires des quatre plates-formes.

Toulouse Métropole : contrat de réciprocité avec le PETR Pays des Portes de Gascogne, dialogue métropolitain et accord-cadre avec Montpellier Méditerranée Métropole

Dès 2013, l'association du **Dialogue métropolitain** (cf. p. 22) est créée pour mener une réflexion commune et globale sur le territoire métropolitain, afin de mieux répondre aux nouveaux défis inhérents à sa croissance démographique et à son attractivité. Elle réunit Toulouse Métropole et onze intercommunalités voisines: la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges, les communautés d'agglomération de l'Albigeois, du Grand Auch, du Grand Cahors, de Carcassonne Agglo, de Castres-Mazamet, du Pays de Foix – Varilhes, du Grand Montauban, du Sicoval et de Tarbes Lourdes Pyrénées.

En janvier 2016, Toulouse Métropole et **Montpellier Méditerranée Métropole** ont signé un accord-cadre de partenariat qui pose les bases d'une coopération en matière de culture, de tourisme, d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'est concrétisé par des actions de promotion commune sur les grands salons internationaux comme le marché international des professionnels de l'immobilier à Cannes en mars 2016, de promotion croisée en matière de tourisme, ou encore de coproduction lyrique.

Le **contrat de réciprocité signé entre Toulouse Métropole et le PETR Pays des Portes de Gascogne** a été signé le 10 juillet 2017, en présence du ministre de la cohésion des territoires. Il prolonge le dialogue qui préexistait entre les deux territoires depuis une dizaine d'années. Cadre d'une coopération multithématique, le contrat porte principalement sur le développement économique, l'agriculture biologique et raisonnée, le tourisme, la culture technique et scientifique et les mobilités. Dans le prolongement du contrat de réciprocité, Toulouse Métropole s'est rapprochée des EPCI de Tarbes Lourdes Pyrénées, du Val Aïgo, du Lauragais Revel Sorèzois et du Cœur et coteaux de Comminges pour préparer des contrats de partenariat ou de réciprocité.

2. Atelier international du Grand Paris

1 Les actions de coopération interterritoriale : une réponse à des enjeux d'échelle, de filières et de moyens

Fin 2018, on recensait en France 173 coopérations entre des métropoles et leurs territoires environnants³. Ces coopérations concernent principalement la mobilité - les transports, le tourisme, et le développement économique, et s'organisent, dans la plupart des cas, dans le cadre de conventions ou de contrats. 76 % de ces coopérations étaient actives et 24 % en projet. Les coopérations entre métropoles et territoires environnants ne sont qu'une partie des coopérations interterritoriales puisque des coopérations relient par exemple deux départements ou plusieurs territoires ruraux. Les coopérations interterritoriales sont donc une réalité en France. Elles permettent de répondre à des enjeux d'échelle, de filière et de moyens.

Apporter des réponses à l'échelle de grands territoires communs

Les métropoles et leurs territoires environnants sont particulièrement liés par les déplacements domicile-travail. Le logement, l'emploi et la mobilité sont donc des enjeux à traiter à l'échelle de leurs grands territoires communs.

Les enjeux touristiques demandent également souvent de dépasser les limites administratives pour organiser des réponses à l'échelle d'espaces naturels (par exemple tourisme fluvial) et de patrimoine d'exception (par exemple, biens classés au patrimoine mondial de l'Unesco comme le Val de Loire ou la « Chaîne des Puys – Faille de Limagne » en Auvergne – Rhône-Alpes).

Enfin, les coopérations permettent de porter des stratégies partagées de grande ampleur en coordonnant un écosystème d'acteurs, comme par exemple à l'échelle de bassins industriels.

Action : Bordeaux Métropole coopère avec la CA du Libournais et Créon en matière de mobilité

D'ici 2030, Bordeaux métropole pourrait accueillir près d'un million d'habitants contre près de 800 000 aujourd'hui. Les enjeux en termes de mobilité sont forts puisque certaines lignes de bus et de tram ainsi que la rocade sont saturés. Ainsi, dès 2018, les élus de Bordeaux Métropole et de la communauté d'agglomération du Libournais (CALI) portent auprès de la Région Nouvelle Aquitaine un projet de « RER métropolitain ». L'objectif est de transformer la gare de Bordeaux Saint-Jean, principale gare SNCF et actuel terminus des lignes TER, en gare de passage et de connecter les lignes existantes entre elles, en utilisant les gares secondaires de la Métropole et en rouvrant d'anciennes gares SNCF désaffectées. En conservant le réseau actuel, il serait ainsi possible de créer des lignes traversant le département d'ouest en est et du nord au sud en desservant plusieurs gares situées dans la Métropole sans changer de train, sur le modèle du réseau express régional francilien. Ce projet, s'il permettrait de désengorger la rocade bordelaise, permet surtout aux voyageurs des territoires avoisinants de Bordeaux de s'y rendre plus rapidement. Pour les habitants de la CALI, cela signifierait par exemple que des hôpitaux, des zones d'emplois et le campus universitaire seraient à 30 minutes de TER sans correspondance, alors qu'il faut compter aujourd'hui plus d'une heure en voiture ou avec le réseau de transports en commun de Bordeaux Métropole. Autorité organisatrice des transports, la CA a elle-même revu son schéma de transports.

3. CGET. Les coopérations interterritoriales. Mars 2019

Le réseau de bus, transféré de la commune de Libourne à la CA, dessert désormais les communes environnantes dans une logique de rabattement vers la gare TGV. En parallèle, la CALL a engagé un important travail de rénovation de la gare de Libourne pour créer un pôle d'échange multimodal.

En complément, Bordeaux Métropole et la région Nouvelle Aquitaine ont lancé en 2019 un projet d'expérimentation d'une liaison en car express entre Bordeaux et Créon (territoire au sud du Libournais), qui s'inspire de lignes interurbaines mises en place dans le Département de l'Essonne sur l'autoroute A10 dont les cars empruntent des voies dédiées pour éviter les embouteillages. Devant le succès rencontré, cette expérimentation vient d'être pérennisée jusqu'en 2027, et d'autres lignes devraient voir le jour d'ici un an.

Action : « Rouen Mobilités Intelligentes pour Tous », un projet de transformation systémique pour agir sur la place de la voiture et apaiser le territoire métropolitain et son bassin de vie

Lauréat de l'appel à manifestation d'intérêt Territoires d'innovation de grande ambition en 2019, le projet « Rouen Mobilités Intelligentes pour Tous » porté par la métropole Rouen Normandie consiste à repenser intégralement le système de mobilité pour concevoir une offre intégrant tous les modes, tous les services et tous les usages. Le projet se décline en quatre enjeux : fluidifier les déplacements, en opérationnalisant l'intermodalité et la multimodalité, et en soutenant une approche servicielle de la mobilité ; diminuer l'impact environnemental de la mobilité ; réduire l'impact physique de la mobilité et un réinvestissement positif et apaisé de l'espace public ; accompagner l'évolution des comportements. La première application du concept « mobility as a service » sera mise à disposition à l'échelle du pôle métropolitain, avant d'être déployée à terme sur le bassin de vie. Les innovations servicielles et technologiques rendues possibles par la mobilité autonome d'ores et déjà expérimentée à Rouen, seront également développées en partenariat avec Seine Normandie Agglomération ou Le Havre Seine métropole sur d'autres usages (touristiques, portuaires).

Action : sept EPCI qui coopèrent dans le cadre du Territoire d'industrie de l'axe Seine

La métropole Rouen Normandie, Le Havre Seine Métropole, Caux Seine Agglo, Évreux Portes de Normandie, Seine Normandie Agglomération, la communauté d'agglomération Seine-Eure et la communauté de communes Lyons Andelle coopèrent depuis 2018 dans le cadre du Territoire d'industrie de l'axe Seine. L'ambition de l'axe Seine est d'accompagner la mutation des écosystèmes industriels territoriaux et de favoriser l'implantation et le développement de nouvelles filières autour de trois principaux axes stratégiques : la production d'énergies décarbonées et biosourcées, la transition de l'industrie automobile vers les mobilités durables, le déploiement de dynamiques d'innovation et de formation. La gouvernance de la démarche est assurée par un binôme élu-industriel à l'échelle de l'axe Seine et dans chaque EPCI. Sur un plan opérationnel, le projet axe Seine comprend quarante-trois fiches actions parmi lesquelles une dizaine sont interterritoriales et supposent un pilotage associant plusieurs EPCI. Ces actions interterritoriales consistent notamment à développer une filière batterie en Normandie (métropole Rouen Normandie, Le Havre Seine Métropole, Caux Seine Agglo, Agglo Seine-Eure), accélérer la régénération des friches en vue d'y accueillir de nouvelles activités industrielles (métropole Rouen Normandie, Caux Seine Agglo, Le Havre Seine Métropole, Seine Normandie Agglomération) ou encore prévoir, anticiper et faciliter la mise en place de compensations environnementales (pôle métropolitain de l'Estuaire de la Seine).

Verbatim : Fabrice Roussel, premier vice-président de Nantes Métropole

« La métropole nantaise est engagée depuis maintenant plusieurs années dans des coopérations avec ses voisins. Il y a bien sûr les coopérations structurantes comme le pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire et plus récemment le contrat de réciprocité avec le Pays de Retz, mais il y a aussi des coopérations plus opérationnelles et concrètes, basées sur la souplesse des partenariats et des opportunités à saisir. C'est le cas par exemple autour du tourisme. Dès 2007, le Voyage à Nantes⁴ pense la biennale d'art

4. Le Voyage à Nantes est à la fois une société publique locale (SPL) chargée de la promotion du dispositif culturel mis en place par Nantes, et plus généralement de la destination Nantes Métropole, un « monument dispersé » permanent long de plus de douze kilomètres ainsi qu'un événement estival renouvelé tous les ans. Créée en 2011, la SPL regroupe au sein de son actionnariat Nantes Métropole (68 %), la ville de Nantes (17 %), la Région Pays de la Loire (5 %), le Département de Loire-Atlantique (5 %), la ville de Saint-Nazaire (3 %), et les communautés de communes et d'agglomération Estuaire et sillon, Sud estuaire et Clisson, Sèvre et Maine agglo (2 %).

contemporain, Estuaire, comme un trait d'union entre Nantes et Saint-Nazaire destiné à mettre en valeur par la culture un patrimoine naturel trop méconnu. Les trente-trois œuvres d'art ont été installées peu à peu au cours des ans pour composer un véritable musée à ciel ouvert avec la dernière œuvre monumentale qui est en cours d'installation à la sortie du port de Saint-Nazaire. En 2015 s'ouvre la « branche Vignoble » du Voyage à Nantes. Ce partenariat avec le Pays du Vignoble compte aujourd'hui onze étapes pour un voyage œnotouristique aux portes de Nantes, dans un des plus grands vignobles de vin blanc. En 2018, la coopération avec Saint-Nazaire, Rennes et Saint-Malo fait naître la « traversée moderne d'un vieux pays » pour relier Nantes au Mont-Saint-Michel en douze étapes et dix-huit sites à visiter. Avec toujours la même façon « gagnant – gagnant » de procéder : mettre à disposition l'ingénierie du Voyage à Nantes pour soutenir la mise en tourisme des territoires, tout en laissant les EPCI investir eux-mêmes dans leur propre patrimoine. Enfin, la coopération autour du tourisme, c'est aussi l'alliance entre les EPCI voisins du lac de Grand Lieu pour soutenir aux côtés du Département de Loire-Atlantique la mise en tourisme du lac. On est plus là dans le cadre du tourisme durable et local, afin de faire en sorte que nos habitants redécouvrent les joyaux naturels aux portes de chez eux. »

Renforcer les filières locales en rapprochant offre et demande

La coopération interterritoriale permet de rapprocher offre et demande locale en matière par exemple d'alimentation et d'énergie.

La demande alimentaire est majoritairement localisée dans le milieu urbain, l'offre en milieu rural. Comme l'a démontré la crise de la Covid-19, les territoires les plus résilients sont les espaces articulant offre et demande, disposant de capacités de production excédentaire, et, chez les particuliers en milieu périurbain et rural, de capacités de production autonome potentiellement importantes. Il s'agit donc d'organiser une coopération efficace entre territoires, depuis le producteur jusqu'au consommateur, d'une part pour fournir une alimentation saine, d'autre part pour renforcer les filières locales. En matière de production d'énergie, les territoires ruraux disposent d'importants potentiels

du fait de leurs ressources naturelles (forêts pour la production de bois-énergie, cours d'eau pour l'hydroélectricité, grands espaces nécessaires à l'implantation d'éoliennes ou de centrales solaires au sol, etc.)⁵. En revanche, l'utilisation privilégiée de la voiture individuelle et l'habitat individuel limitent les marges de réduction des consommations énergétiques. Inversement, les territoires urbains présentent un fort potentiel de réduction des consommations énergétiques par le développement d'infrastructures de transports en commun et l'incitation aux mobilités douces (vélo, marche), l'isolation des bâtiments qu'ils concentrent et l'amélioration de leur efficacité énergétique. Les Métropoles disposent de plus de compétences renforcées dans les domaines liés à l'énergie (transports, environnement, déchets, éclairage, habitat et urbanisme) depuis les lois MAPTAM, NOTRe et TECV, et souvent d'une ingénierie spécifique. En revanche, leur potentiel de production d'énergie est réduit, excepté l'installation de panneaux solaires en toiture ou la récupération d'énergie fatale des industries locales. De fait, les potentiels de coopération entre territoires urbains et ruraux en matière d'énergie sont forts.

Action : la métropole Rouen Normandie en partenariat avec la Région et les EPCI pour développer les coopérations en matière d'énergie renouvelable et de récupération

Dans le cadre de la COP21 locale, l'objectif de la métropole Rouen Normandie est de multiplier par 2,5 la production d'énergie renouvelable et de récupération, passant de 1300 à 3000 GWh par an. Couplée à une réduction des consommations énergétiques, cette stratégie transformera fortement la part de la production locale d'énergie renouvelable (de 9 à 42 % en 2050) dans le mix énergétique du territoire. Au regard des besoins et des compétences à mobiliser, il est apparu nécessaire d'engager un dialogue stratégique dépassant les frontières de l'EPCI. C'est pourquoi la Métropole a inclus dans son PCAET la nécessité de renforcer le partenariat avec la Région Normandie et les EPCI voisins pour développer les coopérations interterritoriales et ainsi renforcer les synergies et les ingénieries communes. Cette dimension est fortement perceptible sur le développement du solaire pour lequel il faut à la fois favoriser l'émergence des projets (identification des zones favorables à l'implantation des EnR, mise en réseau des acteurs, partage des retours d'expérience), le développement (études techniques, environnementales, finan-

5. Transitions. Accélérer la transition énergie par les coopérations urbains-rural : passez à l'action. Janvier 2020

cières, concertation) puis la construction et l'exploitation des installations. La Métropole a travaillé à la création d'une société locale de développement et d'investissement, visant à repérer, faciliter et cofinancer le développement des énergies renouvelables pour l'ensemble des acteurs publics et privés, en associant les partenaires institutionnels du territoire (Région, Ademe, Banque des Territoires...). Le périmètre de la SPL sera élargi aux territoires environnants de la Métropole dès 2021 de façon à mettre en commun l'ingénierie nécessaire à la détection et à la mise en œuvre des projets.

Action : du projet alimentaire territorial de la métropole Rouen Normandie à une filière de légume en plein champ à l'échelle du pôle métropolitain Rouen Seine Eure

La métropole Rouen Normandie a choisi d'élaborer le diagnostic de son projet alimentaire territorial⁶ en sollicitant les acteurs locaux et les EPCI au-delà de son périmètre. La stratégie alimentaire territoriale validée en décembre 2019 s'articule ainsi autour de neuf objectifs (restauration collective, gaspillage alimentaire, agriculture performante et durable, espaces nourriciers, insécurité alimentaire, information et formation, structuration des filières, outils logistiques et circuits de proximité, animation de la stratégie) inscrits à différentes échelles. À titre d'exemple, le pôle métropolitain Rouen Seine Eure s'est engagé, en cohérence avec le projet alimentaire territorial, dans une démarche d'émergence d'une filière de légume en plein champ à l'échelle du territoire, en s'appuyant sur le Pôle régional d'agriculture biologique des Hauts-Prés situé à Val-de-Reuil⁷, au sein de la communauté d'agglomération Seine Eure. La Métropole projette par ailleurs l'élaboration d'une cartographie des acteurs du territoire et la tenue d'Assises de l'alimentation.

Action : l'alimentation au cœur de la coopération entre la métropole de Toulouse et le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) des Portes de Gascogne

Sur quels principes Toulouse Métropole et le PETR des Portes de Gascogne ont-ils organisé leur coopération alimentaire ?

Toulouse Métropole : l'interdépendance entre les territoires est un fait. Le développement des métropoles est dépendant de ce qui se passe dans leur périphérie, en termes d'offre de logements ou d'aménités par exemple. Inversement, les territoires périphériques bénéficient, via les revenus de leurs habitants, de la dynamique économique et de nombre d'emplois métropolitains. Cette interdépendance peut donner lieu à des « compensations » comme lorsque la métropole reconstruit des terres agricoles dans sa périphérie pour compenser une artificialisation de sols sur son territoire. Elle peut aussi conduire à des « transactions », comme ce que Toulouse Métropole pratique avec le PETR des Portes de Gascogne dans le cadre de leur contrat de réciprocity. Il ne s'agit pas, dans ce cas, de participations financières, via des subventions, mais d'un autre modèle de coopération, politique et stratégique.

PETR des Portes de Gascogne : avec ce type de contrat, on est sur une logique de coopération entre territoires qui veulent travailler ensemble de manière souple. On peut regarder ce dont chacun a vraiment besoin, sans être soumis à un cadre comme dans les appels à projets, ou dépendant d'un financement. En matière d'alimentation, il se trouve que le territoire du PETR est composé à 80 % de terres agricoles et que le Gers est l'un des premiers départements français en production bio, avec une grosse coopérative de stockage dans ce secteur. De son côté, Toulouse Métropole est un important bassin de consommation. D'où l'idée de la renforcer l'approvisionnement par l'intermédiaire des producteurs gersois, tout comme via le marché d'intérêt national (MIN) de Toulouse qui dessert le grand Sud-Ouest.

Comment s'est développé l'approvisionnement de la cuisine centrale de Toulouse par les producteurs du PETR ?

Toulouse Métropole : le *small business act* à la toulousaine permet d'orienter depuis plusieurs années, en total respect des règles de la commande publique, près de 85 % de la commande métropolitaine vers des fournisseurs régionaux. Les effets d'entraînement sont importants, y compris en termes de structuration de filières. C'est dans ce cadre que la cuisine centrale de Toulouse a mis en œuvre sa politique d'approvisionnement en « veaux sous la mère Label rouge » issus des producteurs gersois. Il a fallu pour cela bâtir une nouvelle ingénierie de la commande

6. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Issus de la Loi d'avenir pour l'agriculture qui encourage leur développement depuis 2014, ils sont élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens etc.).

7. La communauté d'agglomération Seine Eure a acquis entre 2009 et 2011 les 110 hectares de terre du périmètre de protection rapprochée du champ captant des hauts Prés pour y pratiquer une agriculture biologique (80 hectares pour les grandes cultures soit quatre céréaliers et 30 hectares pour le maraîchage soit cinq maraîchers).

publique. L'objectif est dorénavant de partager ce savoir-faire avec l'ensemble des responsables achat de la restauration collective de la métropole (près de 90000 repas sont servis chaque jour sur la métropole).

PETR : les producteurs, à qui ces commandes pluriannuelles apportent une sécurité dans l'écoulement de leur production, ont dû, quant à eux, se structurer pour être en capacité de répondre à ces marchés. Pour les éleveurs de « veaux sous la mère Label rouge », cela n'a pas été trop difficile puisqu'ils travaillaient déjà ensemble. Mais afin d'honorer la commande toulousaine (300000 euros par an pendant trois ans), ils ont été amenés à reprendre l'atelier de découpe de l'abattoir d'Auch, ce qui l'a sauvé de la faillite. Les producteurs de légumes étaient pour leur part plus éclatés et vendaient jusque-là selon les moyens dont ils disposaient, sans coordination d'ensemble. Il a fallu qu'ils s'organisent en filière. Cette structuration aurait été plus compliquée sans la coopération avec Toulouse Métropole.

Comment s'est faite l'implantation des producteurs gersois au sein du marché d'intérêt national de Toulouse (MIN) ?

Toulouse Métropole : l'objectif général est que le MIN conforte, en la renforçant, sa politique d'approvisionnement local et son inscription dans le territoire régional. L'installation, organisée et structurée, des producteurs sur le marché y participe. La démarche engagée par les producteurs gersois constitue ainsi une vraie chance pour diversifier l'offre au bénéfice des acteurs de la distribution, et donc, in fine, des consommateurs.

PETR : l'installation d'un tel magasin peut paraître évidente mais les MIN sont organisés par filière, non par provenance géographique. Or là, nous souhaitons que tous les types de produits issus du Gers - légumes, viande, miel, bière...- puissent être proposés en un seul lieu. Le montage de ce magasin de 100 m² - *Carrément Gers* - a pris deux ans. Le PETR a joué un rôle d'animateur en contactant l'ensemble des filières pour leur proposer de rejoindre le projet. Une trentaine de personnes se sont montrées intéressées. Elles se sont réunies au sein d'une association pour parler d'une seule voix, ce qui a permis de créer une société par actions simplifiées (SAS) pour commercialiser les produits. Cette structure compte une douzaine d'entreprises adhérentes, mais derrière chacune d'elles, ce sont en fait de nombreux producteurs qui sont regroupés, comme les éleveurs bovins qui sont environ 300. Tous les produits proposés sont labellisés « produits gersois de qualité », ce qui permet de les valoriser auprès des restaurateurs ou des structures collectives, des traiteurs, des épicerie fines... qui viennent s'approvisionner au MIN. C'est un moyen pour ces acteurs de répondre aux attentes de leur clientèle de plus en plus sensible à la qualité et à la provenance des

produits. Ouvert en décembre 2019, ce magasin a toutefois dû adapter son activité pendant la crise sanitaire. Il a en effet développé un système de paniers et de livraison à domicile depuis le MIN.

Quel regard portez-vous sur votre coopération ?

PETR : la structuration des producteurs locaux est l'un des effets positifs de cette coopération. Certains producteurs se demandaient comment développer leur activité en se concentrant davantage sur leur cœur de métier, à savoir produire de manière qualitative plutôt que de passer du temps dans des circuits de distribution et leur commercialisation, ce qui n'est pas leur métier. Ils ont trouvé là une opportunité. Ce projet, soutenu par l'État sur une phase technique amont, montre bien que les coopérations urbain-rural peuvent être efficaces pour peu que l'on y consacre la volonté et l'énergie suffisantes.

Toulouse Métropole : il est aussi à noter que cette coopération a bénéficié d'un portage politique fort dès l'origine de la part des deux présidents, Jean-Luc Moudenc pour Toulouse Métropole et Guy Mantovani pour le PETR Pays Portes de Gascogne, de Jean-Jacques Bolzan, conseiller métropolitain en charge de cette coopération, ainsi que du sénateur Raymond Vall, référent coopération interterritoriale au PETR. C'est une condition essentielle, et sans doute préalable, à l'engagement réussi des acteurs. À la solidarité verticale dont les vecteurs sont principalement la dotation, la subvention ou la péréquation, viendra s'ajouter une nouvelle solidarité, celle-ci horizontale, choisie et non subie, et dont les principaux vecteurs seront sans doute, comme nous l'expérimentons dans notre contrat de réciprocité, la transaction et la compensation. Une forme moderne d'expression de la solidarité entre les territoires, une confirmation de leur réelle interdépendance, une démarche supplémentaire dans les politiques d'aménagement du territoire.

Action : la filière forêt - bois au cœur du contrat de réciprocité ville - montagne entre Montpellier Méditerranée Métropole et la Communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc

Souhaitant approvisionner ses chaufferies en bois de forêts locales et soutenir la filière construction bois en ayant recours à ce matériau dans des projets d'équipements publics (écoles, crèches, structures culturelles...), Montpellier Méditerranée Métropole confie en 2015 la réalisation d'une étude prospective sur le développement du bois énergie à l'association des collectivités forestières d'Occitanie. L'étude privilégie une logique de circuit court en ayant

recours à du bois certifié « Bois des territoires du Massif central »⁸. Le contrat de réciprocité « Ville-Montagne » entre Montpellier Méditerranée Métropole et la Communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc vise à renforcer les interactions entre les besoins des particuliers, des entreprises, des acteurs publics de Montpellier Méditerranée Métropole et les ressources en bois de la communauté de communes. Le contrat a dans ce sens permis de réaliser plusieurs actions : sensibilisation des acteurs métropolitains à l'intérêt de la construction bois et du chauffage au bois, construction de bâtiments en bois local, contrat de fourniture de 4000 tonnes de plaquettes bois pour alimenter une chaufferie métropolitaine, etc. Il permet aux entreprises de la filière bois implantées sur le territoire de la CC de trouver de nouveaux débouchés commerciaux et de pérenniser et/ou créer des emplois dans ce secteur.

Signé en janvier 2018, le contrat de réciprocité s'inscrit dans la stratégie de coopération interterritoriale de Montpellier Méditerranée Métropole qui concerne autant ses territoires environnants que la Métropole de Toulouse (cf. p.8). Impulsées par des échanges entre élus, ces coopérations bilatérales s'organisent en accords-cadres, contrats de réciprocité ou contrats de partenariat.

Combiner les forces, mutualiser les moyens

La coopération interterritoriale vise à sortir des situations de concurrence entre les territoires. De fait, il s'agit à la fois de partager les richesses (financières, ingénierie, etc.) et de se renforcer mutuellement pour gagner en rayonnement. La coopération permet ainsi de mutualiser des moyens en cofinçant des actions, en mettant en place des achats groupés ou en partageant du personnel.

Action : Rennes – Saint-Malo, le pari de la complémentarité économique

Rennes et Saint-Malo constituent des territoires aux fonctions et profils distincts mais complémentaires. C'est ce constat qui amène en 2010 les deux agglomérations à se rapprocher, notamment sur le plan du développement économique, avec la création d'une antenne de la technopole

Rennes Atalante sur Saint-Malo puis l'élargissement de la French Tech Rennes à Saint-Malo et enfin la création du « Rennes Saint-Malo Lab ». La perspective de l'ouverture du centre de congrès de Rennes amène également les deux agglomérations à nouer un partenariat visant à assurer la complémentarité plutôt que jouer la concurrence entre centres de congrès respectifs, qui se traduit notamment par le développement d'offres complémentaires et d'une plate-forme commune de réservation. Au-delà, Rennes et Saint-Malo agissent de concert en matière de coopérations avec le Québec, à travers notamment un chargé de développement positionné à Québec qui assure l'animation et le développement des relations économiques, culturelles, universitaires et associatives entre acteurs rennais, malouins et québécois.

Action : Nantes – Saint-Nazaire, mutualisation en matière de gestion, des déchets

Alors que Nantes Métropole compte plusieurs installations de traitement des déchets sur son territoire, dont le centre de traitement et de valorisation des déchets de Couëron, Saint-Nazaire agglomération ne dispose pas des installations nécessaires pour traiter l'intégralité des déchets collectés sur son périmètre. Le contrat de délégation de service public du centre Arc en Ciel à Couëron arrivant à échéance en janvier 2019, Nantes Métropole et Saint-Nazaire Agglomération ont donc signé une convention de groupement d'autorités concédantes. Une nouvelle DSP conjointe a été lancée pour le traitement des ordures ménagères et le tri des déchets recyclables de Saint-Nazaire Agglomération sur le site de Couëron. Ce partenariat inédit, premier groupement d'autorités concédantes de France, a été rendu possible par les évolutions législatives de janvier 2016. Se regrouper, c'est être plus fort sur les négociations et les tarifs de collecte, et se donner les moyens de faire un grand centre de tri ultra-performant en réhabilitant l'usine Arc en Ciel de Couëron. À terme, Nantes Métropole apportera sur le centre de traitement une partie de ses ordures ménagères, l'intégralité de sa collecte sélective et du tout-venant issu des déchetteries de son territoire. La CARENE, quant à elle, y transportera la totalité de ses déchets ménagers, ainsi que tous les déchets provenant de sa collecte sélective. L'une des finalités de ces évolutions est de permettre le tri et recyclage de l'ensemble des plastiques, rendu obligatoire à partir de 2022 par la Loi de transition énergétique.

8. La certification BTMC, créée en 2012 à la suite de la volonté des collectivités forestières est une marque qui peut être utilisée par tout producteur de bois qui respecte un référentiel homologué contrôlé par des organismes de certification indépendants.

2 Les facteurs de réussite de la coopération interterritoriale

Les coopérations interterritoriales répondent à des enjeux d'échelle, de filières et de moyens. Dans de nombreux cas, elles ont été mises en place au regard des enjeux et des besoins partagés des territoires, grâce à la forte volonté des élus et en expérimentant des solutions ; elles ont aussi rencontré des freins. Les travaux conduits dans le cadre de la Fabrique Prospective avec les métropoles de Brest, Nantes, Rouen, Toulouse et leurs territoires environnants permettent d'identifier six facteurs de réussite qui appellent des évolutions de l'action publique locale et nationale.

Connaître les dynamiques interterritoriales

Les territoires sont profondément interreliés par des flux d'énergie, d'eau, de matériaux de construction, de produits alimentaires, de déchets mais aussi de capitaux et de revenus, de personnes. Néanmoins, ces flux ne sont ni aisément mesurables ni parfaitement connus.

Or, si nombre de coopérations résultent avant tout de la volonté mutuelle des élus de plusieurs territoires, les acteurs locaux de la Fabrique Prospective ont souligné l'intérêt de disposer d'une connaissance précise des flux entre territoires qui permettrait de déterminer les domaines stratégiques dans lesquels concrétiser les coopérations.

Action : l'accompagnement du contrat de réciprocité entre Brest métropole et le Pays du Centre Ouest Bretagne par l'agence d'urbanisme de Brest Bretagne

En 2015, les présidents de Brest métropole et du Pays du Centre Ouest Bretagne ont souhaité que l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa) accompagne la démarche de contrat

de réciprocité en apportant des éléments permettant de caractériser les dynamiques démographiques et économiques des deux territoires, et de décrire l'interaction des deux territoires avec les autres territoires bretons autour des principales fonctions sociales et économiques⁹. Ces travaux montrent que la métropole présente un profil socio-économique marqué par la présence des cadres et un indice de jeunesse élevé. Le profil du COB est marqué par la présence des agriculteurs et ouvriers au sein d'une population vieillissante. Les deux territoires s'inscrivent dans des trajectoires économiques différentes : la métropole, où l'emploi public est très présent, connaît une progression légère de l'emploi privé portée par le tertiaire. Le COB connaît un recul de l'emploi productif, en lien avec les difficultés du secteur agroalimentaire. Ces différences entre les deux territoires, mises en lumière par l'agence d'urbanisme, constituent le cadre de complémentarités : la métropole dispose d'une offre de services, d'équipements, d'ingénierie qui peut irriguer le COB. Réciproquement, le pays est un espace majoritairement orienté vers la production et la transformation. Il dispose d'une nature et d'un environnement préservés pouvant bénéficier au territoire de la métropole. La richesse culturelle des deux territoires représente également un potentiel important d'échanges et de coopération.

Verbatim : Nicolas Mayer Rossignol, président de la métropole Rouen Normandie et maire de Rouen

« Pour une approche ambitieuse en matière d'alliance des territoires, il faut une volonté, le cas échéant une contractualisation dédiée et un consensus sur ce que l'on observe : il est indispensable de mieux connaître les interdépendances qui font système dans chaque grand territoire métropolitain, de les « révéler » en quelque sorte, cela nous permettra de mieux agir demain pour qu'elles augmentent en intensité. Il peut y avoir ici et là des ajustements, des

9. ADEUPa. Vers un contrat de réciprocité. décembre 2015 <https://adeupa-brest.fr/nos-publications/vers-un-contrat-de-reciprocite-brest-metropole-pays-centre-ouest-bretagne-elements>

simplifications, des incitations – et le rapport de « la fabrique » propose quelques pistes - mais on ne gouverne pas un réseau de territoires par la loi. On le construit par la transparence et la clarté des objectifs que l'on se fixe ensemble. »

Piste d'action : Rouen, un observatoire des relations interterritoriales

Les acteurs de Rouen et de ses territoires environnants ont imaginé dans le cadre de la Fabrique Prospective, la mise en place d'un observatoire des interrelations à l'échelle du grand territoire métropolitain, appuyé sur les agences d'urbanisme de Rouen et du Havre, en mobilisant l'ensemble des partenaires et producteurs de données. Il assurerait deux principales missions :

- la réalisation de « bilans » à l'échelle du « grand territoire métropolitain », prioritairement en matière d'énergie, d'alimentation, d'eau, de déchets mais également sur les questions environnementales, alimentaires, agricoles, logistiques, de mobilité, de santé ;
- la mise en partage et en débat des productions, de manière à poser les bases d'une analyse commune des dynamiques du « grand territoire métropolitain ».

Piste d'action nationale et locale : formaliser un socle d'analyse minimale et promouvoir de nouvelles approches à partir de données innovantes

Parallèlement à la Fabrique Prospective, le CGET-l'ANCT, en partenariat avec France urbaine et l'AdCF, a confié en 2018 à OPC la réalisation d'une étude sur les systèmes et outils d'observation des dynamiques interterritoriales mis en place au niveau local. Pour ce faire, OPC a conduit des entretiens avec des agents de métropoles et d'agences d'urbanisme pour identifier les besoins et les pratiques puis a réalisé une revue de la littérature existante sur le site internet de dix-huit agences et des vingt-deux métropoles, soit l'analyse de quatre-vingt-deux documents.

L'analyse révèle l'hétérogénéité des pratiques en matière d'observation des dynamiques interterritoriales du fait de la variété des objectifs visés. Ainsi, dans certains territoires, comme la métropole de Grenoble, les travaux sur les dynamiques interterritoriales sont considérés comme stratégiques et peuvent jouer le rôle de déclencheurs de coopérations. Dans d'autres territoires métropolitains, notamment Rennes

et Lille, les dynamiques interterritoriales sont étudiées de manière indirecte via des études thématiques (économie, mobilités, flux de marchandises, attractivité touristique ou résidentielle, etc.). Les analyses visent dans ces cas surtout à étayer, alimenter voire conforter des dynamiques coopératives déjà engagées.

Quels que soient les objectifs des travaux d'observation des dynamiques interterritoriales menés par les acteurs métropolitains, l'étude conduite par OPC montre certains « angles morts ». En effet, les travaux sont plus souvent réalisés à l'échelle des territoires fonctionnels (unité urbaine ou aire urbaine) qu'à celle des périmètres d'action des élus locaux, ce qui ne facilite pas leur appropriation, ni la prise de décision à partir des enjeux dégagés. De plus, les analyses combinent rarement les approches par stock et par flux. Si l'approche en termes de flux apporte un éclairage fondamental sur les liens entre territoires, elle est rarement croisée aux données de stock qui permettent de connaître les caractéristiques intrinsèques des territoires voisins. Par ailleurs, si les dynamiques interterritoriales font majoritairement l'objet de représentations cartographiques, elles sont rarement croisées avec des cartes, tableaux ou graphiques qui permettent de qualifier davantage l'intensité des interrelations. Enfin, les acteurs interrogés par OPC s'accordent sur le manque d'informations dans de nombreux thèmes essentiels pour comprendre les dynamiques interterritoriales tels que l'alimentation, l'énergie, l'environnement, l'eau, les zones de chalandises et les pratiques de consommation des habitants, les mécanismes de redistribution de richesses et la logistique.

Face à ces constats, OPC propose deux principales pistes :

• la formalisation d'un socle d'analyse minimale des dynamiques interterritoriales

Si le système statistique français demeure incomplet pour mesurer et évaluer les dynamiques interterritoriales, OPC identifie six fichiers de données peu utilisés qui, ensemble, constitueraient un socle d'analyse minimale des dynamiques interterritoriales (cf. tableau). Sans nier certaines contraintes techniques (traitement et gestion des fichiers, échelle et qualité des données), ce socle consiste à s'appuyer sur des données disponibles (gratuites et payantes) et à disposer d'une analyse pluri-thématique et multiscalaire. La mise à disposition de ces données via un système d'informations géographiques permettrait à tout territoire de disposer des informations nécessaires pour appréhender les différents types de relations qu'il tisse entre eux et avec quelle intensité il les noue. Un tel outil permettrait également à

chaque territoire de mettre en perspective sa situation à partir de moyennes générales (par exemple, pour une métropole de savoir qu'en moyenne, les métropoles françaises redistribuent x millions d'euros de masse salariale en

direction de leur hinterland soit x % de la masse salariale que génèrent leurs entreprises) et de se comparer à un échantillon de territoires similaires (par exemple de même strate de taille démographique).

Tableau 1:

Recensement des sources de données de flux aisément disponibles permettant d'appréhender les relations entre territoires (OPC, 2019)

Fichier	Thème	Source	Accessibilité
Migrations professionnelles	Mouvements domicile - travail	Insee - RP	Maximale (Téléchargement gratuit sur le site de l'Insee)
Migrations résidentielles	Déménagements et emménagements	Insee - RP	Maximale (Téléchargement gratuit sur le site de l'Insee)
Migrations scolaires	Mouvements entre lieu de résidence et lieu de scolarité	Insee - RP	Maximale (Téléchargement gratuit sur le site de l'Insee)
Transferts d'établissement	Mouvements d'entreprises durant une année	Insee – REE Sirene	Élevée (Acquisition à la demande sur le site de l'Insee)
Répertoire des entreprises et des établissements	Liaison de subordination entre siège et établissement	Insee – REE Sirene	Élevée (Acquisition à la demande sur le site de l'Insee)
Déclaration annuelle des données sociales	Transferts de masse salariale liés aux mouvements pendulaires entre lieu de production et lieu de résidence	Insee	Élevée (Acquisition à la demande sur le site de l'Insee)

• la promotion de nouvelles approches à partir de données innovantes

Au-delà de l'Insee, OPC identifie d'autres acteurs qui investissent la question de l'observation des dynamiques interterritoriales en développant de nouvelles approches :

- le cabinet Utopie travaille, via des méthodes de modélisation à l'estimation des effets d'entraînement intersectoriel et sur le niveau d'autonomie alimentaire des territoires à des échelles fines;
- l'association Auvergne-Rhône-Alpes Énergie Environnement (AURA-EE) développe un nouveau corpus de données sur la situation environnementale et énergétique des territoires avec pour ambition de proposer une représentation de ces éléments sous la forme de systèmes énergétiques territoriaux;
- l'entreprise Orange, via son offre « big data », propose une batterie de données totalement nouvelles sur la présence de population dans les territoires (données utilisées par l'Insee pour évaluer les effets du confinement lié à la crise du Covid-19 sur la

présence de population dans les territoires);

- les chambres de commerce et d'industrie développent de longue date, mais souvent dans l'anonymat, des enquêtes extrêmement intéressantes sur les pratiques de consommation des populations et le phénomène d'évasion commerciale dans les territoires;
- l'entreprise Jobijoba, nouvel opérateur privé de l'emploi, partenaire de Pôle Emploi, dispose grâce à ses bases de données d'une somme d'informations sur les offres et recherches d'emploi à un niveau géographique fin.

Pour OPC, les acteurs publics de la statistique gagnent à échanger avec ces autres producteurs de données pour approfondir la connaissance des dynamiques interterritoriales. Sans nier les intérêts commerciaux de certains, les acteurs privés peuvent y trouver les moyens de mieux appréhender les besoins des territoires, donc de leurs clients potentiels, et d'accroître sensiblement la visibilité de leurs travaux, donc de leur offre commerciale.

Partager une vision stratégique des coopérations

La production d'une vision stratégique à l'échelle du grand territoire métropolitain a été présentée de manière unanime par les participants à la Fabrique Prospective comme un impératif pour le développement des coopérations interterritoriales futures. En effet, dans la plupart des cas, les coopérations existantes ont été avant tout mises en place pour répondre à un enjeu qui se posait immédiatement aux territoires concernés. En conséquence, les transitions écologique, démographique, économique, numérique, qui impactent les territoires dans la durée, ont parfois été peu prises en compte. De plus, la multiplication des coopérations interterritoriales sans stratégie globale fait qu'il n'est pas toujours aisé pour les acteurs de saisir leur sens global.

Afin d'élaborer cette vision partagée, les acteurs de la Fabrique Prospective ont identifié plusieurs principes :

- s'accorder sur l'échelle de coopération en considérant que c'est l'intérêt à coopérer qui doit fixer cette échelle et non l'inverse ;
- assurer la représentativité des acteurs car la coopération interterritoriale est davantage que la coopération entre collectivités : elle mobilise les acteurs économiques, les habitants, les associations, etc. qui sont essentiels dans la mise en œuvre des actions ;
- adopter une démarche pragmatique : la vision partagée doit avant tout tenir compte des stratégies de chaque territoire ; l'enjeu consiste donc à faire converger les stratégies pour maximiser la valeur ajoutée des coopérations entre territoires.

Action : les contributions communes des EPCI de l'ouest breton

Dix-neuf EPCI de l'Ouest Breton, dont Brest métropole, ont coopéré pour verser une contribution commune au Sradet et au projet de territoire régional « Breizh COP »¹⁰. Ces contributions permettent de progresser dans l'analyse

des enjeux du grand territoire métropolitain, de partager des grilles de lecture et de reconnaître une communauté de destin aux territoires de l'ouest breton.

Mettre en place des espaces de gouvernance des coopérations

Un même territoire peut être engagé dans plusieurs coopérations interterritoriales disposant chacune d'une instance de gouvernance. Cette multiplicité des instances peut brouiller la visibilité et la compréhension des coopérations interterritoriales par les habitants ou les acteurs économiques. Pour les participants à la Fabrique Prospective, il est donc nécessaire de mettre en place des espaces de gouvernance des coopérations à l'échelle de grands territoires métropolitains.

Action : le dialogue métropolitain de Toulouse

Créé en 2013, le dialogue métropolitain de Toulouse porte un projet de coopération fondé sur l'ambition d'une relation équilibrée entre Toulouse Métropole et les intercommunalités inscrites dans son rayonnement métropolitain¹¹. Cet espace de dialogue interterritorial mise sur la complémentarité des fonctions urbaines de ses membres. L'association du Dialogue métropolitain réunit la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges, les communautés d'agglomération de l'Albigeois, du Grand Auch, du Grand Cahors, de Carcassonne Agglo, de Castres-Mazamet, du Pays de Foix – Varilhes, du Grand Montauban, du Sicoval, de Tarbes Lourdes Pyrénées et Toulouse Métropole. La Région Occitanie est membre associé. L'animation du dialogue métropolitain est assurée par l'agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine.

En 2015, l'association du dialogue métropolitain a créé la biennale européenne du patrimoine urbain afin d'accompagner et valoriser la mutation de la place et de la fonction du patrimoine

10. La Région Bretagne a initié en 2017 la Breizh COP, grand chantier de construction du nouveau projet de territoire, visant à maîtriser et accélérer la mise en œuvre de toutes les transitions (écologique, climatique, économique, sociétale...). Pour ce faire, elle s'est inspirée de la méthode et du fonctionnement des COP internationales et a associé le plus largement possible les partenaires institutionnels, les acteurs socio-économiques et les citoyens.

11. <http://www.dialoguemetropolitain.fr>

dans les processus contemporains de développement¹². La première édition a eu lieu en novembre 2016, la seconde en septembre 2018.

Le dialogue métropolitain est également un espace de mise en réseau pour le partage d'expériences, de bonnes pratiques, de connaissances et de méthodologies entre les membres. Un réseau « Action cœur de ville » a dans ce sens été mis en place au sein du dialogue métropolitain en 2018.

Enfin, le dialogue métropolitain porte des études transversales et thématiques qui apportent un éclairage comparatif, prospectif et stratégique sur le système territorial toulousain¹³.

Consacrer ou partager les compétences métiers nécessaires

Les métropoles de Bordeaux, Rennes, Nancy ou encore Montpellier disposent chacune d'une direction ou d'une mission consacrée aux coopérations. À Brest et à Tours, les agences d'urbanisme sont des acteurs essentiels dans l'accompagnement des coopérations interterritoriales. Ces exemples montrent la nécessité de dégager des moyens humains pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des coopérations interterritoriales. Ces fonctions demandent en effet de fortes compétences en termes de coordination d'acteurs - en interne comme en externe -, de co-construction et de compréhension des dynamiques interterritoriales. Nombre de territoires ne disposant pas de ces compétences, il est apparu essentiel aux acteurs de la Fabrique Prospective de pouvoir les partager.

Plusieurs pistes ont été identifiées dans ce sens :

- la mise en réseau afin de s'acculturer, de partager des solutions, de capitaliser des travaux ;
- la création ou la mobilisation de structures techniques partenariales (agence d'urbanisme, pôle métropolitaine, etc.) ;
- la mutualisation des compétences réglementaires entre territoires qui coopèrent afin de pouvoir étendre à tous une compétence

spécifique détenue par l'un des partenaires ;

- la mise en place à l'échelle régionale ou départementale en lien avec l'ANCT des plates-formes d'ingénierie avec les opérateurs existants (services de l'État, Région, Départements et leurs agences, EPCI, SPL, Sem, agences d'urbanisme, etc.) ;
- le mécénat de compétences entre collectivités.

Action : l'agence d'urbanisme de Tours à l'appui des contrats de réciprocité

Dès 2017, quelques jours après sa création, Tours métropole Val de Loire a invité les neuf autres EPCI du département d'Indre-et-Loire à envisager des partenariats renforcés et partagés. Pour ce faire, l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours a mené un travail de qualification des interdépendances à l'échelle des EPCI (échanges de travailleurs, déménagements et migrations résidentielles, etc.). Ensemble, les présidents des dix EPCI ont identifié six axes de coopération prioritaires : l'agriculture, le développement économique, le marketing territorial, le tourisme, la mobilité, les déchets et l'énergie. En 2018, des ateliers thématiques, réunissant à la fois des élus et des techniciens, ainsi que des temps d'échanges avec les directeurs généraux des services des intercommunalités ont permis de stabiliser le contenu et la forme des contrats de réciprocité. Les engagements réciproques portent à la fois sur des opérations à engager à court terme et sur des thèmes à investiguer. L'ensemble des contrats ont été signés en janvier 2019. L'agence d'urbanisme pilote le dispositif en accompagnant les territoires dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des contrats.

Piste d'action locale : à Toulouse, le principe d'un « mécénat de compétences »

Les acteurs locaux de la Fabrique Prospective ont travaillé l'idée d'un « mécénat de compétences ». L'agent d'une collectivité ou d'une structure d'ingénierie ayant développé une compétence en matière de coopération interterritoriale pourrait ainsi être « prêté » à une collectivité ou organisme. Le prêt concernerait un projet précis, sur un temps donné et selon des modalités juridiques sécurisées.

12. <https://www.labiennale.fr>

13. Exemples : « 1 900 000 habitants à l'horizon 2050, quels défis pour nos territoires ? », 2019 ; « Tourisme urbain, tourisme en ville », 2014

Allouer des financements spécifiques

Par nature, les projets de coopération interterritoriale correspondent rarement aux dispositifs d'appui financier classiques qui visent des opérations thématiques portées par une seule collectivité. Les participants à la Fabrique Prospective ont donc souligné la nécessité d'allouer des moyens financiers spécifiques aux coopérations, en particulier dans les contractualisations proposées par l'État et/ou les Régions. Dans les CPER et autres documents cadres tels que les futurs programmes européens d'appui au développement régional, deux modalités ont ainsi été envisagées : soit consacrer un volet spécifique aux coopérations interterritoriales dans les contractualisations, soit intégrer des lignes de crédits destinées aux coopérations dans chaque volet thématique. Ces moyens financiers seraient alloués à des investissements mais également à l'**animation** nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de coopérations interterritoriales ou encore à des expérimentations par exemple en terme de gouvernance des coopérations interterritoriales. En amont, les participants à la Fabrique Prospective ont souligné l'importance de renforcer la prise en compte des coopérations interterritoriales et de leurs enjeux dans les Sradet.

Une autre piste consisterait à créer des **mécanismes de financement « horizontaux »** entre les territoires qui coopèrent, à l'instar des rétrocessions fiscales mises en place dans les territoires transfrontaliers avec certains pays limitrophes.

Piste d'action locale : Toulouse Métropole, de nouvelles formes de financement des coopérations sur la base des notions de compensation ou de transaction

La compensation et la transaction, au sens entendu et expérimenté par la Métropole de Toulouse, ne font pas appel à un échange financier direct sous forme de subvention par exemple, mais à des engagements réciproques entre les territoires, à la valorisation de moyens humains ou à une réorientation possible de fonds de contribution existants (en matière d'eau par exemple).

Faire évoluer le cadre juridique

Les acteurs de la Fabrique Prospective qui ont mis en œuvre des coopérations ont fait part des freins juridiques rencontrés. Ainsi, déléguer la maîtrise d'ouvrage à une des collectivités ou groupements (par exemple, un pays/PETR) concerné par la coopération semble souvent la meilleure solution. Néanmoins, cette collectivité / ce groupement peut se révéler non éligible au dispositif de financement existant sur le sujet, ce qui peut conduire les territoires impliqués à créer une structure mutualisée spécifique et donc ralentit le processus.

Par ailleurs, la coopération dans le domaine alimentaire visant à favoriser l'achat de produits locaux est par ailleurs rendue compliquée pour les territoires dans la mesure où les marchés publics sont encadrés par l'exigence de respect de la libre concurrence.

Piste d'action nationale : dérogations, règles de contrôle budgétaire, services d'intérêts généraux et in house, ententes

Les participants à la Fabrique Prospective ont identifié quatre pistes d'évolutions juridiques :

- des **dérogations** vis-à-vis des règles s'appliquant en matière de concurrence, de mutualisation des moyens humains, de transaction financière afin de tester des montages et solutions innovants. Il s'agirait par exemple d'allouer des crédits spécifiques à des expérimentations dans ces domaines, en contrepartie de la démonstration en amont de la nécessité et de la plus-value d'actions de coopération interterritoriale, par un état des lieux et des travaux d'observation. L'évaluation des résultats pourrait conduire à diffuser les solutions expérimentées et, dans tous les cas, à conforter le droit à la différenciation territoriale.
- un assouplissement des **règles de contrôle budgétaire** actuelles car elles conduisent à limiter les possibilités de mutualisation d'ingénierie entre collectivités. En effet, les montages existants impactent directement les dépenses de fonctionnement brutes et donc l'appréciation globale du seuil annuel (1,2 %) de contractualisation financière pour les collectivités. De fait, la gestion par une Métropole d'un service mutualisé (par exemple, SIG, ingénierie de déploiement du très haut débit...) pour le compte d'un autre territoire élargi conduit à augmenter les charges brutes de gestion (personnels et autres), sans tenir compte des recettes générées par le versement d'une part du coût par le territoire bénéficiaire du service. Un assouplissement de ces règles de contrôle budgétaire

taire permettrait de favoriser les mutualisations entre collectivités en matière d'ingénierie et donc les coopérations.

- la sécurisation de la **traduction nationale des « services d'intérêts généraux » et du « in house »** définis au niveau européen, afin de mieux reconnaître les sociétés publiques (SPL, SEM) comme outils de mutualisation de moyens. L'évolution de la jurisprudence et de son interprétation met en effet ces outils dans une insécurité préjudiciable aux actions qu'ils permettent de développer au bénéfice des territoires, alors qu'en considérant le taux de capitalisation publique et le cadre de contractualisation entre EPCI et collectivités membres d'EPCI, ils pourraient être qualifiés de « in house » ou quasi-régie.
- l'évolution des dispositions du CGCT (articles L5221-1 et 2) relatives aux **ententes intercommunales** qui prévoyait la formation de commissions spéciales de trois élus par membre de l'entente pour constituer la conférence de l'entente. À l'usage, cela posait un problème de formation du quorum et réduisait de facto la représentation à la conférence de l'entente ce qui tendait à limiter sa portée politique. La loi du 29 décembre 2019 a apporté des modifications dans ce sens puisque l'article L.5221-2 du CGCT dispose désormais que *« les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences dont la composition est définie par convention entre les communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes intéressés. À défaut, les conseils municipaux et organes délibérants des*

établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes intéressés y sont chacun représentés par trois de leurs membres désignés au scrutin secret. » La convention peut notamment prévoir qu'il y aura des suppléants.

Verbatim : Frédérique Bonnard – Le Floch, vice-présidente de Brest métropole, chargée des coopérations territoriales et politiques contractuelles, et de la proximité territoriale secteur ouest

« Les coopérations territoriales constituent une dimension supplémentaire de l'action des collectivités, qui n'ont pas vocation à suppléer ou à se substituer aux politiques d'aménagement et d'équipements du territoire. De même la question des périmètres pertinents des EPCI en particulier des métropoles est un sujet, notamment au regard des grands enjeux et défis à affronter : emploi et développement économique, territoires de mobilité et développement des services, santé, énergie, numérique... La pérennisation des coopérations territoriales va nécessiter une meilleure définition des cadres de gouvernance puis des moyens d'ingénierie et d'accompagnement financiers dans les prochaines contractualisations État - Région. Le cadre juridique des SPL en tant qu'opérateurs devrait être complètement sécurisé entre le niveau européen (in house) et le niveau national.

Conclusion

Mobilité, alimentation, tourisme, énergie, etc. les domaines de coopération entre territoires sont nombreux. L'expérience des métropoles de Brest, Rouen, Nantes, Toulouse et de leurs territoires environnants, et les réflexions conduites collectivement dans le cadre de la Fabrique Prospective montrent avant tout, qu'au quotidien, nombre de territoires s'allient pour répondre aux enjeux qu'ils partagent.

Cependant, pour que les actions de coopération interterritoriale se développent, de nombreuses évolutions sont à intégrer dans l'action publique : outils de connaissance, vision stratégique, instances de gouvernance, compétences métiers, financements, cadre juridique ont été pensés selon les périmètres administratifs et une approche thématique ce qui correspond peu aux

questions d'interdépendance et de flux entre territoires auxquelles répond la coopération.

Les travaux sur les coopérations interterritoriales conduits par le CGET-l'ANCT, en lien avec France urbaine et l'AdCF depuis 2018, ont permis d'identifier des pistes d'action locales et nationales qui sont présentées dans cet ouvrage et illustrées par des exemples concrets. Compte tenu de la diversité des enjeux auxquels elle répond et de la variété des formes qu'elle peut prendre (contrat, convention, structure juridique, cofinancement, etc.), il ne s'agit pas de faire de la coopération interterritoriale un champ d'action à côté des autres mais bien de l'intégrer aux politiques publiques. De fait, il s'agit avant tout de donner de la souplesse et des possibilités aux territoires qui veulent coopérer.

Fin 2018, le CGET-l'ANCT en lien avec France urbaine et l'Assemblée des communautés de France, recensait 173 coopérations entre des métropoles et des territoires environnants partout en France et s'organisant selon des modalités diverses. Le fait que nombre de ces coopérations soient anciennes et d'autres en projet montre l'utilité éprouvée que les territoires ont à coopérer. La crise liée à la Covid-19 l'a d'ailleurs matérialisé, qu'il s'agisse des coopérations urbain-rural en termes d'alimentation ou des coopérations sanitaires entre territoires. Mais coopérer demande de dépasser certaines représentations et de bien cerner les intérêts et plus-value réciproques. La coopération peut par ailleurs se heurter à des freins juridiques ou réglementaires, à un manque de moyens financiers ou humains.

Afin d'identifier des pistes de réponse à l'ensemble de ces enjeux, le CGET-l'ANCT a initié, avec France urbaine et l'AdCF, une Fabrique Prospective réunissant les métropoles de Brest, Nantes, Rouen, Toulouse et leurs territoires environnants afin de les appuyer dans l'anticipation de leurs coopérations interterritoriales. Leurs travaux ont permis à la fois de concrétiser la plus-value de la coopération territoriale pour répondre à des enjeux d'échelles, de filières ou encore de mutualisation, et d'identifier six facteurs de réussite illustrés dans cette publication par des exemples d'action: la connaissance des dynamiques interterritoriales, le partage d'une vision stratégique des coopérations, la mise en place d'espaces de gouvernance adaptés, l'allocation ou le partage de « compétences métiers », la définition de financements spécifiques et l'évolution du cadre juridique.