



# Métropoles et territoires voisins : quelles dynamiques de coopération ?

Augustin Calais

Adèle Dansart

Amandine Le Moullec

Guillaume Thuin

**INTERCOMMUNALITÉS**  
DE FRANCE

**SciencesPo**  
ÉCOLE URBAINE



Projet collectif  
Master Stratégies territoriales et urbaines  
2022-2023

*Analyse comparée  
des territoires girondins, montpelliérains,  
strasbourgeois et orléanais*

Commanditaire : Romain Briot, Intercommunalités de France

Tutrice : Sarah Russeil

# Remerciements

Nous remercions Romain Briot ainsi que l'équipe d'Intercommunalités de France pour nous avoir offert l'opportunité de travail en profondeur sur ce sujet.

Merci également à Sarah Russeil, tutrice du projet, qui a toujours su répondre à nos préoccupations et se rendre disponible pour nous accompagner.

Nous remercions Irène Mboumoua, Ilaria Milazzo, Sandrine Boisard, Brigitte Fouilland et plus généralement l'École urbaine de Sciences po pour leur soutien au cours de ce projet collectif.

Merci aux services des métropoles qui nous ont accueilli, facilité les démarches, enrichi notre travail et en particulier merci à Julien Olivier à Bordeaux, Philippe Renaud à Montpellier, Elsa Limasset à Orléans et Marc Waltz à Strasbourg.

Surtout, nous souhaitons remercier l'ensemble des actrices et acteurs interrogés pour le temps accordé, leur confiance, honnêteté et leur volonté de partager leur métier, leur quotidien, leurs valeurs, convictions et leurs visions de l'action publique locale.

Enfin, nous souhaitons remercier plus généralement celles et ceux qui nous ont soutenus durant ce projet, amis, familles, proches, pour leurs conseils et leurs relectures également.

# **Avant-propos**

Sauf mention du contraire, les photos ont été réalisées par Adèle Dansart durant l'enquête de terrain.

Sauf mention du contraire, les cartes ont été réalisées par Adèle Dansart avec les données data gov.

Sauf mention du contraire, toutes les citations proviennent des entretiens réalisés et enregistrés par les étudiants, et ont été majoritairement anonymisés.

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I : LES DYNAMIQUES DE COOPÉRATION - ÉTUDE COMPARATIVE .....</b>	<b>13</b>
<b>Chapitre I - Les instruments variés des coopérations : des structures aux outils plus souples.....</b>	<b>14</b>
Introduction du chapitre I.....	14
Les structures : des instruments historiques et divers toujours au cœur des coopérations .....	14
Vers une diversification des instruments et de nouvelles tendances .....	18
Le vocabulaire des coopérations : des mots encore des mots ? .....	25
Bilatéralisme ou multilatéralisme ? .....	26
Conclusion du chapitre I .....	28
<b>Chapitre II - Les acteurs, une acculturation aux coopérations ? .</b>	<b>29</b>
Introduction du chapitre II .....	29
La nécessité d'un portage politique et technique .....	30
Les coopérations, quand l'image compte.....	36
Qui sont nos voisins ?.....	38
Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ? .....	40
Conclusion du chapitre II.....	54
<b>Chapitre III : De la mise en œuvre des coopérations - quels freins, quels leviers ?.....</b>	<b>55</b>
Introduction du chapitre III.....	55
Le poids des représentations .....	55
Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?..	65
Métaphores de coopérations : l'amour courtois et la guerre.....	77
S'accorder entre acteurs : l'importance de l'identification des besoins ..	79
Conclusion du chapitre III .....	88
<b>Chapitre IV - Pourquoi coopérer ? Les coopérations : un moyen, des finalités .....</b>	<b>89</b>

Introduction du chapitre IV .....	89
Les coopérations, des opportunités politiques .....	89
Les coopérations, réponses à des incitations financières et normatives ...	97
Les coopérations, solutions techniques et fonctionnelles .....	100
La gestion des risques sociaux et climatiques, expériences communes et divergentes.....	109
Conclusion du chapitre IV : les coopérations comme réponse aux enjeux de transitions .....	111
<b>PARTIE II : LES COOPÉRATIONS, UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE TRANSITIONS .....</b>	<b>114</b>
Coopération et transition écologique : ouverture aux voisins ou repli sur soi ? .....	115
Retour à la source des coopérations : l'eau un sujet ancien, en nouveau face à la pression et raréfaction de la ressource .....	116
Nourrir les coopérations : du concept de résilience alimentaire à la quête de l'opérationnalité .....	121
Mobiliser les acteurs : les mobilités, un dialogue à trois voix, de la concurrence à la coopération ?.....	126
La ZFE ou la nécessité de coopérer pour que transition ne rime pas avec exclusion .....	128
<b>PARTIE III : MONOGRAPHIES DES TERRITOIRES GIRONDINS, MONTPELLIERAINS, STRASBOURGEOIS ET ORLEANAIS .....</b>	<b>132</b>
Monographie de la Gironde .....	133
Monographie des territoires de l'Orléanais .....	153
Monographie des territoires montpelliérains .....	169
Monographie du territoire strasbourgeois .....	186
<b>Annexes .....</b>	<b>205</b>
Méthodologie .....	205
Liste des entretiens menés .....	212
Bibliographie .....	217
Indexe des acronymes et abréviations.....	220
Table des illustrations .....	221

## Introduction

« Les dynamiques de coopération entre les métropoles et leurs territoires voisins », plus précisément leurs intercommunalités voisines : tel est le sujet de cette étude.

Commanditée par **Intercommunalités de France**, celle-ci s'inscrit dans un contexte particulier voyant se multiplier des « crises » :

- la crise des gilets jaunes faisant entrevoir la montée des inégalités et des risques de fractures sociales et territoriales ;
- la crise du covid questionnant l'habitabilité des villes, révélant les inégalités sociales, économiques et territoriales se jouant entre les métropoles et les autres territoires mais aussi et surtout au sein des métropoles, conduisant à la mise à l'agenda de la question de la résilience des territoires, de leur « souveraineté » et de la proximité ;
- la crise de la démocratie représentative avec la montée de l'abstention et les revendications croissantes de participation des habitants et des usagers ;
- l'inflation et la crise énergétique ;
- les crises écologiques dont les actualités de plus en plus fréquentes (sécheresse et inondations ; méga-feux ; glissements de terrain et retrait du trait de côte) et les réponses réglementaires apportées (ZFE, ZAN) questionnent aussi les liens interterritoriaux et inégalités.

Dans ce contexte de crises multiples, les interrogations sur la place que doivent occuper les métropoles et sur les relations nouées entre ces dernières et leurs « territoires voisins » se multiplient. En effet, alors que les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) venaient de consacrer et renforcer les métropoles, les modèles d'aménagement métropolitains - puisque la diversité caractérise les métropoles françaises - sont de plus en plus discutés. Ainsi émergent des incitations à cesser l'étalement des villes et de nouveaux enjeux démographiques (vieillesse de la population, augmentation du nombre de petits ménages ou de personnes seules...) rendant nécessaire une adaptation des pratiques.

Nous assistons ensuite à **la remise en question du paradigme du ruissellement et des métropoles locomotives de la croissance**. De fait, les inégalités croissantes entre territoires soulignent les limites de ce modèle. Cette mise en doute s'accompagne d'une part d'un discours sur le risque de fracture territoriale ; d'autre part d'une montée d'un discours anti-métropolitain porté par des collectifs d'élus, des organisations de la société civile ou certains travaux académiques, fortement relayés par la presse selon la chercheuse Marie-Christine Jaillet.

Si la théorie du ruissellement est discutée, force est de constater que **les effets de la métropolisation ne s'arrêtent pas aux portes des métropoles et affectent à des degrés divers l'ensemble des territoires périphériques.** Les espaces fonctionnent bien plus en vases communicants qu'en vases clos. L'urbanisation, la périurbanisation et la consommation d'espace qui en découle sont autant d'effets remarquables de la métropolisation avec des conséquences sur les paysages, les activités économiques, le déploiement des réseaux et de logistique, l'environnement, les modes de vie et les compositions socio-économiques des territoires. Plus généralement, les relations entre ces territoires et les métropoles sont diverses entre liens de dépendance, d'interdépendance, de fonctionnalité, complémentarités, externalités positives comme négatives...

D'ailleurs, les dynamiques et crises des dernières années révéleraient aussi pour Marie-Christine Jaillet la vulnérabilité des métropoles et leurs dépendances vis-à-vis de leurs territoires voisins. Non seulement les systèmes urbains, dépassant les frontières administratives, sont très sensibles aux conséquences des crises climatiques et sociales et semblent l'être d'autant plus que les territoires ne se coordonnent pas pour leur gestion (Barroca, 2012). Mais, les métropoles s'apercevraient aussi davantage de leurs liens et interdépendances avec leurs territoires voisins dont Magali Talandier et Marie-Christine Jaillet soulignent les « ressources » essentielles à la construction et au fonctionnement des métropoles. D'ailleurs, à travers le cas de Grenoble, Magali Talandier et Josselin Tallec montrent à quel point « *l'idée d'une métropole 'moteur' associée à celle de territoires environnants 'suiveurs' ne tient pas. [La métropole] ne dispose pas de tous les éléments nécessaires à son développement et à sa résilience* ». Par ailleurs, les territoires avoisinants participent du développement même des métropoles dont elles dépendent aussi sur des sujets divers comme les approvisionnements alimentaires, énergétiques, en eau potable, en masses salariales, en offre de logements, etc. Cependant, Magali Talandier met en garde : il ne s'agit pas de passer du paradigme de la métropole locomotive à celui de la métropole complètement dépendante des ressources de ses voisins. Outre que cette vision peut nourrir des discours de repli ou mettre l'accent sur le « localisme », elle ne reflète pas la diversité ni des situations ni des ressources dont il est question. Les « ressources » vont des ressources naturelles, aux capacités de formation et d'ingénierie en passant par la production de richesses via les activités économiques et ne sont pas distribuées de manière exclusive dans tel ou tel territoire. Cela explique la multiplicité des liens et interdépendances et **pose la question de la co-gestion des ressources et celle de l'aménagement cohérent des territoires.**

Elle se pose d'autant plus que les dynamiques socio-économiques sont elles-mêmes interterritoriales et ce de manière croissante depuis une trentaine d'années. Ces dernières se caractérisant par des territorialités mobiles et des sociétés en réseaux (Berroir, 2017), font fi des frontières des intercommunalités. Or, « *débordés par une société de mobilités et de réseaux, les territoires ne seraient plus en mesure de répondre aux attentes* » des individus et des organisations (Vanier, 2015). De là, les nécessaires « *mise en société des territoires* » (Vanier, 2010) et dépassement de la « *logique de concurrence territoriale exacerbée par les notions de compétitivité et d'attractivité* » (Bouba-Olga & Grossetti, 2018) au profit de l'inscription de la « *trajectoire de développement du territoire dans une approche coopérative afin de concevoir des stratégies aptes à répondre aux réalités socio-économiques interterritoriales et à stimuler les complémentarités* » (Nadaud, 2019).

De ces contextes et interrogations, de nouveaux mots d'ordre émergent. Nous observons d'une part la volonté de renouveler le « récit » métropolitain : désormais les métropoles chercheraient moins à être compétitives ou concurrentielles qu'à être solidaires, hospitalières, inclusives, accessibles voire coopératives. D'autre part, les concepts de résilience et de justice sociale et environnementale sont de plus en plus mis au cœur de l'action publique comme autant de réponses aux crises que nous traversons. Depuis les élections de 2020, nous observons d'ailleurs un portage croissant de ces sujets par les nouveaux exécutifs métropolitains.

Ainsi, à l'heure où les dynamiques sociales et environnementales rendent nécessaires des transformations majeures, révèlent les fragilités des territoires, leurs profondes interdépendances et parlent contre les logiques concurrentielles au profit de logiques de cohésion et solidarité, les enjeux semblent bel et bien dépasser les périmètres administratifs des intercommunalités et poser la question de leurs relations. Mais si ces enjeux dépassent ces périmètres, la coopération entre intercommunalités en générale et entre « les métropoles et leurs intercommunalités voisines » en particulier est-elle ou peut-elle être une réponse aux enjeux de transition environnementale et de justice sociale ?

C'est à cette question que ce projet tentera de répondre en se focalisant davantage sur la question de l'adaptation au changement climatique et de la transition écologique sans pour autant exclure l'aspect social. Les dynamiques territoriales se caractérisant par leurs diversités, nous avons opté pour **l'étude comparative de quatre territoires aux configurations, caractéristiques et dynamiques différentes** mais tous mettant en jeu les relations entre une

métropole et des intercommunalités voisines. Ces territoires, faisant chacun l'objet d'une monographie en clôture du rapport sont : **les territoires girondins, montpelliérains, strasbourgeois et orléanais.**

A partir de cette étude comparée, notre réponse s'organisera en deux temps. Dans un premier temps, il s'agira de comprendre les modalités de la ou des coopération(s) dans ces quatre territoires. Cette analyse semble d'autant plus nécessaire que Michel Bussi (2009) constatait que la « coopération territoriale » souffrait d'un déficit théorique. Si dix ans plus tard, Emmanuel Nadaud (2019) définit la coopération territoriale comme « *le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires* ». Il rappelle aussi la diversité des situations recouvertes par ce concept. La coopération peut en effet aller du simple partage de connaissances, savoir-faire et expériences, à la mise en commun de ressources humaines et financières en passant par la concertation, et la mise en œuvre conjointe. Elle peut se traduire par des formes souples ou contractuelles comme par la forme d'une structure juridique pérenne. Nicolas Escach (2014) définit même plusieurs types de coopération :

- des coopérations d'opportunité : utilisation ponctuelle des outils ou informations issus de la coopération pour des réalisations plus ou moins concrètes au niveau local
- des coopérations d'identité : amélioration de l'image des acteurs au travers des coopérations
- des coopérations de commodité : rapprochement autour d'intérêts bien compris sur le mode de transferts d'expérience par un effet de synergie et de complémentarité
- des coopérations de nécessité : choix de raison permettant un processus d'adaptation relativement important
- des coopérations d'autorité : argument pour conquérir un statut dans la hiérarchie verticale traditionnelle et modifier provisoirement ou durablement les relations avec les partenaires de l'échelon supérieur

*In fine*, il serait bien question non de « **la** » mais « **des** » coopérations. Mais qu'en est-il dans la pratique ? Quelles sont les modalités de ces coopérations dans le contexte de crises et d'incertitudes multiples que nous traversons ? Nous les aborderons en quatre temps.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur **la variété des instruments de coopération existants**, des structures très formelles aux instruments les plus souples et nous

discuterons des évolutions actuelles. La seconde partie sera consacrée aux **acteurs** intervenant dans ces coopérations avant de revenir dans une troisième partie sur leurs **pratiques et représentations** et comment celles-ci constituent des freins ou des leviers. Enfin, nous étudierons **les raisons** poussant les intercommunalités à coopérer. Pour conclure, nous montrerons dans quelles conditions et suivant quelles modalités les coopérations peuvent, sur ces quatre terrains, être des réponses aux enjeux de transition.

**Trois articles** articulant les questions de coopération et de transitions et passant par le prisme de trois politiques publiques (eau, alimentation et mobilité) suivront cette première partie et nous amèneront à la seconde partie de ce rapport : **les monographies de chacun des territoires étudiés.**



# Chapitre I - Les instruments variés des coopérations : des structures aux outils plus souples

## Introduction du chapitre I

*Penser la coopération c'est bien, la réaliser c'est mieux.* Pour cela, différents moyens sont à disposition des intercommunalités. Alors, que les structures de type syndicat mixte sont un héritage historique dans la gouvernance des politiques publiques dépassant les frontières administratives, nous voyons l'émergence de différents outils, plus souples et portés davantage et plus directement par les intercommunalités. Si ceux-ci font écho à un portage plus important des coopérations par les intercommunalités, il n'y a pas d'opposition mais bien un **continuum** et des **articulations possibles entre chaque type d'instruments**.

## Les structures : des instruments historiques et divers toujours au cœur des coopérations

### *Les structures de coopération*

**Les intercommunalités n'ont en théorie pas le droit d'intervenir en dehors de leur périmètre.** Si cela peut représenter un obstacle aux coopérations, ce fait incite aussi à nouer des relations avec les autres territoires. De fait, des **instruments et des structures de coopération historiques existent** et rendent possible l'action interterritoriale.

Les intercommunalités peuvent tout d'abord s'appuyer sur les structures que sont les **Pays** et **PETR** (pôle d'équilibre territorial et rural) utilisés comme des outils de coopération entre intercommunalités extra-métropolitaines. Ainsi, dans les territoires de la Gironde, le PETR Cœur Entre-deux-Mers regroupe cinq intercommunalités et sert d'interface au dialogue entre ces dernières et la métropole de Bordeaux :

*« Le Pays permet d'avoir une vision plus solidaire entre communes, de sortir du clocher, ce qui est quand même difficile culturellement parce que le maire est branché sur son périmètre. Ça permet de travailler une transversalité, un territoire plus spatial, plus inter-intercommunal. »*

(Président d'une CC girondine)

Les Pays - PETR ont aussi une place importante dans les rapports avec les métropoles : dans les territoires montpelliérains, le Pays Cœur d'Hérault coopère directement avec Montpellier 3M sur des sujets de structuration des filières agricoles et d'approvisionnement

alimentaire. Souvent porteurs de SCoT, PCAET ou CRTE, en charge de politiques contractuelles, d'études ou de recherche de financements, ils se saisissent de sujets divers allant des mobilités à l'alimentation. Les Pays - PETR restent des structures majeures de coopération pour les intercommunalités rurales avec des budgets et compétences associées. Une communauté de communes du Bas-Rhin ayant contractualisé avec l'EMS évoquait ainsi les différences entre des coopérations « légères » avec la métropole et une coopération plus structurée au sein du PETR :

*« Mais parce qu'il y a d'abord un investissement financier annuel qui est porté par les communautés de communes. Dans le PETR, il y a quand même une détermination d'un certain nombre de sujets communs de travail et voire de compétences qui sont transférées, par exemple pour travailler sur le plan climat. »*

(DGS d'une CC voisine de l'EMS)

Les Pays - PETR peuvent ainsi être des **acteurs du dialogue interterritorial** comme dans le cas de la Conférence des Territoires à Orléans (voir monographie). Ces structures peuvent toutefois être perçues comme trop administratives, prospectives et ne répondant pas toujours aux besoins des élus, contraints par des temporalités politiques courtes :

*« Prenez le PETR vient de lancer son code transition. Mais... alors même si on était convaincu du bien-fondé de la démarche, ça nous paraissait très bureaucratique. [...] Les PETR restent des instances d'études. Il existe un vrai décalage entre les temporalités politico-institutionnelles et les études. Pareil, dans le cadre des fonds friches, le PETR a proposé en lien avec l'ADEME une étude pour recenser pour les quatre CC les friches avec pour horizon trois ans pour la révision des SCoTs. Ils sont bien gentils, mais dans trois ans c'est la fin du mandat. »*

(Président d'une CC orléanaise)

En outre, nous voyons que de nombreuses communautés de communes récupèrent des compétences qu'elles avaient transférées aux PETR, notamment en matière d'économie depuis la loi NOTRe et sur les mobilités depuis la LOM de 2019, affaiblissant ainsi leur rôle. Cela constitue un problème pour la directrice d'un PETR car « **La vision est plus restreinte. Mais on ne peut pas travailler la mobilité que sur un petit secteur.** »

Les **PNR** (Parcs Naturels Régionaux) sont également utilisés pour le développement de coopérations et peuvent représenter des structures plus souples pour les communautés de communes. Tandis que l'Eurométropole de Strasbourg élabore un contrat de réciprocité avec le

PNR des Vosges du Nord, Bordeaux Métropole est sur le point de contractualiser avec le PNR du Médoc. Ces exemples témoignent d'un **continuum entre les structures formelles et des instruments plus souples**. En outre, pour Bordeaux Métropole, contractualiser directement avec le PNR du Médoc (qui réunit quatre CC) permet d'avoir un interlocuteur unique qui dispose davantage d'ingénierie et des compétences, tout en réduisant les coûts humains et financiers liés à la multiplication des contrats.

Les **syndicats mixtes** (SIVU, SIVOM, EPTB...) sont des structures anciennes de coopération. Ils sont historiquement utilisés sur des sujets techniques comme l'eau potable et l'assainissement et se retrouvent dans les quatre territoires étudiés. De nouveaux syndicats mixtes voient le jour également, comme dans le sud-ouest avec le NAM (Nouvelle-Aquitaine Mobilités) dont les missions et moyens s'accroissent (levée prochaine de la VMA) ; ou encore en Alsace où l'on se questionne sur la mise en place d'une structure similaire pour la gestion du REME (Réseau Express Métropolitain Européen).

Si ces syndicats sont toujours des acteurs structurants sur ces sujets, ils peuvent **susciter des réticences quant à leur coût et au partage de gouvernance**. Par ailleurs, certaines intercommunalités, montées en compétences sur certaines politiques publiques, préfèrent internaliser leur gestion. Ainsi, des compétences stratégiques comme la GEMAPI à Orléans Métropole et l'EMS ou l'eau potable avec la mise en place de régies publiques à Bordeaux Métropole et Montpellier 3M, sont récupérées par les intercommunalités.

De plus, **certains acteurs s'interrogent sur la capacité de ces structures à faire face aux enjeux actuels**. Ainsi, un technicien d'Orléans souligne que l'établissement public Loire à qui la métropole et cinq autres intercommunalités vont déléguer les compétences opérationnelles de la GEMAPI, ne dispose que de huit agents pour tout le département là où l'État en avait soixante-dix « *rien que pour le Loiret* », il s'interroge alors : « *ils vont faire comment en cas de crue sur toute la Loire ?* ».

Les **Schémas de cohérence territoriale (SCoT)**, en tant que document obligatoire depuis la loi SRU de 2000, sont également des outils des coopérations territoriales dans la mesure où ces schémas sont en théorie, mais pas toujours dans la pratique, construits à l'échelle d'un bassin de vie. Ils permettent, notamment dans le cas du SCOTERS en Alsace et du Sysdau pour l'aire d'attraction de Bordeaux, une **coordination plus qu'une coopération**. Cependant, l'inadéquation de ce périmètre de planification avec le bassin de vie comme à Orléans peut pousser à la recherche de coopération pour aller vers un SCoT unique. Le SCOTERS regroupait

jadis dix intercommunalités mais six l'ont quitté en affirmant faire partie d'une autre aire urbaine et pouvant se placer ainsi en concurrence avec l'Eurométropole. Ceci limite dès lors la coordination entre les intercommunalités strasbourgeoises :

*« Pour moi là où c'est plus délicat, plus difficile à attraper, c'est vers les territoires qui sont même plus dans notre SCoT et qui parfois sont juste limitrophes à la métropole. Là, il n'y a même plus l'interface ou la scène du SCOTERS pour en discuter directement. »*

(Agent de l'EMS)

Outre ces structures françaises, les territoires alsaciens se caractérisent par leur intégration à plusieurs **structures de coopérations transfrontalières** comme l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Au-delà de ces structures transfrontalières, l'EMS est aussi la seule métropole étudiée membre d'un **pôle métropolitain**. Ces ensembles permettent une mise en relation des différents acteurs locaux sur le long terme et favorisent l'acculturation à l'interterritorialité. Cependant, ces structures n'identifient pas toujours des actions répondant à des besoins communs avant de se former, regroupent des territoires aux orientations et intérêts divergents et requièrent pour leur seul fonctionnement du temps et des moyens qui ne sont pas alloués ailleurs ([Monographie de Strasbourg](#)).

Enfin, **ces différentes structures maillent les territoires et servent d'appui aux coopérations voire peuvent les faire perdurer** par-delà les alternances politiques, à condition d'être saisies par les acteurs politiques (Chapitre II - Les acteurs, une acculturation aux coopérations ?).

Néanmoins, les acteurs intercommunaux interrogés mettent aussi en avant les limites de ces structures de coopération. En effet, ces structures ont parfois un coût de fonctionnement financier et humain élevé. Une directrice d'agence d'urbanisme parle d'ailleurs de « *machine à gaz* » pour décrire certaines de ces structures. Par ailleurs, la multiplication de ces structures et leur potentielle inertie une fois créées peuvent être perçues comme une couche supplémentaire du « millefeuille territorial français ». Or, celui-ci mettait déjà en jeu de très nombreux acteurs, trop nombreux selon plusieurs agents communautaires rencontrés. En résulte une action publique plus complexe pour les acteurs intercommunaux et souvent illisible pour la population. Ces structures feraient ainsi courir un risque de déperdition de gouvernance et de la gestion propre des élus intercommunaux.

Toutes ces limites et critiques, exagérées parfois, peuvent expliquer pourquoi les acteurs interrogés souhaitent aller vers des formes de coopérations plus souples et informelles, « *moins épuisantes et lourdes à porter* » selon certains. Cette aspiration peut également traduire les réticences à un engagement trop formel. Est-ce que ces formes plus souples permettraient de répondre à l'enjeu souligné ci-dessous par cet acteur strasbourgeois ?

*« Aller siéger dans une instance qui siège pour siéger, ça devient une fin en soi [...] Mais on a un système des instances aujourd'hui pour lesquelles, pour plein de raisons, on n'arrive pas à dépasser une forme de réunionite dans une forme de comitologie établie [...] [L'] humanisme rhénan si souvent dans la bouche des politiques alsaciens, quels qu'ils soient, consiste à être très ouvert en fait sur l'autre côté du Rhin. [...] Mais sur cette base-là, comment est-ce qu'on dépasse les discours sur l'amitié franco-allemande pour faire du projet ? »*

(Agent de l'EMS)

Une **diversification des instruments de coopération** s'opère donc, n'excluant pas le recours aux structures dont nous venons de parler et qui continuent dans ce **continuum** à jouer un rôle significatif dans les relations entre intercommunalités.

## **Vers une diversification des instruments et de nouvelles tendances**

### *Une diversité de formes souples et informelles*

Nous observons tout d'abord la montée d'instruments plus souples et informels, en lien avec une montée en maturité et compétences des intercommunalités et un portage plus important des sujets de coopération interterritoriale.

C'est le cas des **conférences des territoires** qui visent à susciter des dialogues entre les acteurs des territoires et faire ainsi émerger des sujets communs de coopération, comme impulsés à Bordeaux et Orléans. Ces espaces de discussion peuvent réunir élus et techniciens des intercommunalités autour de thématiques générales ou de politiques publiques précises (Conseil agricole et alimentaire - CAA - de Bordeaux Métropole). Il arrive, comme dans le cas du CAA, que ces instances associent acteurs économiques et citoyens, et comme en témoigne une agente du département de la Gironde « *l'idée, c'est surtout de mettre en contact des acteurs, de faire connaître des projets, de créer des synergies.* »

Dans le cas de l'Orléanais, la Conférence des territoires réunit les présidents des intercommunalités du territoire (deux ou trois réunions par an) et a pour premier objectif de venir apporter rapidement des solutions à des problèmes communs. Cela pourrait conduire à des coopérations plus formelles une fois ces besoins clairement identifiés et les liens renforcés. Pour le moment, la métropole privilégie le dialogue multilatéral puisqu'elle a constaté que les territoires n'étaient pas encore « *mûrs* » pour des contrats :

*« Simplement la notion même de contrat de réciprocité... on a vite senti qu'on n'était pas mûrs, ni d'un côté ni de l'autre. [...] Et après le premier contrat en fait, on en est arrivé à se dire qu'il fallait déjà mieux se connaître tous ensemble et pas seulement deux à deux. »*

(Agent d'OM)

En Gironde, le président de Bordeaux Métropole, Alain Anziani, a d'abord invité les présidents des intercommunalités girondines à des conférences organisées par grands territoires avant de contractualiser bilatéralement avec les intercommunalités volontaires ([Monographie Gironde](#)).

Certains **projets coopératifs** peuvent aussi relier différents territoires dans une logique souple et informelle. Ainsi, la candidature commune à *Montpellier 2028 capitale européenne de la culture* permet à six intercommunalités héraultaises de s'unir autour d'un projet de territoire commun. D'autres projets regroupent plusieurs territoires comme la plateforme de co-voiturage Klaxit ou des événements autour de l'alimentation avec les quatre saisons de l'agro-écologie ou la plateforme BoCal ([Monographie des territoires montpellierains](#)).

Quant à l'Eurométropole de Strasbourg, elle dispose d'un schéma de coopération transfrontalière et d'une convention de coopération signée avec la ville de Kehl. De plus, malgré l'existence de structures comme l'Eurodistrict, les projets menés découlent souvent d'échanges hors de ces structures (qui peuvent toutefois mettre en relation les techniciens).

Enfin, comme l'affirme un agent interrogé, certains projets souples de coopération peuvent s'inscrire dans des contrats pour donner un cadre aux projets, formaliser une coopération plus avancée et équilibrer le dialogue :

*« Les contrats sont une forme plus intégratrice, ils posent des jalons plus forts, des engagements plus importants. [...] Les contrats ont, plus que la lettre d'intention ou la convention, la force de signifier qu'on parle d'égal à égal. Dans l'histoire de la métropole au sein du territoire girondin, c'est quelque chose qui comptait pour les territoires voisins. »*

### ***Les contrats : un premier pas dans la formalisation des coopérations ?***

Les contrats sont aussi des instruments de plus en plus utilisés par les acteurs. Créés après le pacte État-Métropole de 2017, ils se sont progressivement développés pour devenir aujourd'hui des outils privilégiés des coopérations. À l'époque, ceux-ci naissent autour des concepts de « rayonnement », de « métropoles-locomotives » ainsi que de « ruissellement » des richesses. L'assimilation de ces contrats à ces théories peut conduire certains acteurs à les critiquer. Ainsi un agent interrogé affirme :

*« Les contrats de réciprocité c'est un peu la théorie du ruissellement qui est derrière. Et on vous apporte la richesse, la création de valeur, les salaires métropolitains entre guillemets. Et puis on vous apporte un débouché pour l'agriculture [...] Moi, je ne voyais pas bien, puis les élus encore moins, le côté réciprocité. »*

(Agent d'OM)

D'autres acteurs remettent directement en cause ces théories et associent à ces contrats de nouveaux mots d'ordre tel que le **rééquilibrage** ou **la solidarité territoriale**, la **coopération plutôt que la concurrence**, comme l'explique un agent de l'EMS :

*« Il y a des territoires en concurrence sur les zones d'activités, sur le transport... et les contrats de réciprocité vont un peu à contre-courant de cette volonté de concurrence pour se dire : « au lieu d'être en concurrence l'un avec l'autre, on va travailler ensemble. Répartissons un peu de manière plus logique et plus équitable aussi, la richesse du territoire ». »*

Il ne s'agit pour autant de nier l'intérêt des contrats. Naissant généralement de **rencontres politiques** (cf. *La nécessité d'un portage politique et technique*), ceux-ci permettent aussi aux **techniciens** des intercommunalités de **connaître leurs homologues**, **sécuriser un cadre de travail commun** et développer des liens interpersonnels qui peuvent favoriser une aide ponctuelle ou du partage d'expérience. Ainsi, comme le décrit un agent de l'EMS :

*« L'avantage de ces contrats c'est que ça a permis quand même de renouer le dialogue avec un certain nombre d'intercommunalités. Et s'il y a un sujet commun qui émerge de pouvoir prendre son téléphone rapidement sans forcément avoir une appréhension de la grande métropole. »*

Si les contrats, à l'instar des structures, peuvent faire émerger des projets de coopération, il arrive qu'ils résultent d'une identification de besoins communs ou visent à formaliser des coopérations existantes. Comme l'exprime un technicien de Montpellier 3M, « le contrat

*recense et valorise les actions déjà passées, en cours et à venir* ». Les contrats permettent ainsi de fixer un cadre aux débats, comme l'exprime un agent d'une intercommunalité girondine :

*« C'est vrai que sur certains sujets sur lesquels on n'est pas identifié, sur lesquels on travaille pas forcément, mais sur lesquels il y a un enjeu super important, c'est le contrat qui va être l'opportunité de se mettre autour de la table alors que sur d'autres sujets, ça fonctionne déjà plus ou moins. [...] Ça donne un cadre afin d'échanger et souvent, il peut y en avoir besoin sur certains sujets. »*

Si les acteurs mettent généralement en avant ces contrats lorsque les coopérations territoriales sont évoquées, il peut être étonnant de voir que ces derniers recensent rarement les « coopérations » déjà existantes sur des sujets tels que la GEMAPI ou portés par des vice-présidentes et présidents et services particuliers. Si, l'EMS et la CC Vallée de la Bruche font partie d'un syndicat de bassin commun, les actions de GEMAPI ne sont pas décrites dans le contrat de réciprocité qui les unit car il se centre sur la ligne ferroviaire. De fait, ces relations « techniques » ne sont pas toujours identifiées par les interlocuteurs comme des coopérations. Cette dissociation peut renforcer le fonctionnement en silos des intercommunalités. **Au contraire mettre en lumière et reconnaître les liens déjà existants et dont ne sont pas toujours conscients les acteurs pourraient faciliter les nouveaux échanges noués.**

Outre ces dissociations, ces contrats et formes souples semblent davantage dépendre des portages et volontés politiques, surtout quand ils ne s'accompagnent pas d'engagements précis ni financiers. Cela peut représenter un frein pour leur pérennité dans le temps. De plus, une fois le contrat signé, se pose la question de leur activation et mise en œuvre. Or, après une forte mobilisation au moment de l'élaboration, leur animation n'est pas toujours effective (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*).

Enfin, on peut s'interroger sur l'équilibre de ces contrats, **entre affichage et incarnation politique forte** (cf. *Les coopérations, quand l'image compte*), pour refonder des relations entre métropole et territoires voisins. Ceux-ci peuvent ainsi servir de moyens de communication pour les intercommunalités : en affichant qu'elles se saisissent de sujets comme les mobilités ou le développement économique ; mais aussi, comme à Bordeaux ou à Montpellier, dans un contexte historique de méfiance ou d'appréhension de la métropole, les contrats permettent d'illustrer la « *main tendue* » de cette dernière qui ne serait plus « *l'ogre métropolitain* », qui se développerait « *au détriment des autres* ».

Restant des dispositifs relativement récents et en développement, l'aboutissement de réalisations concrètes est encore difficile à évaluer. **Mais faut-il tout attendre des contrats ?** Ceux-ci constituent une forme expérimentale qui cherche à évoluer. L'intérêt de ces contrats souples est peut-être ici : **créer des relations pacifiées et coordonnées**. Le droit à l'erreur et à la rectification sont inhérents à chaque expérimentation, à même de permettre aux acteurs de trouver des solutions plus adaptées.

D'ailleurs, les contrats témoignent, par leurs définitions et usages très différenciés selon les métropoles étudiées, d'une créativité des territoires dans la mise en œuvre des coopérations.

### ***Une créativité des intercommunalités dans la mise en place de montages juridiques leur permettant d'agir en dehors de leurs périmètres***

Nous l'avons rappelé au début, les intercommunalités ne peuvent légalement intervenir sur le périmètre d'une autre intercommunalité. Si cela peut justement pousser celles-ci à travailler de concert sur les flux et aménagements qui dépassent leurs périmètres, **différents outils existent à l'instar des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ou la création de société d'économie mixte (SEM) ou de (SPL)**.

Ces outils sont par exemple utilisés pour poursuivre et lier des pistes cyclables :

*« On peut travailler avec eux [communauté de communes], par exemple sur les pistes cyclables. [...] Il existe des outils juridiques comme les conventions de co-maîtrise d'ouvrage ou la délégation de maîtrise d'ouvrage qui permettent de faire des réalisations sur un territoire voisin sans forcément avoir un contrat de réciprocité. »*

(Agent de l'EMS)

Les montages juridiques peuvent aussi être un moyen de mettre en œuvre les contrats de réciprocité. De fait, si ces derniers viennent fixer des objectifs ou actions communes à mettre en œuvre, il faut par la suite s'accorder sur les moyens de les décliner :

*« Après avoir signé les contrats, faut-il encore les faire vivre et c'est ça qui prend pratiquement autant de temps que de les construire [...] s'entendre sur comment on finance et écrit les conventions d'application. Les contrats ce n'est qu'un préalable, un cadre »*

(Agent de Montpellier 3M)

Les véhicules juridiques peuvent aussi exister en dehors de ces contrats et constituer des instruments de coopération. Les **conventionnements et délégations de services publics** sont ainsi employés par les intercommunalités pour la gestion de problèmes ponctuels telle que la desserte des zones d'activités à cheval entre la métropole d'Orléans et une autre intercommunalité. Ces outils offrent un cadre de gestion et des moyens humains et financiers pour agir sur des problèmes communs. Ainsi, un vice-président d'Orléans métropole envisage d'élargir une délégation de services publics relative aux mobilités aux intercommunalités partageant le bassin de mobilité. Cela permettrait à la métropole d'intervenir plus facilement sur ses franges ou de prolonger dans les territoires voisins ses lignes de transports structurantes sans avoir à renégocier systématiquement une intervention avec les CC AOM à l'ouest et la région pour les CC non AOM de l'est.

Ces véhicules juridiques peuvent toutefois être lourds à porter et se caractériser par leurs **complexités administratives** puisque les acteurs doivent s'adapter aux différentes procédures et dispositions administratives des territoires sur lesquels ils interviennent (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*). A Strasbourg, ces difficultés sont en outre amplifiées pour les actions transfrontalières. Si la création d'une SEM locale (SEML) a permis le raccordement d'une aciérie allemande au réseau de chaleur strasbourgeois, la mutualisation d'une usine de traitement des boues n'a pas pu voir le jour pour cause d'inadéquations réglementaires.

### **Ce qu'il faut en retenir : de nouvelles attentes à discuter**

Bien que les coopérations ne soient pas un phénomène nouveau, **les instruments de sa mise en œuvre semblent se diversifier, avec un plus grand portage des intercommunalités.**

Alors que les intercommunalités disposent de plus en plus de compétences, la gestion de celles-ci et des flux interterritoriaux impliquent également de se saisir de cette diversité d'outils.

Dans un contexte de promotion des coopérations, les intercommunalités ont davantage intérêt à porter et incarner *leurs* coopérations (cf. *Les coopérations, quand l'image compte*). On observe ainsi une **critique des structures qui seraient trop abstraites**, formelles, ou complexifieraient encore le « mille-feuille administratif français ». Il n'y a toutefois pas de formule magique qui s'appliquerait à toutes les coopérations et à chaque territoire : les outils employés varient en effet selon les contextes et les projets menés. Des coopérations informelles peuvent évoluer vers la création de structures multipartites ou parfois rester sur des outils souples et ponctuels (contrats, conférence des territoires, événements communs).

Néanmoins, des **structures de coopération plus formelles et souvent déjà existantes comme les PETR, PNR et syndicats mixtes servent encore d'interlocuteurs ou facilitateurs de coopération**, permettant de favoriser les coopérations internes, de dialoguer d'une même voix ou de mobiliser une ingénierie mutualisée.

*« Quand les hommes ne peuvent  
changer les choses, ils changent les  
mots »*

Jean Jaurès

## **Le vocabulaire des coopérations : des mots encore des mots ?**

Les coopérations se sont entourées petit à petit d'un vocabulaire, de mots d'ordre, que nous avons entendus tout au long de l'enquête : « *égal à égal* », « *réciprocité* », « *partenariat* », « *entente* », « *gagnant-gagnant* », « *dialogue* », etc.

**Ces mots sont-ils des formules toutes faites, de l'ordre d'outils de communication ou ont-ils une puissance performative ?**

Le terme même *coopération* a pu être employé pour des actions plus proches du simple dialogue, alors que d'autres n'étaient pas labellisées comme telles, bien qu'elles se rapprochent de ce que nous définissons comme étant des coopérations : **parlons-nous donc bien de la même chose ?**

Orléans métropole avait choisi le terme de « *partenariat* » et non de « *réciprocité* » pour son contrat unique « *car on ne fait pas du troc... on est des partenaires* » (DGS d'une CC) et « *car on n'est pas dans la logique de LA métropole solidaire venant aider ses petits territoires voisins* » (agent de la métropole). La métropole de Bordeaux a choisi une expression unique, CoNECT (Contrat de Nouveaux Équilibres de Coopérations Territoriales), dont la publicisation distingue le territoire et semble fonctionner puisqu'elle est reprise par d'autres

acteurs, comme l'effet d'une diffusion d'une marque territoriale et de son produit.

L'importance du vocabulaire transparaît aussi dans **l'effort de certains acteurs pour rectifier leur langage** : un acteur, en désignant des intercommunalités voisines comme « *territoires périphériques* », s'était repris pour dire « *voisins* » ; le premier terme pouvant être péjoratif. En revanche, la désignation par le possessif « *nos voisins* » indique une construction de ces territoires par la métropole. Il y a donc d'un côté un effort de modification du langage et de l'autre côté des réflexes qui semblent confirmer des rapports parfois asymétriques.

Il y a donc bien un effet performatif du langage qui ressort dans l'effort déployé par les acteurs pour modifier leurs mots. Mais si les mots employés peuvent avoir un objectif consciemment énoncé, ce n'est pas toujours le cas. Parfois, nous rencontrons également **le risque d'un empilement de mots d'ordre employés indifféremment dans tous les territoires, pourtant différents**. D'ailleurs, les acteurs ne savent parfois plus ce qu'ils signifient, comme lorsque l'on demande à un VP la signification de son titre : « *Ça fait déjà un peu prétentieux, mais bon, ils voulaient des titres comme ça à rallonge. Donc j'ai dit d'accord.* »

**Enfin, oui pour la disciplinarisation du langage performatif pour considérer chaque territoire avec respect, mais gare aux mots d'ordre et formules vides.**

## Bilatéralisme ou multilatéralisme ?

Cette question est souvent revenue dans notre enquête de terrain, alors nous nous efforcerons ici de comprendre pourquoi les acteurs choisissent une forme plutôt que l'autre, et quels en sont avantages et inconvénients.

Que ce soit Bordeaux Métropole ou Montpellier 3M, les deux métropoles ont choisi de systématiser les coopérations avec leurs territoires voisins via des contrats majoritairement bilatéraux. Le bilatéralisme peut en effet être préféré par les acteurs pour des **raisons de coûts moins élevés, de temporalité réduite et de gouvernance facilitée** :

*« Plus on met d'acteurs autour de la table plus c'est compliqué, c'est comme l'Europe »*

(Agent de Montpellier 3M)

Cependant, la forme des contrats bilatéraux tend à **isoler les voisins**, pouvant dès lors créer de l'animosité comme l'exprime une DGS d'une intercommunalité orléanaise : *« Le problème de contrats bilatéraux comme ça c'est que cela crée du **ressentiment**. »*

Bordeaux Métropole peut ainsi contractualiser avec des communautés de communes, qui entretiennent entre elles des liens historiques comme les territoires de Haute-Gironde même s'ils sont divisés en plusieurs CC (bien que la contractualisation puisse s'effectuer directement via un PNR, un PETR ou un grand territoire). En effet, le bilatéralisme peut avoir tendance à **déséquilibrer les rapports** entre une communauté de commune et une métropole. Elle permet cependant d'éviter une lourdeur procédurale, avec une multiplication des validations, une complexité à faire rencontrer les agendas ; même si là encore l'argument s'applique davantage à la métropole, par la taille de son administration et la temporalité plus longue en matière de délibérations politiques.

Il arrive cependant que l'une et l'autre de ces métropoles optent pour du **multilatéralisme**. Si par des contrats ou des conventions l'EMS privilégie le bilatéralisme, elle a pu contractualiser avec plusieurs intercommunalités et elle est partie prenante de coopérations multipartites via les structures transfrontalières ou le pôle métropolitain. Le multilatéralisme

permet de créer une **continuité territoriale**. Ainsi, dans l'un de ces contrats, cette continuité se matérialise via une ligne ferroviaire voulue structurante (malgré l'absence d'une CC qui n'a pas contractualisé pour des raisons politiques) ; néanmoins **les relations techniques nées du contrat restent généralement bipartites**. Le multilatéralisme pourrait également permettre de rapprocher des territoires moins proches politiquement par exemple, avec une intercommunalité qui servirait d'intermédiaire : nous n'avons pour l'instant pas rencontré de véritable exemple mais plutôt des intentions dans ce sens.

Orléans Métropole a aussi fait le choix du multilatéralisme car « *c'est aussi dans cette démarche d'arrivée prochaine d'un futur SCoT [...] c'est aussi pour ça qu'on s'est dit que c'était quand même important de commencer à relancer cette approche multilatérale [...] Alors d'abord, ça s'est fait de manière un peu bilatérale avec le président qui a rencontré un à un les autres présidents [...] mais l'idée était tout de suite d'aller vers du multilatéral et non du bilatéral [...]* » (DGS d'Orléans métropole).

**Le multilatéralisme et le bilatéralisme se mêlent donc dans les temporalités et ne s'excluent pas.**

Enfin, le multilatéralisme est privilégié pour discuter sur des thèmes précis, comme la ZFE à Bordeaux Métropole, les déchets ou la surveillance des plages. Il peut aussi s'imposer, ou le devrait, sur des sujets qui nécessairement impliquent plus de deux intercommunalités, comme la gestion des digues ou des mobilités et notamment à travers les structures :

« *Ca n'a pas de sens de gérer les digues sans faire dialoguer les intercommunalités de l'amont et de l'aval* »

(Agent de OM)

« *Ne pas coopérer au moins au niveau d'un bassin de mobilité...mais c'est une hérésie...enfin on risque de laisser de côté certains territoires avec parfois des ruptures, des décrochages...mais après ce sont des gens réels qui en pâtissent* »

(DGS d'une CC girondine)

De plus, le multilatéralisme pourrait permettre également de faire perdurer des coopérations malgré le départ d'une intercommunalité d'une instance par exemple.

Ainsi, le bilatéralisme peut aussi être une première étape vers une approche plus globale. Comme pour les instruments de la coopération, il existe là encore un **continuum entre bilatéralisme et multilatéralisme** :

*« Le bilatéral c'est aussi un moyen pour aller vers le multilatéral, sur les grandes politiques on doit être sur du multilatéral à l'échelle du bassin de vie pour gagner cohérence »*

(Agent de Montpellier 3M)

**Alors, loin d'un dogmatisme pour du tout multilatéralisme ou tout bilatéralisme, il s'agirait également d'alterner les deux car ils sont bien complémentaires.**

## **Conclusion du chapitre I**

Ainsi, les territoires disposent à ce jour de multiples instruments de coopération qui sont d'ailleurs autant de réponses à l'impossibilité qu'elles ont d'agir en dehors de leur périmètre malgré des flux les dépassant. En outre, et comme évoqué par la chercheuse Magali Talandier, si cette multitude d'outils existent, faut-il encore que le politique s'en saisisse, en ait la volonté et les moyens. Le choix des instruments n'est pas neutre et résulte de l'histoire des territoires et des intercommunalités, des choix et jeux d'acteurs. C'est ce que nous allons désormais analyser.

## Chapitre II - Les acteurs, une acculturation aux coopérations ?

### Introduction du chapitre II

Ce sont les **acteurs qui font vivre les coopérations, qu'ils les incarnent, mettent en œuvre, promeuvent ou les bloquent**, c'est à travers **leurs discours** et **leurs regards** que nous avons abordé ce thème. Ces acteurs façonnent les coopérations, définissent leurs voisins, choisissent leurs interlocuteurs tout en s'insérant dans des **jeux d'acteurs** plus larges.

C'est pour cela que nous avons souhaité **élargir au maximum les rencontres, sans exhaustivité cependant**, afin de mieux comprendre comment la **multiplication** et la **complexité de ces jeux d'acteurs renouvellent les coopérations**. Nous verrons aussi comment certains, comme la société civile ou les **agences d'urbanisme**, sont ou pourraient être associés. Si notre rapport se concentre particulièrement sur les acteurs politiques et techniques, les projets interterritoriaux ne sont pas imperméables aux influences de la **société civile**. L'élargissement de notre regard à **l'État, aux régions et départements**, permet de prendre du recul et voir comment elles peuvent affecter les actions intercommunales.

Quelle importance du portage politique et technique ? Comment ces coopérations interagissent et intègrent d'autres acteurs ? Quelles inclusions ou mobilisations seraient souhaitables ? Quels sont les intérêts et rôles de chacun ?

Sans exhaustivité, nous avons choisi de retracer les coopérations depuis le co-portage politique et technique, à la définition des voisins, jusqu'à l'élargissement aux autres acteurs dont les rôles et comportements peuvent différer selon les territoires étudiés.

## La nécessité d'un portage politique et technique

### *Le portage politique : l'impulseur des coopérations*

Le **portage politique**, soit toute l'**ambition et l'action préparant et accompagnant la mise à l'agenda des politiques publiques**, joue un rôle fondamental dans l'élaboration des coopérations interterritoriales.

Les **nouveaux instruments (contrats, candidatures communes...)** sont **davantage incarnés par les présidents des métropoles** que les structures plus anciennes et fonctionnelles comme les syndicats mixtes. Après une impulsion donnée par l'ancien président de la métropole bordelaise Alain Juppé, c'est désormais Alain Anziani qui incarne particulièrement le sujet de la coopération avec les territoires de Gironde. Celui-ci a invité les élus intercommunaux à des rencontres territoriales en début de mandat, en exposant sa vision pour convaincre les élus de l'intérêt des coopérations. Dans le cas de Montpellier, le nouveau président de la métropole, Michaël Delafosse a souhaité rompre avec l'héritage de ses prédécesseurs d'une métropole expansive et en conflit avec ses voisins, en renforçant les coopérations ce qui se traduit par la candidature commune de Montpellier 2028 Capitale européenne de la culture regroupant six intercommunalités et par sa volonté de contractualiser avec toutes les intercommunalités limitrophes d'ici la fin du mandat ([Monographie des territoires montpelliérains](#)).

Le portage s'accompagne d'un discours construit par ces présidents (cf. *Le vocabulaire des coopérations : des mots encore des mots ?*) et souvent relaté et diffusé dans les services métropolitains et territoires voisins. À l'EMS et Orléans métropole, ce sujet est également soutenu par les présidentes et présidents ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#), [Monographie de Strasbourg](#)).

Le rééquilibrage territorial, la montée en puissance du fait intercommunal et l'évolution des représentations des territoires voisins poussent aussi **certains présidents des intercommunalités voisines à un portage politique** promouvant les coopérations. Ce fut particulièrement le cas des présidents de la CC Vallée de la Bruche et de la CA Saint-Dié-des-Vosges :

*« À l'origine, c'est une **rencontre politique**, je pense, entre notre maire et président de l'époque, David Valence, le président de l'Eurométropole et le président de la Vallée de la Bruche. La Bruche avait un président qui était très tourné vers l'extérieur et très sensible aux partenariats pour faire émerger son territoire. [...] Notre maire avait aussi une vision de développement territorial large et étendu. Et donc, rencontre avec l'Eurométropole qui devait avoir à sa tête un président sensible à la réflexion. »*

Si le portage politique des présidents des intercommunalités jouent un rôle de levier, certains cas témoignent au contraire d'une **absence de soutien politique** limitant les coopérations interterritoriales. En effet, rares sont les intercommunalités voisines à l'EMS qui ont répondu à l'appel d'une possible contractualisation avec la métropole. L'absence d'un véritable discours politique de l'EMS pour convaincre de contractualiser peut aussi expliquer ce faible enthousiasme. À contrario, un discours politique fort du nouveau président de Bordeaux métropole est sûrement l'une des raisons d'une contractualisation étendue à la majorité des intercommunalités girondines.

Le portage politique ne se limite pas aux présidents des intercommunalités, il est aussi un levier activé par certains **vice-présidents ou des élus intercommunaux**. En effet, le domaine de la coopération interterritoriale semble désormais s'immiscer dans les délégations de certains élus métropolitains. Par exemple, la vice-présidente Céline Papin à Bordeaux Métropole a un volet « équilibre territorial » dans ses missions, lorsqu'à Montpellier 3M l'absence de vice-présidence dédiée complexifie le travail de la direction aux coopérations. Cependant, nous avons montré que dans ces territoires les coopérations étaient particulièrement incarnées par les présidents, pouvant éclipser les vice-présidences comme dans le cas de Bordeaux. À l'EMS, les missions aux coopérations sont fragmentées dans les vice-présidences selon les échelles géographiques (coopérations transfrontalières, extra-métropolitaines côté français ou intra-métropolitaines), empêchant un portage global. Aujourd'hui, l'accent semble davantage mis sur le transfrontalier, en atteste une inscription dans la délégation de la maire de Strasbourg et première vice-présidente, Jeanne Barseghian, lorsque les coopérations extra-métropolitaines sont « seulement » portées par une conseillère métropolitaine :

*« Précédemment on avait le président de la métropole qui portait vraiment la coopération. Il avait identifié un délégué pour ça. Aujourd'hui on a quelqu'un qui est en charge qui a beaucoup moins de place politiquement. »*

(Acteur strasbourgeois)

Les vice-présidents en charge de certaines politiques publiques peuvent porter politiquement des sujets de coopération entre intercommunalités. Ce fut par exemple le cas dans la résolution d'un conflit historique lié à la tarification de l'eau entre Montpellier 3M et la CC Grand-Pic-Saint-Loup. En effet, c'est le vice-président au petit cycle de l'eau et maire de Grabels, René Revol, qui a directement dialogué avec le président de l'intercommunalité voisine Alain Barbe. Il a alors mobilisé sa casquette de maire voisin, plutôt qu' élu métropolitain, pour apaiser les tensions. Plus simplement, les maires des communes métropolitaines peuvent également directement dialoguer, grâce à des **liens inter-personnels**, comme dans le cas de cet élu à l'EMS :

*« Ça fonctionne beaucoup aussi à l'inter-personnel, ces questions-là, et Alain Jund [VP aux mobilités], il connaît très bien les territoires périphériques et il les connaît en termes de communes. Il sait comment ça fonctionne, il connaît souvent les élus, il échange avec eux, quelles que soient les opinions politiques.*

*Ce qui n'est pas mal, c'est que lui il est écolo. Mais il discute sans aucun problème avec un LR. Si humainement ça passe bien, quelles que soient les étiquettes politiques, ça passe »*

(Agent de l'EMS)

En effet, ces liens reviennent particulièrement dans le cadre d'élaboration des contrats de partenariat et de réciprocité dans les territoires strasbourgeois, girondins et montpellierains comme nous l'ont indiqué des élus des territoires montpellierains :

*« Quand je rencontre le président de la métropole, je ne fais jamais de complexe, parce que je le connais très bien. »*

(Président d'une CC voisine à Montpellier 3M)

*« Il faut voir le maire. Vous allez voir le maire. On a rendez-vous. Généralement, il aime bien quand il y a un repas. Donc je l'invite et on discute. »*

(Vice-Président de Montpellier 3M)

Cependant, l'implication des autres élus métropolitains dans les coopérations, parfois très incarnées par les présidents des métropoles, peut-être plus inégale. À Bordeaux Métropole, bien que les autres vice-présidents aient été invités aux rencontres territoriales, ils s'engagent désormais peu dans les coopérations, alors que leurs services travaillent sur ces sujets, argumentant qu'ils se concentrent sur les chantiers qu'ils ont déjà en interne. À Orléans, les

vice-présidents à la mobilité ne sont pas associés à la Conférence des territoires, alors même qu'il s'agit d'un sujet central des discussions et qu'ils portent eux-mêmes des projets interterritoriaux. On observe ainsi une **décorrél**ation entre les coopérations thématiques ou fonctionnelles entretenues par les vice-présidents et celles impulsées par les présidents des métropoles, peut-être plus globales et publicisées.

Le portage politique est aussi dépendant de la **temporalité courte** des mandats, fragilisant la pérennité des coopérations ou une vision de long terme, comme l'estime un acteur d'une agence d'urbanisme :

*« A chaque changement politique, on a l'impression de devoir remettre une énergie complètement incroyable et sans même avoir la certitude que derrière la mayonnaise va reprendre. C'est un vrai problème [...] chaque nouvel exécutif, veut [...] créer sa propre coopération, sa propre logique et finit par se dire bon bah non celle-là, c'est l'héritage de mes prédécesseurs, j'ai envie de m'inscrire plutôt dans celle qui me ressemble. »*

### ***Le portage technique : la mise en œuvre des coopérations***

*« Clairement, tout dépend de la façon dont on présente le partenariat à la présidente. On peut le présenter en disant c'est un truc génial, oui c'est des petits projets, mais on s'entend bien, on peut bosser ensemble... En revanche, si on dit ça va bouffer notre zone d'activités... là on va nous dire on arrête ça tout de suite. Donc on a un rôle les techniciens. En fonction de si on présente le recto ou le verso. On a envie de continuer, donc on le présente plutôt positivement, même si évidemment, ça a ses limites ».*

(Agent de l'EMS)

Les services techniques influencent donc les coopérations : ils peuvent les porter directement et les **faire perdurer par-delà les mandatures politiques**. Le contrat entre l'EMS, Saint-Dié-des-Vosges et la Vallée de la Bruche a par exemple « survécu » à un changement de présidence dans chaque intercommunalité, notamment par le portage technique. Eux-mêmes peuvent continuer à entretenir des liens, même sans réel soutien politique ou également pousser à conserver un contrat par exemple, comme décrit ici par un technicien interrogé :

*« Du coup, c'est un partenariat qui est très technique. En même temps, politiquement, on ne nous a jamais dit d'arrêter ».*

Les quatre métropoles étudiées ont des **directions chargées de la coopération** au sein de leur service. À Bordeaux Métropole, le service dédié aux coopérations « externes » se compose de cinq agents, qui rendent possible la systématisation des contrats. Les services des métropoles de Montpellier, Orléans et Strasbourg gèrent à la fois les coopérations internes et externes, ce qui peut limiter le temps dédié aux sujets interterritoriaux. Un agent de l'EMS estime ainsi qu'en cas de multiplication des contrats, « [leur] *temps de travail serait limité. À un moment, on n'arriverait pas à pousser le bouchon autant que si on a un ETP par contrat. Ce n'est pas possible.* » Se pose dès lors la question **des moyens d'ingénierie humaine permettant la mise en œuvre des coopérations** (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*).

Les sujets interterritoriaux sont aussi portés par les **DGS ou les DGA des intercommunalités**. Si elle réunit les présidents des intercommunalités, la Conférence des Territoires de l'Orléanais est aussi portée et préparée par les DGS. Dans les intercommunalités voisines des métropoles, l'inter-territorialité est aussi principalement prise en charge par les DGS. Le portage par les DGS pourrait insuffler un caractère transversal aux coopérations. Mais, force est de constater que les DGS des intercommunalités voisines ont aussi un temps limité à accorder aux questions de coopérations interterritoriales. Ils sont « pris dans le quotidien et la gestion courante » de leur intercommunalité.

Par ailleurs, le portage de l'action interterritoriale peut aussi être le fait de **services spécifiques**. Ainsi, à Orléans Métropole, la question des coopérations autour des risques et de la GEMAPI est fortement portée par le responsable du service dédié. Mais force est de constater que ce portage est aussi permis par la présence d'un vice-président à la GEMAPI. A l'inverse, si les services avancent sur le sujet des pollutions diffuses, l'absence d' élu dédié à ce sujet ne leur permet pas de signer le contrat à ce sujet avec l'agence de l'eau.

### **La nécessité d'une coordination entre portage politique et technique**

Compte tenu des rôles respectifs et des limites du portage technique et politique, la coordination entre ces deux portages semble constituer un levier aux coopérations. Cette coordination a ainsi rendu possible la tenue de la Conférence des présidents de l'Orléanais ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)).

L'aboutissement des contrats de réciprocité semble permis également entre un portage des présidentes et présidents des métropoles et des directions associées. Cependant, une meilleure association des vice-présidents et de leurs services pourraient être un levier d'acculturation aux coopérations et de leurs mises en œuvre.

*La pensée se réduit délibérément à l'ensemble des techniques de prise ou de captation qu'elle invente.*

*Il n'y a pas de vision sans pensée. Mais il ne suffit pas de penser pour voir : la vision est une pensée conditionnée.*

**Merleau-Ponty, *L'oeil et l'esprit***

## **Les coopérations, quand l'image compte**

La matérialisation visuelle du politique, c'est-à-dire **la mise en scène de son action par une cérémonie, un acte symbolique, une signature, n'est pas nouvelle.** Renforcée et facilitée par les outils technologiques et la puissance contemporaine des images qui marque les événements et actes de tout ordre, elle s'invite désormais dans la plupart des échelons territoriaux, et notamment lors des accords de coopération.

**S'agit-il juste d'une "com" de plus, ou est-ce que ces images parviennent à remplir une fonction vraiment performative ?**

**Sont-elles juste une mise en scène du politique, finalement assez banalisée, quitte à embellir un peu la réalité, ou bien peut-on trouver, à travers ces instants capturés, une part de vérité ?**

Les photos et vidéos rendues publiques, notamment lors de signature de contrat, attestent d'une volonté de médiatisation de ces accords, comme cette signature d'une Entente

entre quatre intercommunalités pour protéger le littoral, de Sète au Grau-du-Roi.



Les 4 signataires de la convention (de gauche à droite : Michaël Delafosse, Robert Crauste, Stéphane Rossignol et François Comminhes). (©Métropolitain)

**Photo 1 - Signature de l'Entente du golfe d'Aigues-Mortes, photo issue du Métropolitain**

N'est-ce que cela ? Tous les contrats que nous avons étudiés entre métropole et intercommunalités voisines se signent sur le territoire de ces dernières, parfois à l'occasion d'un événement local pour mettre en scène et en valeur le partenariat et symboliser « *l'amicitia* » entre la métropole et ces territoires – une forme de reconnaissance mutuelle.

Cette recherche de co-visibilité politique peut parfois devenir l'objet même de la volonté de coopération, comme l'affirme ce témoin à propos de la première génération des contrats avec Bordeaux Métropole : « *Tout le monde était content parce qu'il y avait aussi quand même derrière cette intention, [...] c'était aussi très motivé par le maire de [nom de la ville] qui voulait quand même sa photo avec Alain Juppé, c'était classe un jeune qui débute en politique qui a sa photo avec Alain Juppé.* »

Cette mise en image peut donc à la fois influencer les coopérations et les thèmes sur lesquels les élus vont être particulièrement actifs et attentifs, comme en témoigne cet acteur travaillant pour une uniformisation de la billettique en Nouvelle-Aquitaine :

*« La notion de coordination des offres est intimement liée à des outils système qui ne sont pas forcément sexy au début puisqu'en fait, on préfère inaugurer une ligne de tram, une ligne de bus, qu'inaugurer un DRT, un distributeur de titres. Voilà, ce n'est pas lever des fonds sur la métropole et pourtant c'est crucial. »*

Ainsi, le tout communicationnel peut se faire au détriment d'un travail de fond et d'autres sujets au potentiel médiatique et à la visibilité moindres, en même temps que la mise en image peut participer à une mise en récit des coopérations. Or, le récit est levier de coopération. **L'enjeu pourrait être aussi une adoption de ce récit en dehors des acteurs intercommunaux eux-mêmes ; il pourrait être - qui sait - un moyen de pérenniser ces coopérations ?**

**Alors oui pour l'image, et peut-être moins des hommes politiques, des lignes de tram et pourquoi pas d'un DRT !**

## Qui sont nos voisins ?

Cette question a peu été abordée par les acteurs des territoires que nous avons rencontrés, pourtant leurs définitions varient systématiquement, attestant que ces délimitations ne sont ni innées ni neutres.

Le terme « voisin » devenu relativement générique recouvre en effet des réalités différentes liées aux constructions de chaque territoire (cf. monographies). Chaque métropole détermine ses voisins différemment et cette définition peut évoluer dans le temps : à Orléans, il s'agit de l'aire d'attractivité et donc essentiellement des communes limitrophes ; à Montpellier, un technicien nous a décrit une construction en quatre couronnes, du limitrophe jusqu'à Béziers ; à Strasbourg, cette identification est moins marquée, avec des échanges à plusieurs échelles et en transfrontalier ; à Bordeaux, il s'agit désormais davantage de la Gironde.

Le **changement d'échelle de définition des voisins, dans le temps et selon les territoires**, témoigne du caractère construit de ce voisinage. Pour les métropoles, il s'agissait historiquement de **rayonner à l'international** et d'échanger avec des voisins urbains éloignés comme dans le cadre des réseaux de villes des années 1990 sans continuité spatiale donc. Désormais, le **recentrement territorial** qui n'exclut pas les liens précédents engendre une définition du voisin comme **celui qui est différent (plus rural) mais proche géographiquement**. Ce changement d'échelle peut se comprendre dans une nouvelle conception du territoire, davantage porté vers le local, notamment lié à une critique de la mondialisation et les conséquences de la crise sanitaire (**Monographie de la Gironde**). La métropole de Bordeaux a d'abord défini ses voisins, en lien avec une étude menée par l'agence d'urbanisme de Bordeaux), selon l'intensité des liens entretenus avec d'autres territoires, en particulier en termes de mobilité. On comprend mieux pourquoi les premières coopérations bordelaises ont été menées avec des agglomérations extra-départementales, comme Angoulême.

Les voisins sont souvent des amis. Mais, **faut-il être amis pour coopérer ?** Les exemples de coopérations, davantage politiques que techniques, que nous avons rencontrés, soulignent l'importance des personnalités, des liens humains et que beaucoup naissent avant tout d'une *rencontre de personnes*, de femmes ou hommes politiques. Il s'agit ainsi moins d'être ami politiquement, du même bord politique, que s'entendre personnellement, après une rencontre.

Ainsi nous voyons à quel point la définition des voisins n'est pas neutre. Mais définir des voisins c'est aussi poser une frontière entre les voisins et les non-voisins. Or, la définition d'une proximité peut provoquer des effets de bord, en excluant certains territoires proches spatialement mais moins politiquement et non pris, ou moins pris, dans les dynamiques de coopérations et de fait pas nécessairement vus comme des « voisins ». Une intercommunalité de l'Hérault s'éloigne ainsi petit à petit des CC voisines (qui n'ont pas ou moins de liens avec la métropole) par ses coopérations avec Montpellier 3M, provoquant un effet de décrochage territorial, comme nous le confirmait le Président et la DGS ici :

*« C'est un peu ça qui aujourd'hui creuse l'écart avec nos interco voisines, [...] compte tenu des problèmes de gouvernance qu'ils ont juste à l'échelle supra-communale, ils sont incapables de se projeter sur des échelles au-dessus, c'est ce qui fait le décalage avec nous. [...] **Au bout d'un moment, nous on va chercher les ressources pour passer à l'articulation des niveaux de décision. Eux, ils ont beaucoup plus de mal à le faire Et donc, du coup, l'écart se creuse et se creuse.** »*

Ces effets de bord ne sont pas systématiques : en Gironde, la carte des contractualisations pourrait laisser penser que les intercommunalités qui ne sont pas entrées dans le dispositif seraient exclues des coopérations. Un président d'une intercommunalité voisine nous a confié que la CC était presque effacée des cartes, par exemple du RER métropolitain. Cependant, un agent de la métropole nuance ces effets : car bien que ces intercommunalités n'aient pas contractualisé, des liens existent : elles peuvent faire partie du plan déchets, de la concertation sur la ZFE. La CC Jalle Eau Bourde qui n'a pas contractualisé est cependant la première intercommunalité extérieure à la métropole qui a profité d'une extension du réseau de transport métropolitain TBM.

Les périmètres varient donc dans le temps, selon les relations politiques, les mots d'ordres généraux mais aussi les politiques publiques. En effet, tandis que les coopérations sur l'eau répondent à une logique de bassin versant, celles sur les mobilités oscillent entre une logique de flux et une logique davantage politique. Ainsi, l'identification des voisins est loin d'être objective, mis à part sur des sujets plus techniques comme les bassins versants, et varie selon les thèmes.

Ce regard est cependant essentiellement métropolitain, même si certains territoires choisissent leurs voisins, et se tournent donc vers d'autres territoires : Val de Garonne Agglomération préfère par exemple se tourner vers Bordeaux plutôt qu'Agen, objectivant des

flux mais aussi du fait d'un intérêt d'aller vers une agglomération plus grande et avec plus de ressources ou de marchés.

La vision métropolitaine des voisins prend peu en compte la direction des regards de ceux qu'elle appelle souvent « ses » territoires voisins, selon cette formule souvent entendue qui témoigne d'une appropriation de cette image. Les conférences de territoires menées en début de mandat par Alain Anziani regroupaient (dans un souci pratique) les communautés de communes en grands territoires, dessinés par la métropole. Malgré le caractère descendant, ils ont permis de reconnaître les liens existants entre territoires voir de les intensifier, comme nous le confirme un DGS d'une intercommunalité girondine intégrée à un PETR.

La **définition des territoires voisins n'est donc pas neutre et très souvent métropolitaine**, ce qui interroge sur l'intérêt d'un **décentrement du regard**. Alors que l'identité des « voisins » est imprégnée du regard métropolitain, il s'agirait peut-être d'élaborer une **vision construite plus collectivement, partagée** et en prenant compte des liens entre territoires.

## **Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ?**

### *L'État et les services déconcentrés : l'après-décentralisation*

Les relations entre les métropoles et leurs intercommunalités voisines se déploient sur une scène où jouent d'autres acteurs et peuvent être directement ou indirectement affectées par leurs actions. A cet égard, **l'action de l'État et des services déconcentrés** est dépeinte dans tous les territoires comme paradoxale, **les incitant à coopérer mais ne leur en donnant pas toujours les moyens voire les freinant ou concourant à les mettre en concurrence**.

Ainsi, l'État peut pousser les intercommunalités à coopérer via des initiatives législatives et réglementaires (cf. *Les coopérations, réponses à des incitations financières et normatives*). Nous ne reviendrons ici que sur l'objectif ZAN. Devant inciter les territoires à dialoguer pour un développement plus équilibré et moins consommateur de foncier, le ZAN renouvelle les relations entre intercommunalités. Parfois, il pousse effectivement au dialogue.

Il fut un des facteurs qui a conduit à la mise en place de la Conférence des Territoires de l'Orléanais ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)). À l'Eurométropole de Strasbourg, le nouvel exécutif s'est aussi saisi de la question et défend une répartition plus équilibrée des entreprises sur le territoire. Cela soulève cependant des critiques internes et conduit à une concurrence des territoires périphériques cherchant à attirer les entreprises que l'EMS n'accueille plus.

L'État peut aussi favoriser les coopérations via des aides, subventions et programmes. C'est ainsi que le pacte État-métropole signé entre l'État et Montpellier comprend tout un volet coopération doté d'une enveloppe de 300 000 euros. Ces incitations peuvent aussi être plus informelles et verbales telles que celles relatives à l'élaboration d'un schéma de coopération transfrontalière lorsque Strasbourg est devenue métropole.

Enfin, pour un chercheur rencontré, la décentralisation avait aussi pour objet d'inviter aux mutualisations et actions communes. Cependant, alors que l'État cherchait à rationaliser ses actions et dépenses selon la logique du *new public management*, dès les années 2000 un affaiblissement des services déconcentrés (qui pouvaient offrir de l'ingénierie gratuite et de la coordination) a pu être observé et la décentralisation a pu être ressentie (ou est relatée) comme un désengagement de l'État. Ainsi, les différents services déconcentrés auxquels la CC Lodévois et Larzac avait accès ont été amoindris. Désormais la communauté de communes n'a plus accès qu'à un guichet unique moins à même d'assurer un rôle de coordinateur entre ses actions et celles des intercommunalités voisines et de lui fournir rapidement et significativement l'ingénierie gratuite dont elle aurait besoin. Or, la question de l'ingénierie est majeure (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*).

Cela pose plus généralement la question de la place de l'État dans la décentralisation et les coopérations interterritoriales. En effet, une élue interrogée critique l'absence de l'État sur des sujets majeurs et notamment sur des conflits interterritoriaux. Le projet de champ captant des Landes du Médoc s'éternise et cela questionne plus généralement la place de l'État comme **arbitre** de ces conflits :

*« C'est un projet qui montre bien les failles et les limites du politique et du politique dans le sens noble du terme. Et je pense que c'est là où je plaiderai un peu pour remettre un peu de neutralité. Et la neutralité, pour moi, c'est l'État. »*

*« Je crois que, quand on arrive à une difficulté telle [...] on a envie de dire **mais que fait l'État ?** puisque c'est d'intérêt général et qu'il faut absolument préserver cette ressource, si les élus n'y arrivent pas et qu'il y a effectivement une incapacité à faire pour x raisons, il faut que l'État y mette son nez. Et quand je dis mettre son nez, c'est qu'il y a un arbitrage, **il faut arbitrer**. Et dire allez, on n'est plus dans la cour d'école pour savoir qui c'est qui est le meilleur, il faut y aller. »*

(Élue de BM)

Ainsi, le « **désengagement de l'État** » fait l'objet de plusieurs critiques. L'État chercherait à réduire ses budgets et à se décharger de certains fardeaux : c'est ainsi que l'État « à distance » pousserait les métropoles à se préoccuper de leurs « périphéries », et à assurer un certain équilibre et une péréquation pour réduire la fracture territoriale.

*« [Les services déconcentrés] ont eu de moins en moins de moyens et ils laissent beaucoup de territoires un peu désœuvrés quand même, dans leur dans leur capacité à se projeter sur leur stratégie territoriale. Donc ça, c'est un regret et en même temps ce n'est pas à nous de le faire [...] **Aujourd'hui, on est amené, les métropoles, à prendre ce rôle. Mais est-ce que c'est à nous de le faire ?** »*

(VP de BM)

Également, un agent de l'EMS, en faisant référence à la ZFE, affirme que l'État « *balancerait la patate chaude* » aux intercommunalités. Un technicien d'Orléans métropole souligne aussi que « *l'État nous incite à faire de l'inter-territorialité, de la réciprocité... mais il passe son temps à nous balancer des sujets qui nous sèment la zizanie* ». Il cite notamment l'exemple de la GEMAPI :

*« On se retrouve à devoir gérer, en inter-territorial un sujet qui aurait dû rester celui de l'État ; et sans transferts de moyens...on se retrouve à ne pas réussir à se mettre d'accord entre dix EPCI. Mais en fait on vient remplacer l'État par un établissement public commun donc on est bien à l'idée que ce n'est pas à l'échelle de chaque EPCI que ça se gère et donc à une échelle supérieure par nature. [...] Bref, ça crée des sujets de conflit [...] déjà que coopérer ce n'est pas un long fleuve tranquille. »*

Avec derrière des enjeux sociaux et financiers, la GEMAPI peut tendre les relations entre intercommunalités. Les enjeux financiers sont d'autant plus sensibles que l'État n'a pas transféré de moyens aux intercommunalités mais leur a donné la possibilité de lever une taxe. Aux territoires de déterminer montants et modalités, d'où les tensions et ce d'autant plus que des territoires moins concernés par le risque d'inondations ne comprennent pas pourquoi ils

devraient payer pour la métropole. Enfin, la GEMAPI peut aussi conduire à des inerties : faute de moyens, deux communautés de communes girondines semblent délibérer pour l'abandon d'une digue plutôt que de risquer d'engager leur responsabilité pénale.

La rationalisation budgétaire peut aussi contribuer à mettre en concurrence les territoires qui sont davantage dépendants des appels d'offres et subventions (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*). La multiplication des programmes, contrats, politiques et leur « zapping » seraient aussi une source d'épuisement pour les territoires et pourraient menacer certains de décrochage. En outre, selon Magali Talandier, cela ne favorise pas la continuité des actions et coopérations menées et renchérit leur coût. Enfin, les normes étatiques peuvent aussi venir renchérir le coût des coopérations ou créer de l'inertie. Alors qu'une vice-présidente de Montpellier 3M voulait développer une action davantage tournée sur l'agroécologie, elle fut freinée par le maintien de l'opposition entre agriculture et écologie : « *Alors de moins en moins. [...] mais là où ça persiste c'est dans les services de l'État. Vraiment là, c'est compliqué* ».

Ainsi, les acteurs rencontrés mettent en lumière les actions paradoxales de l'État qui interfèrent avec les dynamiques de coopération à travers la mise en œuvre de la décentralisation, de la subsidiarité, des normes et lois imposées et des dotations en moyens financiers et ingénierie. Souligner les failles de l'État ne doit pas pour autant mener à le transformer en bouc émissaire, au dépend d'une remise en question interne.

### ***La région et le département : freins ou facilitateurs ?***

Un des choix de notre enquête était d'intégrer d'autres acteurs des territoires pour mieux comprendre la complexité des relations, qui ne fonctionnent pas forcément en duo métropoles-intercommunalités voisines. Celles-ci intègrent aussi d'autres instances comme la région et le département. Selon les compétences et les choix politiques, ces deux autres strates participent aux liens entre les territoires à d'autres échelles ou peuvent au contraire, dans un jeu d'acteurs plus complexe, freiner certains *changements*, comme l'exprime Marie-Christine Jaillet :

« *Le récit interterritorial a du mal à prendre [...] mais les régions estiment que l'aménagement relève de leurs compétences et en font une chasse gardée [...] or ce qui se joue dans l'interterritorialité c'est aussi de l'aménagement d'où la concurrence [...] après si ce n'est les plans/schémas d'aménagement, les grandes régions ne semblent pas assumer leur rôle d'aménagement, d'animateur territorial donc ça crée aussi de l'inertie...quant aux départements ils sont parfois chagrinés du rôle que cherche à*

*jouer les métropoles. Ils se sont toujours positionnés comme les défenseurs et les chantres des territoires ruraux et de la ruralité ».*

Le **département**, alors que son rôle a été amoindri par les dernières réformes territoriales, joue un rôle assez différent selon les territoires étudiés, mais cherche généralement à garder une influence en se faisant le porte-voix des territoires ruraux au risque de créer une dichotomie avec les métropoles. Cette dernière peut attiser des tensions, notamment sur la question de l'eau en Gironde. Une élue métropolitaine, explique le rôle ambiguë du département sur l'eau, alors qu'il n'est pas compétent et qu'il rejoue une opposition rural/urbain :

*« Le problème du département, c'est que la moitié des habitants se trouvent dans la métropole et la métropole a énormément de compétences, plus que le département dans certains domaines, notamment dans l'eau. Le département n'a pas la compétence eau. Pour autant ça ne l'empêche pas d'exercer une politique départementale de l'eau via des relations privilégiées avec le monde rural qui va quelque part contribuer à cette dichotomie un peu rural/urbain. Ils sont dans une espèce de contre-pouvoir. »*

Cependant, malgré cette incarnation politique du monde rural, il convient de rappeler que dans les faits une grande partie des aides et des budgets départementaux sont tournés vers la métropole où se concentrent les inégalités (**Monographie de la Gironde**).

Sur d'autres thèmes, le département de la Gironde s'est saisi des coopérations, animant des conférences territoriales avec des acteurs variés, des inter-PAT ou encore des Pactes territoriaux. Cette animation du dialogue entre territoires pourrait se superposer à l'action de Bordeaux Métropole dont l'échelle choisie est justement le département et notamment lorsque les compétences sont les mêmes (alimentation-agriculture, mobilités-vélo, eau). Ce risque de superposition ou de conflit entre deux instances sur la même échelle de coopération et les mêmes compétences semble réel en Gironde, même si les services départementaux et métropolitains semblent dialoguer, et que le département n'a pas pour l'instant de politique de contractualisation, contrairement à la région avec les Contrats Opérationnels de Mobilité (COM). Ceci pose un risque de sur-sollicitation de territoires en manque d'ingénierie pour répondre aux demandes, comme le décrit ici un DGS d'une CC girondine :

*« On a parfois du mal à être un interlocuteur parce qu'on n'a pas la capacité d'aller même écrire nos éléments de coopération. Le contrat opérationnel des mobilités qu'on va devoir faire avec la région. Sauf que sans chargé de missions mobilités, sans **techniciens spécialistes des mobilités**, je ne vois pas comment on va aller discuter avec les **techniciens de la région**, on va vite être à court. »*

En outre, les **concurrences politiques entre ces échelons et les métropoles** peuvent rendre plus difficile la mise en œuvre de coopérations sur des politiques publiques qui peuvent faire appel aux compétences des différentes entités. En revanche, **l’alignement politique**, entre région, département et métropole semble un atout, comme à Montpellier où les actuelles mandatures semblent créer un contexte favorable (notamment lorsque les élus d’intercommunalités voisines siègent à la région ou au département) même si cela ne suffit pas forcément à éviter des conflits ou permettre le dialogue et éviter les superpositions. En Gironde, les acteurs ne nous ont pas signifié de réel conflit après le recentrement des contrats métropolitains sur le département, tandis que les coopérations extra-départementales semblaient avoir pu être critiquées à l’époque.

Ainsi, l’échelle départementale peut rester une référence, moins structurelle que fonctionnelle ou identitaire. Sur le thème de l’eau en Gironde, malgré la position du département pour les intérêts du monde rural, une élue n’exclue pas son rôle sur un autre plan :

*« Moi, je pense que **le département aurait un rôle à jouer comme base d’interconnexion**. J’ai parlé d’un syndicat départemental ou d’un Parlement de l’eau dans le département, c’est à dire qu’il aurait un rôle à jouer dans comment favoriser les coopérations territoriales autour de la ressource en eau. Et quand je parle d’interconnexion... Je pense que ce serait de son **rôle politique**. Il a beaucoup plus d’aura et beaucoup plus de pouvoir d’influence pour exercer, pour aller vers ça et pour éviter ce qui se passe aujourd’hui. »*

L’échelle département a été également citée par Jean-Marc Offner sur les mobilités qui reste selon lui « fonctionnellement structurante ». La région peut également pour certains acteurs constituer un acteur essentiel pour répondre aux enjeux de mobilités et de transition, comme le souligne un agent de l’EMS :

*« C’est ça qu’il faut réussir à gérer **et là il faut que la région soit pilote, parce que nous on n’est pas légitime à sortir trop de notre territoire...** Déjà qu’on est vus comme la grosse métropole, qui veut tous nous absorber. C’est l’urbain contre le rural, entre guillemets, pour caricaturer. Si on arrive avec nos gros sabots pour dire voilà, il faut aller plus loin, plus fort, parce que nos autoroutes sont saturées par vos voitures qui arrivent tous les matins depuis la campagne, ça ne va pas bien se passer. [...] **Il faut vraiment qu’on ait une vision régionale qui montre bien la complémentarité des différents territoires.** »*

Plus généralement, ces deux collectivités territoriales constituent un acteur de plus à mobiliser pour certains projets : les routes départementales, lorsqu’elles sont concernées par un projet comme le bus à haut niveau de service reliant Gignac à Montpellier, complexifient la

démarche. La région doit elle aussi être associée dans les discussions lorsque l'intercommunalité n'est pas AOM. En Gironde, il nous a été rapporté par un DGS d'une CC que la Nouvelle-Aquitaine, en raison de retard sur ses dossiers, était difficile à mobiliser, donnant lieu à des montages particuliers :

*« J'ai un collègue qui a fait des bonds quand il a découvert qu'on avait un schéma directeur vélo alors qu'on n'a pas la compétence AOM et qu'on réalise concrètement des aménagements, co-financés par l'État, alors qu'au contrôle de légalité ils auraient dû nous dire que le dispositif...bon...ça c'est la réalité de terrain. »*

#### **Mais est-ce que la région est invitée aux réunions ?**

*« Normalement elle l'est. Et normalement on devrait avoir, dans le cadre du COM une délégation pour le faire de la région. Et la région nous a expliqué qu'elle a de deux ans à deux ans et demi de retard donc, le contrat sera signé dans quelques années et il régularisa toutes les pratiques informelles du jour. »*

Au-delà de la difficulté à intégrer un autre acteur, il s'agit aussi pour les métropoles de **s'adapter aux différences dans les prises de compétence et à la gouvernance particulière**, comme l'affirme une vice-présidente à Montpellier 3M :

*« Le problème de l'inter-territorialité c'est la gouvernance de la mobilité et la pluralité des acteurs [...] Il y a une mauvaise gouvernance par le morcellement de la compétence. »*

Cependant, la prise de compétence pour des intercommunalités plus petites, sans lignes régulières, peut s'avérer aussi fragilisante.

Au-delà de ce morcellement, la région a aussi ses politiques, et celles de la métropole et des territoires voisins ne doivent pas les concurrencer, comme nous l'explique un DGS d'une intercommunalité voisine de Bordeaux :

*« Donc à nous de le concrétiser aujourd'hui pour que des bus de la métropole puissent prolonger un peu leur ligne. Donc là, la Région nous dit OK à condition que ça ne vienne pas concurrencer des lignes régionales, ce qui est entièrement logique. »*

Ce morcellement de la compétence, la différence de temporalité et la possible concurrence plus que coopération du couple métropole-région (cf. *Erreur ! Source du renvoi introuvable.*) interroge quant à un fonctionnement plus intégré qui permettrait un équilibre entre ces acteurs, comme nous le précise un vice-président d'Orléans métropole :

*« La question, c'est comment on prolonge nos lignes fortes jusqu'aux limites de l'agglomération et comment on les coordonne avec le transport interurbain régional ou l'étoile ferroviaire et que les CC concernées fassent après du rabattement en arête de poisson sur les principales lignes qu'on aura ainsi définies. »*

La question de la « bonne échelle » revient ainsi régulièrement : est-ce qu'il vaudrait mieux gérer l'eau à l'échelle départementale et les mobilités à l'échelle régionale, alors que certaines régions sont jugées trop grandes ? La question d'instances de coopérations, comme les syndicats mixtes, peuvent aussi jouer un rôle dans la délimitation des périmètres des coopérations sur ces sujets.

### ***Les agences d'urbanisme ou de développement entre élargissement de leur périmètre d'action et recherche d'une place dans les coopérations***

Sur les quatre territoires étudiés, trois ont une agence d'urbanisme (Strasbourg avec l'ADEUS, Bordeaux avec l'a'urba et Orléans avec TOPOS). Dans chaque cas, elles investissent de manière dynamique le thème de l'interterritorialité et des coopérations. À Montpellier, si l'ancien président de l'agglomération, Georges Frêche, s'est historiquement opposé à la constitution d'une agence, souhaitant que les études et projets soient menés par les services internes de l'intercommunalité, la création d'une agence d'urbanisme est aujourd'hui un enjeu, tant technique que politique, clivant en interne, attestant que les agences ne sont pas des entités neutres.

Pour les trois territoires, si les agences étaient à l'origine un instrument des métropoles, leurs périmètres d'intervention se sont progressivement élargis au péri-métropolitain. Ceci s'explique par une logique d'accompagnement des dynamiques métropolitaines et territoriales et dans une réflexion prospective plus globale, comme l'évoque le membre d'une agence :

*« L'échelle qui est une des plus pertinentes est celle des aires urbaines et finalement, de fait ce sont des échelles, où il n'y a que très peu de gouvernance. Et donc ça pose un certain nombre de difficultés. **La mission des agences est d'essayer de pallier ce manque de gouvernance.** »*

Dans les trois territoires, les agences cherchent à se positionner en « **facilitatrices** » ou « **promotrices** » **des coopérations**. D'ailleurs, plusieurs membres de ces agences organisent des ateliers sur ce thème, notamment en lien avec la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme), avec des réflexions, partage d'expériences et constitution de documentation. Plusieurs exemples attestent de leurs engagements sur ces coopérations, avec des intensités

différentes, comme à Bordeaux pour les contrats de première génération avec Angoulême notamment, à Strasbourg sur les deux contrats de réciprocité ou encore dans les territoires Orléanais avec un rôle de secrétariat et de préparateur de la Conférence des territoires ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)). Les productions de données relatives aux flux interterritoriaux comme dans le Bas-Rhin sur les flux alimentaires, ou les contributions relatives aux mobilités et au ZAN dans l'Orléanais sont aussi des supports pour ces coopérations. Également, la documentation produite par l'agence d'urbanisme de Bordeaux sert aux diagnostics réalisés par les services, même si elle n'est pas associée aux CoNECT.

Elles peuvent ainsi faire valoir leur rôle d'acteur neutre, en « dépolitisant » des coopérations, et en assurant une animation de celles-ci qui dépasserait les changements d'orientation politiques. Concernant ce dernier point, cela reste difficile à établir car les agences d'urbanisme ne sont pas forcément légitimes à donner une impulsion aux coopérations par rapports aux exécutifs intercommunaux. Le rôle qu'elles ont à jouer dans les coopérations paraît encore flou, d'où de possibles tâtonnements, comme l'évoque un acteur alsacien :

*« Pour être franc [...] je ne trouve pas que la plus-value de l'ADEUS sur le contrat de réciprocité soit éclatante. Alors, est-ce que c'est la problématique de l'ADEUS ou c'est la responsabilité de chacune des collectivités, techniciens et élus, de ne pas apporter plus d'éléments dans la réflexion ?  
La question est ouverte. »*

En Gironde, comme nous l'avons mentionné, l'a'urba n'a toutefois pas été associée à l'élaboration des CoNECT. Une des raisons avancées par un agent de la métropole est que tous les territoires des contrats ne sont pas adhérents de l'agence. Si TOPOS est associée à la Conférence des territoires, alors qu'ils ne sont pas tous adhérents de l'agence, cela pourrait représenter à termes une difficulté ; quoique les contrats ou dialogue interterritoriaux peuvent aussi déboucher sur des adhésions aux agences...

En effet, pour celles-ci, être associées à ces coopérations permet d'approcher des territoires et d'établir des relations parfois dans une logique d'ouverture de leur marché, comme en témoigne une DGS d'une intercommunalité vosgienne, qui se situe a priori aussi dans l'aire d'attractivité de l'agence d'urbanisme nancéienne :

*« Ce qu'il en reste pour nous [du contrat], ce sont des liens qui se sont créés avec l'agence d'urbanisme, l'ADEUS avec qui on travaille. »*

Un autre acteur confirme les liens qui s'établissent entre les différents travaux de l'agence et le territoire :

*« Ils [l'ADEUS] ont été associés dès le début par l'Eurométropole. Et en fait quelque part on a dit l'organisme de support ça pourrait être l'ADEUS et on a tous adhéré à l'ADEUS. Par ailleurs, on est en train d'élaborer un PLUi et c'est l'ADEUS qui le fait. Donc c'est très bien comme ça. »*

Aujourd'hui, les agences accompagnent par exemple les intercommunalités sur leurs documents d'urbanisme ou la réalisation d'études. Elles peuvent aussi jouer le rôle d'observatoires pour l'ensemble des territoires de leur nouveau périmètre. Pour aider le positionnement de TOPOS sur l'interterritorialité, un versement symbolique aux autres intercommunalités a été proposé dans un premier temps. Mais à la demande de la métropole, l'agence a été conduite à demander une plus grande participation aux autres territoires, comme le décrit un agent d'un PETR orléanais :

*« L'agence d'urba ne travaillait que pour la métropole, avec des financements de la métropole et de l'État. A un moment, elle s'est dit que ce serait bien de s'agrandir et de travailler pour les territoires autour. **La métropole était ok et en a profité pour diminuer ses subventions [...] donc il a bien fallu que l'agence trouve des moyens ailleurs.** »*

Depuis l'élargissement de leurs périmètres, les trois agences cherchent donc à se faire reconnaître comme agence de ces périmètres et non plus comme « agence de la métropole ». Dans les trois cas, la transformation du nom de l'agence atteste de ce repositionnement. Ainsi, l'ADEUS est devenue Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur pour marquer le caractère transfrontalier (plutôt qu'Agence de l'agglomération strasbourgeoise) ; l'AUAO, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise est devenue TOPOS pour Territoires de l'Orléanais - prospectives, observations, stratégies ; l'a'urba est devenue l'Agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine et non plus Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole.

*« On a travaillé sur un nom à l'époque. [...] Les territoires voisins dans un de leurs SCoT, ils se sont appelés les territoires ruraux de l'Orléanais. **Donc on a dit si vous êtes des ruraux, tous ensemble on fait Territoires orléanais pour aussi montrer une notion d'adhésion à une image commune.** »*

(Membre de TOPOS)

Ce repositionnement n'est pas toujours évident illustrant d'ailleurs le poids de l'histoire et surtout des représentations (cf. *Le poids des représentations*) : les agences bordelaises et orléanaises **restent souvent vues comme les agences de la métropole** :

*« On est confronté au fait que TOPOS, son ADN, il est métropolitain. Même si leur travail est super... mais ils ne savent pas faire... enfin... ce sont des urbanistes. »*

(DGS d'une CC voisine d'Orléans)

*« On nous a souvent reproché d'être l'agence de Bordeaux Métropole. Or, ce n'est pas à l'agence une collectivité. »*

(Urbaniste à l'a'urba)

La question de l'adhésion financière ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)) et les positions politiques peuvent aussi représenter un frein. Mais plusieurs éléments peuvent concourir à dépasser ces représentations. Tout d'abord, les agences d'urbanisme peuvent faire bénéficier de leur expertise, observatoires et instruments. La mise à disposition de ces outils peut les rendre plus légitimes aux yeux des territoires :

*« On a compris l'intérêt qu'il y avait à adhérer à TOPOS [...] TOPOS a des observatoires, des outils et des moyens numériques [...] par exemple leur définition des enveloppes urbaines nous a permis de mieux défendre nos bourgs face à la DDT. »*

(DGS d'une CC Orléanaise)

La gouvernance de ces agences peut aussi jouer sur l'adhésion des territoires comme dans le cas de TOPOS où une gouvernance partagée est en train de se mettre en place. Cependant, une distorsion peut exister entre des intercommunalités qui auraient la volonté et les moyens de se projeter dans l'interterritorialité et adhérer à l'agence pour bénéficier de leurs études (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*).

Les agences mettent également en avant leur caractère multipartite et leur ingénierie mise au service des territoires pour faire du lien entre eux :

*« Une instance multilatérale, multi partenariats dont l'objectif intrinsèque, c'est de faire de l'inter-territorialité. Une inter-territorialité inter-partenaire parce qu'on travaille qu'avec des partenaires. Toutes nos études, tout ce qu'on produit n'est pas à destination d'un partenaire, mais de l'ensemble des partenaires. L'Agence d'urbanisme pourrait être une instance qui fait de la coopération multilatérale. »*

(Acteur d'une agence d'urbanisme)

Par ailleurs, étant majoritairement financées par les métropoles, les agences peuvent contribuer à un partage d'ingénierie des métropoles vers les intercommunalités voisines, comme l'évoquait un acteur de l'a'urba :

*« Dans son financement, il y a beaucoup d'études qui sont faites pour la métropole, mais aussi beaucoup d'études qui bénéficient des financements de la métropole pour aller sur les territoires périphériques. [...] Il y a un **objet de transaction territoriale dans la coopération, la métropole finance de l'ingénierie territoriale sur des territoires périphériques. On est vraiment dans une forme de processus de coopération où l'agence est elle-même l'objet de cette coopération.** »*

C'est peut-être ici que se trouverait un intérêt à travailler avec les agences d'urbanisme, dans un partage d'ingénierie mutualisée, que les territoires voisins pourraient s'approprier.

### ***La société civile : une inclusion souhaitable mais encore limitée ?***

Réfléchir au rôle de la société civile dans les coopérations implique de questionner l'intérêt de la coopération : pour **qui** coopère-t-on ? A priori, pour les citoyens ; pour améliorer leur quotidien et qu'ils ne pâtissent pas des effets de frontières et de l'absence de dialogue ou de coordination. Comme évoqué par la présidente de l'EMS : « **les habitants de nos communes ne connaissent pas les limites territoriales** ». Or, la fragmentation des compétences et les limites administratives peuvent être incompréhensibles et pénalisantes pour les usagers comme le rappelle un acteur des mobilités à propos d'une harmonisation des offres et une billettique unique sur les transports en commun girondins :

*« Mais personne ne fait train + bus. Pourquoi ? Parce que vous avez des exploitants différents, des tarifs différents et donc une information voyageurs non coordonnée. Typiquement, si le train a du retard dans le sens de l'aéroport, votre bus ne vous attend pas. »*

De plus, la société civile organisée en **association**, peut jouer un **rôle d'appui** et d'aide à la mise en place de différentes politiques. Par exemple, ils peuvent remonter les problématiques des usagers comme témoigne un DGS d'une intercommunalité alsacienne :

*« Il y a eu des organisations de type associatif, d'associations d'usagers avec des comités de lignes qui ont été mis en place. Et ces comités de lignes ont vraiment un rôle de veille par rapport aux modifications des horaires, par rapport au service, par rapport au cadencement. »*

Rappelons toutefois le positionnement ambivalent de la société civile entre usagers et acteurs pouvant s'organiser en groupes d'intérêt pour défendre certaines positions :

- sur le territoire Orléanais, la mise en place d'une liaison ferroviaire entre Orléans et Châteauneuf est suspendue après l'opposition des habitants des communes centres de la métropole qui craignaient nuisances sonores et coupures urbaines

- en ce qui concerne le projet de champ captant dans le Médoc les associations environnementales et les sylviculteurs se sont opposés au projet et ont ainsi grandement modifié l'agenda politique

La société civile n'est donc pas neutre : elle s'organise en groupes d'intérêt ou associations qui peuvent porter, défendre ou bloquer des projets. Ainsi, la réticence à les intégrer, notamment avec pour argument la dimension chronophage de cette démarche, est à mettre en regard avec la capacité de mobilisation de la société civile contre des projets, les retardant ou pouvant parfois les annuler.

Si la société civile peut être un acteur déclencheur ou au contraire empêchant des coopérations, elle peut permettre par son implication d'enrichir celles-ci ou en devenir le support. Dans le cas de la stratégie agro-écologique de Montpellier 3M, plusieurs événements ont été construits en partenariat avec la société civile, comme les *4 saisons de l'agroécologie* ou la plateforme *BoCal* qui recense les points de vente en circuits courts dans la région montpelliéraine. Les acteurs des intercommunalités peuvent assurer un rôle de coordinateurs ou de mise en lien des acteurs économiques ou associatifs comme le déclare une vice-présidente de Montpellier 3M :

*« Ça ne veut rien dire contractualiser avec un territoire, ça n'a pas de sens. Ce sont les acheteurs des territoires qui contractualisent avec les producteurs, les offreurs de nos territoires. Par contre, ce qu'on peut, c'est montrer aux acteurs de la filière que les territoires s'y intéressent, produire de la donnée, produire de l'info, des études, provoquer des groupes de travail. »*

Alors que l'impulsion politique a été structurante pour mener les différentes politiques agro-écologiques, l'éviction d'Isabelle Touzard, vice-présidente à l'alimentation, a mis en lumière l'intérêt de l'implication de la société civile pour la pérennité des actions, comme le montre la citation d'une agente de Montpellier 3M :

*« Quand Isabelle Touzard a quitté ses fonctions en 2017, des acteurs du système alimentaire [...] se sont éloignés de la métropole parce que Isabelle Touzard avait créé une émulation, une grande confiance autour de sa politique publique. [...] Et puis d'autres, au contraire, ont essayé d'accompagner la nouvelle équipe d'Isabelle Touzard et de poser des jalons pour que cette politique s'inscrive dans une continuité. »*

Face au risque de rotation politique et d'affaiblissement voire de fin du portage des coopérations, l'inclusion d'acteurs de la société civile dans une logique multipartite semble pouvoir contribuer à la pérennité de ces politiques. L'implication d'associations pour assurer la longévité des coopérations est par exemple une piste explorée par le GECT Lille-Kortrijk-Tournai sur les coopérations transfrontalières.

Mais cette coordination des acteurs économiques et associatifs n'est pas toujours évidente. En effet, les programmes d'actions et temporalités des collectivités peuvent ne pas correspondre à ceux des acteurs économiques (carnets de commandes déjà remplis, volonté d'aller rapidement sur des actions concrètes, besoin de rentabilité économique), comme en témoigne une agente de la métropole bordelaise qui tente de les intégrer au CAA :

*« On a eu personne et on a eu beaucoup de mal à avoir des personnes du monde viticole, ce qui est un peu un comble quand on est à Bordeaux Métropole. [...] Et globalement le monde économique. C'est très difficile de les atteindre, soit parce qu'ils n'ont pas le temps. Soit parce qu'en fait, ils ne voient pas du tout d'intérêt à venir travailler avec nous. »*

Cependant, ils peuvent participer à des coopérations, même sans contrat entre intercommunalités ou après un lien éphémère, comme dans le cas du Val de Garonne. Cela suffit selon cette élue qui relativise la nécessité de formalisation politique :

*« On n'a pas de contrat ou de coopération, mais oui, ils [les acteurs du monde agricole de Val de Garonne] y sont inclus. Forcément, puisque c'est quand même la relocalisation de certaines productions. C'est vraiment notre grenier. »*

#### **Et est-ce qu'il y aurait un intérêt à relancer des coopérations ?**

*« Oui peut-être, mais peut-être pas sous les contrats qu'on fait aujourd'hui. Je pense qu'il faut trouver une autre formule, plus adaptée à des enjeux très sectoriels, moins globaux. On n'a pas encore défini, mais vu que ça fonctionne pas si mal sur l'alimentaire avec eux, est-ce qu'il y a vraiment besoin de formaliser ça ? »*

A propos des PAT, un membre de la société civile de l'Orléanais souligne que les collectivités territoriales peuvent encore avoir du mal à animer et coordonner les différents acteurs, surtout quand ils sont issus de la société civile. Cet acteur ajoute qu'elles ne sont pas nécessairement formées à cela ou n'ont pas forcément le temps, les moyens ni le réflexe et l'habitude d'associer des partenaires extérieurs. *In fine*, la communication est une compétence qui s'apprend et serait peut-être à développer pour cet acteur et permettrait de faciliter le lien et

dialogue entre les acteurs des collectivités et de la société civile. Cela permettrait aussi d'éviter le recours à des bureaux d'étude extérieurs pour réaliser des diagnostics du territoire - territoires que connaissent les acteurs - causant des temporalités longues pour des résultats parfois éloignés des réalités vécues.

La coopération transfrontalière nous donne également un aperçu de cette implication de la société civile. Les citoyens ou acteurs économiques représentent aussi des flux qui dépassent les frontières et le rôle structurant de la coopération transfrontalière est aussi de faciliter la vie des transfrontaliers. Mais comme le rappelle un agent d'un GECT, « *la société civile doit être dosée à juste valeur* » et les inclure dans les coopérations pourrait également plus globalement répondre aux enjeux de renouvellement des formes de participation démocratique.

## **Conclusion du chapitre II**

Les acteurs sont bien ceux qui réalisent les coopérations, et y voient tous un intérêt. Lorsque ces intérêts sont divergeant, ou bien que les rôles et compétences sont mal définies, une instance ou un acteur tiers neutre semble pouvoir être un levier. La complexité des jeux d'acteurs, intégrant de nouveaux participants comme la société civile, est souvent montrée comme un frein, alors qu'elle serait peut-être **la raison même des coopérations, c'est-à-dire faire s'accorder toutes ces voix.**

Tous ces acteurs ont souligné des limites et leviers aux coopérations dont nous efforcerons ici de prendre du recul, **car si les acteurs peuvent pointer du doigt des freins aux coopérations, est-ce vraiment le problème exogène qui les en empêche ou une question de volonté ?**

## Chapitre III : De la mise en œuvre des coopérations - quels freins, quels leviers ?

### Introduction du chapitre III

Une question se pose désormais : **comment une volonté, un portage se concrétise-t-il en une coopération effective ?** Car, vouloir coopérer semble une chose ; coopérer effectivement une tout autre... De fait, nous avons constaté que **la coopération ne se décrète pas, elle se fait progressivement**. Mais alors, quels sont les facteurs favorisant ou freinant ce passage du vouloir au faire ? En nous plongeant un instant dans la mise en œuvre des coopérations, nous reviendrons sur ces facteurs que nous aborderons en trois temps : tout d'abord **le poids des représentations** ; puis, **les moyens et pratiques des acteurs**, et enfin, **l'importance de l'identification des besoins**.

### Le poids des représentations

*« Un phénomène historique existe sur deux plans. Le premier est celui des réalités. L'autre celui des représentations ou l'imaginaire »*

**Jacques Le Goff**

### *Vers un dépassement des antagonismes historiques : fixation des périmètres et récit commun*

Dans les quatre territoires, *« la question des représentations et des personnalités [est] vraiment une clef essentielle »* (élu à Orléans Métropole). Parmi ces représentations, les **antagonismes historiques** (cf. monographies) **sont un frein certain aux coopérations**. Néanmoins, **deux éléments semblent atténuer ces antagonismes**. Le premier repose sur la  **croyance en une fixation des périmètres métropolitains**. Pour le président d'une communauté de commune voisine, *« Montpellier n'est plus l'ogre métropolitain »* ce qui apaiserait les relations avec les CC qui voient leur indépendance garantie et qui ne risquent plus d'être « intégrées » contre leur volonté à la métropole. Cependant, cette croyance n'est performative que si elle est partagée. Si un directeur à Orléans Métropole affirme qu'« *il n'y a plus de débat sur le périmètre de la métropole. Or, c'est plus simple d'entrer dans des relations*

*de confiance quand on sait que le projet n'est pas d'étendre le territoire, et que l'on est tous sur des territoires qui sont stabilisés* », il reste que plusieurs territoires nourrissent toujours une « *méfiance vis-à-vis d'une métropole qui pourrait s'agrandir encore* » (membre d'un PETR).

Le deuxième élément capable d'infléchir les antagonismes est **l'émergence d'une culture ou d'un récit communs**. Ainsi, malgré les dissensions, cinq intercommunalités se sont jointes à Montpellier 3M pour une candidature commune au titre de Capitale européenne de la culture. Reposant sur une mise en récit commune des territoires, cette candidature fédère et permet de dépasser les oppositions passées (**Monographie des territoires montpellierains**).

La mise en récit est aussi majeure dans l'action de la métropole bordelaise. Le président Alain Anziani s'appuie sur une identité commune autour du bordelais véhiculant l'image d'une métropole liée à son arrière-pays. Le tourisme et l'image de marque du bordelais peuvent favoriser cette entreprise qui accompagne la dynamique de signature de certains contrats bilatéraux. A l'inverse, l'absence de récit freinerait les coopérations dans les territoires de l'Orléanais car « *faire commun c'est aussi écrire ensemble un récit commun des territoires. Et ça c'est quelque chose sur lequel il faut que l'on travaille car on le voit bien ici, les travaux inter-territoriaux prennent difficilement* » (membre de TOPOS).

**S'il ne faut** « *jamais minorer le discours qui loin de n'être qu'un simple élément de langage peut avoir un caractère performatif ayant son importance dans le champ des politiques publiques* » selon Marie-Christine Jaillet, **certaines limites** sont à souligner. D'une part, se pose la question de la **durabilité de ce récit**. Dans le cas de Strasbourg, une certaine tradition d'union autour de projets structurants pour le territoire existe malgré les divergences politiques. Cependant, cette « *Union sacrée alsacienne* » comme la décrit le DGS d'une collectivité, qui a fédéré les territoires sur des sujets tels que le tourisme, l'économie, le développement de l'aéroport, est aujourd'hui affaiblie selon certains acteurs par le fait que les élus écologistes de l'EMS ne se retrouvent pas dans tous les projets. Quant à Bordeaux, le récit coopératif est incarné par l'actuel président. Mais comment s'assurer que ce récit ne fane pas lors du changement de mandature et qu'il soit davantage associé aux territoires plutôt qu'aux individus ?

Par ailleurs, ce récit peut buter lorsque **les anciennes postures politiques restent plébiscitées par la population**. Ainsi, certains élus des territoires voisins girondins peuvent s'appuyer sur un discours anti-métropole comme source de gains électoraux. Dès lors, l'adhésion au récit bordelais ou la signature d'un contrat avec la métropole pourrait saper la

crédibilité d'engagements politiques locaux. Cela montre à quel point ce récit peut être difficile à ancrer.

Il l'est d'autant plus que **le récit des coopérations métropoles - intercommunalités voisines n'était pas, jusque récemment, relayé par l'État**. Celui-ci mettait davantage l'accent sur les petites villes de demain ou les territoires d'industries pour éviter d'attiser le mécontentement (notamment après la crise des gilets jaunes) comme l'affirme Marie-Christine Jaillet. **Ce récit fait aussi face à des récits concurrentiels** déployés au niveau national, régional, départemental mais aussi local. En effet, lors de tensions ou pour obtenir une réaction de l'État, certaines intercommunalités rurales ou périurbaines mettent davantage en scène le discours de l'abandon des territoires. D'autres s'appuient davantage sur un récit du local, du « chacun chez soi », plus performatif et moins complexe que le récit de l'interterritorial déjà évoqué. Plus généralement, Alain Faure souligne que **les intercommunalités** font souvent face à un défaut de récit politique de sorte qu'elles **restent perçues comme un objet très technique et complexe**. Or, pour un membre de TOPOS :

*« On n'a pas que du fonctionnel à donner aux gens... l'intercommunalité ce n'est pas que du technique... c'est en dépassant ça qu'on permettra l'appropriation par les gens... et pour que les territoires fassent projets ensemble, écrivent un récit ensemble, ça passe aussi par cette adhésion. »*

Ainsi, **par sa dimension performative, parce que parfois dire c'est aussi faire** (cf. *Le vocabulaire des coopérations : des mots encore des mots ?*), **le récit semble un levier qui favorise les coopérations** ou du moins créant un terreau fertile. **Reste que ce récit construit, non inné, est fragile**. Il en va de même de l'atténuation d'un autre construit : l'opposition urbain/rural oscillant entre atténuation et réactualisation.

### ***Opposition urbain/rural : entre affaiblissement et réactualisation***

Si les discours contribuent à façonner la réalité, **ils sont aussi façonnés par des représentations historiquement, socialement, politiquement ou médiatiquement construites** qui viennent également influencer les relations entretenues entre les acteurs des intercommunalités. Cette double dimension se retrouve dans **l'opposition urbain/rural** qui semble **s'affaiblir ou être réactualisée** au gré des contextes et des acteurs **affectant les possibles coopérations**.

Ces représentations viennent bien de chaque territoire et interagissent entre elles. Elles peuvent tout d'abord **alimenter des positions défensives vis-à-vis des métropolitains**. Ainsi, le maire de Palavas-les-Flots, commune littorale du Languedoc-Roussillon, a refusé pendant longtemps le prolongement du tramway jusqu'à la mer, ne souhaitant pas voir les Montpelliérains venir sur les plages de la commune (ce qui se fait tout de même depuis des années, mais en suivant un chemin non aménagé allant du terminus du tramway jusqu'aux plages). En Gironde, les maires des communes littorales témoignent également d'un agacement face aux Bordelais qui viendraient profiter des plages sans contribuer à l'économie locale ou ne voulant pas devenir la « banlieue de Bordeaux ». **Ces préjugés influencent aussi les coopérations** lorsque les habitants aisés d'une intercommunalité périurbaine peuvent ne pas vouloir des « *ploucs qui débarqueraient avec leur tracteur et leurs bottes boueuses* », comme relaté à propos de deux CC alsaciennes. **Ces préjugés vont donc dans les deux sens - de l'urbain vers le rural et inversement - et sont cristallisés au gré de crises**, comme l'exprime cette élue de Bordeaux Métropole à propos du conflit autour du projet de champ captant des Landes du Médoc :

*« Il y a une très **profonde représentation extrêmement négative de l'urbain**. L'urbain qui est riche, qui dépense sans compter, y compris son eau. [...] Pour travailler sur un projet comme ça, il faut presque autant travailler sur le mental, sur le comportement, sur les représentations que sur le choix même du projet. »*

*« Alors pour le rapport entre territoires ruraux et urbains, je parle de **surreprésentation négative du rural périurbain**. Je pourrais dire la même chose de l'urbain vers le rural. Je pense qu'on est tous empreint de clichés, qui exacerbent l'incompréhension...**l'incommunication ne fait qu'exacerber les représentations faussées que nous avons de l'un et de l'autre**. Et donc ça nuit beaucoup au projet. »*

Cette opposition, davantage imagée que réelle mobilise des répertoires de représentations de la métropole prédatrice. Un chercheur nous confie les propos qu'il a pu recueillir lors de son enquête :

*« Les réactions, c'était : « De toute façon Bordeaux, c'est le colon, nous on est les sauvages et c'est ça le civilisateur. » Vous avez des élus qui sont des acteurs du territoire, qui vous disent ça, c'est la représentation. Bordeaux, c'est des cow-boys, c'est la métropole. « L'ogre métropolitain », c'est vraiment tout ce qu'on nous a sorti. Et les représentations ont été très, très cash. »*

**L'opposition traditionnelle « urbain/rural » est ainsi activée** à travers ces différentes représentations. Bien que le phénomène de périurbanisation atténue cette opposition, **une certaine revendication d'une ruralité ou d'une nature** est aujourd'hui exprimée par certains habitants ou utilisée comme positionnement politique. Ceci peut également se matérialiser dans

**l'opposition à la densité de la métropole ou son étalement** qui menacerait les espaces naturels environnants. Les chartes des PNR peuvent ainsi revendiquer la protection du patrimoine naturel du territoire, parfois aussi face aux zones urbaines. Dans le Bas-Rhin, l'idée d'inclure dans le contrat signé entre l'EMS et le PNR des Vosges du Nord une disposition sur la préservation du site du parc de l'urbanisation provenant de la métropole a rapidement été écartée pour ne pas attiser des tensions et représentations négatives. Mais sa mention est symptomatique du poids de ces dernières.

**Ces éléments et le caractère construit de ces représentations apparaissent particulièrement lorsqu'ils sont médiatisés.** En Gironde par exemple, si la dichotomie ville/campagne est difficile à appliquer désormais, au regard de l'urbanisation extensive et une artificialisation des sols très importante, certains territoires revendiquent fortement, presque en réaction, une forme de nature, comme en témoigne ce chercheur :

*« Si on n'a plus cette dynamique immobilière foncière, qu'est-ce qu'on devient ? On disparaît donc. Du coup, il y a aussi cette forme de certains acteurs dans ces territoires voisins qui disent nous, on représente un million d'arbres, on représente des hectares, on représente de l'alimentation pour la métropole. Donc c'est cette espèce de **revendication d'une forme de nature.** »*

Cependant, cette revendication peut cacher une réalité tout autre, et être davantage une posture adoptée lors de crises politiques, comme en témoigne une élue à Bordeaux Métropole à propos du projet de champ captant :

*« C'est quand même un projet qui intéresse trois Girondins sur quatre, c'est pas un projet métropolitain, ça l'est devenu parce que les ruraux, ils y ont contribué de cette façon-là. [...] Parce que les élus que j'ai en face de moi c'est pas des ruraux mais **ils ont pris le costume de la population qu'ils représentent.** »*

Ces **images continuent de se nourrir des différences de taille** entre les métropoles et leurs intercommunalités **en termes de médiatisation, de moyens financiers ou d'ingénierie territoriale.** Ces différences, voire déséquilibres, peuvent alimenter des sentiments d'inégalités, de défiances d'acteurs locaux. D'autres part, comme le suggère Marie-Christine Jaillet, un manque de moyens humains comme financiers peut être la cause de la (ré)activation de ces discours souvent plus construits que réels : la mise en scène du clivage urbain/rural, de l'abandon des territoires ruraux est aussi une manière de se mettre en lumière et de justifier la revendication d'aides de l'État ou d'autres acteurs.

**Les changements de paradigmes politiques des métropoles peuvent être l'occasion d'une réactivation de ces imaginaires anciens, utilisés par les partis d'oppositions et les médias** : les mandats écologistes au sein de certaines métropoles comme l'EMS et BM (coalition), le verdissement des politiques publiques à Montpellier 3M et certaines actions les accompagnant peuvent être perçues comme un isolement. La ZFE a pu matérialiser cette image (cf. *Erreur ! Source du renvoi introuvable.*) ou des incompréhensions sur les réalités de chacun.

Un vice-président à Bordeaux Métropole nous confiait par exemple qu'il avait créé un malaise lors d'une rencontre dans une intercommunalité girondine alors qu'il avait invité le président de celle-ci à densifier l'urbain, en « montant en hauteur » par exemple. Ainsi, des discours d'élus métropolitains autour de nouveaux mots d'ordre associé dans les imaginaires aux espaces urbains comme le contrôle de l'urbanisation, la densification, l'encouragement à l'usage du vélo ou la réduction de la circulation automobile, souvent davantage portés par les élus et élus de la ville-centre, peut nourrir des tensions. En effet, la mise en avant de ces mots d'ordre peut être comprise comme une remise en question des modes de vie des habitants de territoires périurbains et ruraux ou une négation des réalités connues par ces territoires : « *comment réduire l'usage de la voiture sans solution alternative ?* ».

De manière plus générale, **les représentations qui imprègnent les différents acteurs peuvent aussi conduire à des oublis ou incompréhensions**. Cela est par exemple revenu dans les critiques adressées à l'agence d'urbanisme TOPOS à Orléans, comme nous l'explique une DGS d'une CC voisine :

*« On est confronté au fait que TOPOS, son ADN, il est métropolitain. Même si leur travail est super... mais ils ne savent pas faire... enfin... ce sont des urbanistes. [...] »* Précisant : *« Ils avaient identifié des zones imperméables, en disant, il faut les rendre perméables... mais dans le lot il y avait des zones agricoles. Ils me demandaient de rendre perméables des zones agricoles. Mais si je commence à densifier l'agricole on va à l'encontre... le fait d'appliquer les mêmes concepts urbains ça donne des contresens. »*

Soulignons enfin la limite de ces représentations : **l'opposition est loin d'être aussi franche**. En dehors des villes centres, les métropoles peuvent aussi englober des communes plus périurbaines et rurales tandis que des intercommunalités voisines comprennent également des espaces très urbains. **La reconnaissance de cette diversité peut venir affaiblir ces représentations et les tensions qu'elles génèrent**. Aussi, plusieurs acteurs nous ont confié que la personnalité de certains élus métropolitains, venant des communes plus rurales des

métropoles pouvaient aider au changement des perceptions : la personnalité d'Alain Anziani, ancien sénateur, une fonction souvent vue comme davantage tournée vers les territoires ruraux ; le fait que Pia Imbs soit élue d'une commune de deuxième couronne de l'EMS ; le fait que le Président de l'agence d'urbanisme d'Orléans soit également maire d'une petite commune ; le rôle du maire de Grabels dans la résolution du conflit sur l'eau... Pour chacune de ces personnes, leur identité estampillée comme moins urbaine a donné l'impression d'une plus grande compréhension et reconnaissance des réalités connues par les intercommunalités voisines aux métropoles. Cela joue aussi lorsque la métropole doit négocier avec les agriculteurs locaux sur des projets d'aménagement qui traverseraient leur terre : passer par le ou la maire du village, une personnalité locale ou plus rurale peut apaiser les relations.

**Au-delà des efforts d'objectivation, des dialogues se nouant entre acteurs, ce changement de représentation par les identités des acteurs métropolitains peut être un levier de changement d'image de la métropole, plus complexe et plurielle.**

Ainsi, derrière les représentations, apparaît l'importance de l'humain...la force des personnalités. Nous retrouvons cette dimension dans la dernière partie des représentations structurant aussi l'univers de pensée des acteurs que nous avons rencontrés.

### ***Le poids des hiérarchies : un frein, des solutions***

Notre enquête a relevé **l'importance des hiérarchies dans les rapports entre intercommunalités et leurs acteurs et imprégnant les structures de pensées et imaginaires** en France. Ces hiérarchies sont souvent un **frein aux coopérations** du fait des tensions relationnelles qu'elles peuvent entraîner.

Ainsi, une DGS d'une CC voisine de la métropole d'Orléans témoignait de son agacement d'avoir été « *convoquée* » à la métropole « *comme si j'étais une DGS de ses services* », ajoutant « *et donc il a listé ses points et à la fin il a dit bon bah c'est bon. Mais moi j'ai dit non non non moi aussi j'ai les miens bah il était un peu emprunté* ».

À propos de certains projets, le relationnel semble également, pour la mise en œuvre de projet, comme en témoigne une élue à propos des services métropolitains qui auraient été maladroits avec les acteurs locaux :

*« La méthode de mise en œuvre n'a pas été suffisamment pris en compte. J'ai des collaborateurs, des experts qui connaissent très très bien leur boulot, qui sont en capacité de faire face à énormément de*

*difficultés techniques, fonctionnelles, qui savent faire un dossier. Mais alors, sur le plan relationnel et sur le plan sur cette dimension humaine, on n'y est pas. »*

La **comparaison allemande**, évoquée par certains acteurs lors de notre enquête à Strasbourg a permis de **révéler les particularités françaises** à ce sujet, comme nous le confirme une DGS d'une CA des Vosges :

*« Vous allez dans des réunions ou on ne vous dit pas que vous êtes les pauvres au bout de la table. Et si vous ouvrez la bouche et qu'on vous laisse la parole, vous avez un peu de chance. Des fois, on a l'impression que les classifications de tour de prises de parole se font par taille. »*

D'ailleurs, les interactions avec les élus allemands peuvent être différentes, comme nous le confirme le maire de Haguenau : *« C'est pour ça que le bourgmestre de Karlsruhe [300 000 habitants] s'installe à la table du maire de Haguenau. »*

Ainsi, ce rapport aux autres territoires peut expliquer certaines pratiques différentes à l'EMS et en Alsace, comme nous l'explique une agente d'une CC voisine présente lors de l'élaboration d'un contrat avec la métropole :

*« La vision allemande, c'est vraiment se construire avec ses voisins et faire en sorte que l'attractivité profite. Strasbourg a beaucoup d'interactions avec l'Allemagne. [...] Quand vous travaillez dans une collectivité en Allemagne, vous avez forcément cette vision qui est de ne pas faire seule [...] Et c'était un peu la vision de l'Eurométropole quand on a commencé à travailler sous contrat de réciprocité pour des petits territoires. C'est une vision qui est assez valorisante. »*

**L'horizontalisation et le décentrement des relations** ici stimulés par la diffusion des pratiques outre-Rhin semble un **élément facilitant l'interterritorialité et le dialogue** même si l'impulsion émane souvent encore des *« plus grands »*.

Dans certains cas cependant, **les territoires voisins peuvent être acteurs de cette atténuation des hiérarchies**, comme nous le décrit un président d'une intercommunalité qui a contractualisé avec Montpellier 3M, en revenant sur le contexte ayant conduit au changement dans l'organisation d'un évènement :

*« Je vais l'appeler [le président de Montpellier 3M], « Mais vous n'allez pas faire ça ? » Bien sûr que si j'ai dit, parce que la règle, c'est un président parle à un autre président. Mais si tu te considères comme un petit président et que tu oses pas appeler le grand président, ça ne peut pas marcher. Donc comme je me considère au même niveau que lui. [imite l'appel téléphonique] « Mickaël. Que se passe-t-il » ? Et on m'a dit on s'est trompé et tout a été rectifié. »*

A côté de ce discours très offensif, d'autres raisons peuvent expliquer ce **rapport de « pairs » ou « d'égal à égal »** : sa **connaissance personnelle** du président de la métropole, Michaël Delafosse, la volonté plus ou moins contrainte de la métropole de paraître plus ouverte et d'afficher une relative posture d'humilité :

*« La métropole s'était fait un peu taper dessus avant Michaël, comme quoi elle s'ouvrait pas. Aux autres, donc il fallait trouver des ouvertures. **Comme on s'entendait particulièrement bien et qu'on est issu de la famille mutualiste tous les deux. On était pote** [...] Normalement, ça doit se faire sans ça. Mais, on accroche plus quand on partage les valeurs [...] Quand il y a une passion commune, une histoire commune. Évidemment que c'est facilitateur. Ça ne fait pas tout. Après, il y a le caractère, il y a la façon de le faire, il y a la technicité [...] Mais après le leadership, ça ne s'apprend pas. »*

Ainsi, le poids des hiérarchies peut être atténué par des liens inter-personnels et une personnalité forte. Mais, il est intéressant de noter que même un discours remettant en question un rapport hiérarchique entre deux intercommunalités se nourrit d'une vision liée au leadership, à la verticalité et donc...à la hiérarchie et au statut.

Dans la pratique, les acteurs des quatre territoires semblent sensibles à ces jeux de hiérarchies, aux statuts et liens de préséance. Générant des sentiments d'infériorité/supériorité, soulevant la question du respect et des égards, ils cristallisent de nombreuses tensions ou entravent le dialogue entre intercommunalités ou acteurs de poids différents. Les atténuer semble au contraire pouvoir apaiser et faciliter le dialogue :

*« Les relations avec les métropoles... c'est toujours compliqué... enfin ce n'est pas naturel. Nous on est une petite CC et on fait les choses simplement. Si j'ai un problème, j'appelle mon élu qui appelle l'élu de la comcom d'à côté. Donc oui... **avec la métropole on ne joue pas dans la même cour... c'est tout un cérémonial.** Tu veux tel élu, tu dois passer par la secrétaire, puis les services et avec un peu de chance l'élu aura du temps à te consacrer. Enfin pour le DGS c'est peut-être différent [...] **La solution c'est aussi l'équilibre des relations. A partir du moment où un territoire plus gros cherche à s'imposer et te fait sentir que ta place bah... elle est un peu en-dessous, ça ne peut pas fonctionner.** »*

(Chargé de mission d'une CC).

Il s'agirait donc de **trouver des leviers réciproques pour établir des rapports davantage horizontaux et libres** évitant des frictions, incompréhensions et permettant de rendre naturel le fait d'aller vers l'autre, vers une autre intercommunalité, quel que soit son poids numérique ou financier.

Des **solutions** sont déjà à l'œuvre déjà dans les territoires : favoriser des démarches de négociations « à un niveau plus égal de discussion... cela vient apaiser la discussion, elle est plus sereine, il y a moins d'enjeux » (vice-président à OM) ; une absence de présidence officielle à la Conférence des territoires de l'Orléanais comme le précise un agent de la métropole :

*« Le choix a aussi été de ne pas mettre en place de présidence officielle. On voulait rester sur de l'informel, une réunion entre pairs. Après il y a une **présidence informelle du président de la métropole du fait de son poids**... mais dans les faits c'était quand même la volonté : pas de modalités de vote, pas de présidence ».*

Cette citation montre aussi que les réflexes hiérarchiques et verticaux reviennent rapidement.

Une **recherche d'horizontalité en atelier, des signatures de contrat dans les intercommunalités voisines** (comme à l'EMS, BM et Montpellier 3M) peuvent aussi jouer sur ces hiérarchies. Les **images, pratiques et vocabulaire** sont aussi des instruments employés, permettant peu à peu de faire changer les imaginaires et comportements.

Ainsi **les représentations qui imprègnent les imaginaires et référentiels** de tout acteur peuvent **représenter aussi un frein aux coopérations qu'un levier lorsque le contexte et les acteurs par leurs personnalités et leurs pratiques viennent à les faire évoluer**. Il s'agira d'ailleurs maintenant de revenir un peu plus longuement sur ces pratiques et les moyens dont disposent les acteurs et qui sont fondamentaux quand il s'agit d'étudier les coopérations.

LA MISE EN ŒUVRE DES COOPERATIONS – QUELS FREINS, QUELS LEVIERS ?	
Leviers	Freins
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La reconnaissance de « l'indépendance » de chaque territoire</li> <li>➤ <b>L'émergence d'un récit ou d'une culture et identité communes</b> associés davantage aux territoires et moins à une personne ou politique particulière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les <b>antagonismes historiques</b> et la croyance en une possible extension des métropoles</li> <li>➤ Des postures politiques coûteuses à faire évoluer</li> <li>➤ Un <b>manque de relai voire des récits concurrents</b> déployés par les autres acteurs publics</li> </ul>
<p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La <b>prise en compte des représentations</b> afin de mieux agir dessus au lieu de simplement les réfuter ou les anticiper (avant un discours, la mise en place d'une politique ou action publique)</li> <li>➤ Une mise en scène et objectivation de la diversité des territoires métropolitains et des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une association des intercommunalités à une dimension très technique et fonctionnelle</li> </ul> <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le <b>poids des oppositions clivantes</b> imprégnant toujours les imaginaires et réactualisés au gré des crises</li> </ul>

<p>territoires voisins via la personnalité des élus, les dialogues et les études</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>L'horizontalisation et le caractère plus souples et informel</b> des rencontres, dialogues et relations, l'effacement des structurations hiérarchiques, les rapports de pairs ou d'égal à égal...</li> <li>➤ Les <b>images</b> (poignée de mains, présence à la même table...), les <b>pratiques</b> (signatures d'un contrat métropole – intercommunalité voisine dans le territoire de celle-ci), le <b>vocabulaire</b></li> </ul>	<hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>L'importance des rapports hiérarchiques</b> (valorisation des statuts, rigidité des statuts et protocoles, organisation pyramidale, sentiment de supériorité/ infériorité, marques de préséance...)</li> </ul>
---	--

## Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?

**Comment coopérer ?** S'il n'existe pas de formule magique, plusieurs éléments sont apparus au cours de nos enquêtes comme particulièrement structurants. Le plus important de tous, et souvent omis, semble être l'**ingénierie humaine**.

### *L'ingénierie humaine, le sine qua non des coopérations*

**L'ingénierie humaine est une clef essentielle, un sine qua non des coopérations.** En disposer donne aux intercommunalités la **capacité de se projeter dans l'interterritorial** et ce d'autant plus qu'elle est parfois difficile à appréhender et qu'elle touche à des sujets chaque fois plus techniques. Magali Talandier souligne que « *la coopération et plus encore les enjeux de transition ça nécessite une ingénierie hors norme, une montée en compétences assez phénoménale* ». C'est ainsi qu'une CC au Sud d'Orléans, plus dotée en ingénierie grâce à une mutualisation des services, parvient à se saisir des outils de TOPOS, et à se projeter davantage dans l'interterritorial que les communautés de communes voisines. Une ingénierie significative grâce à la mutualisation des moyens et l'habitude de contractualiser explique aussi qu'un PNR ait contractualisé avec Bordeaux Métropole de manière proactive et qu'il soit en mesure de porter des sujets sur lesquels ses communautés de communes membres n'auraient pas nécessairement pu traiter avec la métropole.

La **présence de directions**, et donc de moyens humains et financiers **dédiés aux coopérations** dans les quatre métropoles étudiées est aussi un point fort. Relativement nouvelles, elles semblent marquer une transformation, comme le souligne Marie-Christine

Jaillet. À travers elles, **les coopérations deviennent un sujet en soi, doté de moyens et apportant une dimension potentiellement transversale**. En pratique, elles jouent un rôle d'impulsion dans la réalisation des diagnostics, la préparation des conférences ou contrats. Un membre de la direction de Montpellier 3M souligne que là où les autres services ou intercommunalités voisines « *ont autre chose à faire car ils sont pris dans le quotidien [...] pour moi, la coopération, assembler les compétences, c'est mon job ; eux c'est en plus* ».

**Au-delà de l'impulsion, pas de mise en œuvre sans ingénierie**. A Montpellier 3M, un agent de la direction aux coopérations constate : « *Les contrats... après il faut les faire vivre, les suivre et les animer et c'est ça qui prend pratiquement autant de temps que de les construire [...] si on n'y veille pas on produit du contrat à la chaîne mais on ne suit rien* ». C'est justement, parce que cet agent occupe le même poste depuis deux mandats qu'il a pu faire aboutir une convention de pistes cyclables signée en juillet 2019 avec des travaux enfin inaugurés en avril 2023. Il a maintenu liens et animation pendant quatre ans. Cela vaut aussi pour les coopérations plus thématiques. Par exemple, sans un agent pour mettre en œuvre un PAT, établir le plan d'actions, identifier les interlocuteurs pertinents, s'en faire connaître et reconnaître, identifier les besoins et impulser des orientations originales, faire le lien entre élus et acteurs de terrain, faire le nécessaire travail pédagogique pour que les actions soient adoptées ou évaluer ces actions : le PAT ne vit pas.

Ainsi, la coopération, « *ça demande un peu aux élus et aux services des collectivités ou des interco de mouiller la chemise* » (membre de TOPOS). Une chargée de mission girondine constate que « *la temporalité est longue* » avec beaucoup de temps de préparation, de rencontre, d'échanges, de dialogue, de négociation et de tâtonnement en plus d'un travail technique considérable. En outre, la coopération vient **bousculer les habitudes de travail**. C'est pour cela que le bilatéralisme est souvent privilégié car « *plus il y a d'avis plus c'est difficile d'arriver à décider. C'est toujours plus simple de décider tout seul* ». (vice-président à OM).

C'est pour toutes ces raisons qu'une ingénierie suffisante est importante et **représente souvent un frein car elle fait défaut à de nombreuses intercommunalités**. Des difficultés se retrouvent d'ailleurs dans chacun des territoires. Tout d'abord, le recrutement peut être entravé soit pour des raisons financières soit par défaut de candidats avec à la clef une concurrence entre intercommunalités. Un vice-président de la métropole orléanaise constate d'ailleurs « *ne difficulté dans le marché concurrentiel de l'ingénierie pour les interco à pourvoir des postes* ».

*Il y a une forme de pénurie [qui] ne favorise pas non plus le développement de ces coopérations. »*

Par ailleurs, **le turn over des agents est important et se fait aux dépens de la pérennité des actions.**

*« C'est frustrant car ça va remettre en cause les liens que j'aurais développés or [ça demande du temps...] On va faire travailler les gens pendant 3 ans sur un projet avec un trou de x années et après on les re-sollicite ? »*

(Chargée de mission PAT)

Deux éléments en découlent : d'une part une **multiplication des missions assurées par certains élus ou agents** avec forcément moins de temps à consacrer à chaque dossier ; d'autre part des **inégalités territoriales**. En effet, faute de moyens, des intercommunalités écartent consciemment ou inconsciemment des coopérations ou sujets de politiques publiques ou ne sont pas en mesure de réellement les assumer au moment de la mise en œuvre.

*« C'est le déficit d'ingénierie, qui fait qu'on ne peut pas. On a parfois du mal dans la contractualisation à aller aussi loin et on a parfois du mal à être un interlocuteur parce qu'on n'a pas la capacité [...] [L'enjeu] c'est d'obtenir de notre partenaire qu'il nous cofinance de l'ingénierie. Et ça, ils ont du mal. [...]Mais] pour faire le projet, on a besoin de ressources humaines [...] Ce qui a été plutôt intéressant avec Bordeaux Métropole dans le cadre du CoNECT [...] C'est que les agents de Bordeaux Métropole [...] ont dégrossi aussi une partie de recherche de données pour nos territoires. Ils nous ont alimenté. On savait où on voulait aller. Mais il y avait besoin d'argumenter, de chiffrer, d'évaluer... et nous on ne pouvait pas »*

(DGS d'une CC girondine).

Finalement, comme le souligne Magali Talandier, un **décrochage** menace certains territoires. Or ce dernier a des répercussions sur les potentielles coopérations avec des territoires qui ne seront plus en mesure d'en assumer le coût ; et une augmentation de son coût général avec les autres intercommunalités devant de fait investir davantage pour combler le décrochage si elles veulent voir les actions se concrétiser. D'ici, deux questions fondamentales : **comment assurer à tous les territoires cette ingénierie essentielle ? et est-ce aux métropoles d'en être le garant ?**

Tout d'abord, soulignons que les métropoles peuvent se montrer réticentes à cette idée estimant qu'il revient à l'État d'assurer ce rôle (cf. *Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ?*) ou n'en ayant pas les moyens. Les métropoles ne sont pas toujours suffisamment dotées en ingénierie relativement à leurs charges. La direction aux coopérations de Montpellier 3M compte par exemple deux membres là où il lui en faudrait au moins quatre pour assumer toutes ses responsabilités et missions. Un responsable à Orléans Métropole souligne aussi qu'ils ont « *déjà du mal à tout gérer en interne... alors sans plus de moyens... c'est difficile de travailler pour d'autres.* »

Ceci dit, l'ingénierie reste une question majeure pouvant conduire à des dialogues voire devenir un sujet de coopération en soi. Ainsi, le regroupement de CC au sein des PETR ou PNR permet à ces territoires de bénéficier d'une ingénierie d'études, de contractualisation et de recherche de financements. La mutualisation de l'ingénierie entre intercommunalités et les agences d'urbanisme sont aussi des leviers employés (cf. *Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ?*). Les métropoles conscientes des enjeux peuvent aussi appuyer directement les intercommunalités voisines. A Montpellier comme à Bordeaux, la direction dédiée aux coopérations peut jouer un rôle de « facilitateur » pour la mise en place d'études et de diagnostics, pour rédiger une première version des contrats voire de conventions de mise en œuvre. La présidente de l'EMS affirme en outre que « **lors de chaque coopération, nous sommes frappés par les réactions de nos partenaires qui apprécient ce partage d'ingénierie et de savoir.** Le désengagement de l'accompagnement de l'Etat auprès des petites structures pousse à plus de mutualisation entre nous ». Or, les coopérations techniques permettent des échanges d'expertises ouvrant sur des montées en compétences d'intercommunalités moins dotées en ingénierie. Cela peut renforcer leur capacité à coopérer et répondre aux enjeux de transition : ainsi de la montée en compétence des communautés de communes ayant coopéré techniquement avec la métropole d'Orléans sur le Papi.

Enfin, d'autres acteurs peuvent assurer aux territoires une certaine ingénierie tels les départements comme dans le cadre du GIP Loire Orléans Eco (2014-2021) ou du Réseau d'Ingénierie Territoriale Alsacien (RITA) de la Collectivité européenne d'Alsace ; les **régions** à l'instar de la région Nouvelle-Aquitaine qui finance par exemple une chargée de mission aux mobilités partagée entre quatre communautés de communes ; l'État avec par exemple les labellisations PAT pouvant conduire au recrutement d'agents, pour un temps limité cependant.

## *Le financement des coopérations : frein ou levier pour leur mise en œuvre ?*

L'ingénierie humaine comme la mise en œuvre des coopérations ont aussi dans la pratique un coût financier. Dans les quatre territoires, cette **question des financements semble, à la fois, freiner et stimuler les coopérations**. Le premier frein concerne la **multiplication des appels d'offres et subventions** par contractualisation comme source de financements dans un contexte de restriction budgétaire et de recentralisation financière comme le qualifie Nicolas Portier. S'ils permettent d'être dans l'opérationnel, répondant aux attentes des élus en même temps qu'ils les façonnent et les amplifient, ces financements à la reconduction incertaine présentent des défauts. Ils **conduisent à un zapping** des actions (Magali Talandier), une **course aux financements** complexe et pouvant causer **l'épuisement des collectivités** et au final à « *une généralisation des actions au coup par coup* » sans réelle visibilité et ne laissant pas le temps de s'interroger sur la cohérence d'ensemble (membre de TOPOS). Ils peuvent aussi pousser à une **multiplication des actions** dans le périmètre de chaque territoire au risque de conduire à des incohérences et redondances. Chaque territoire voudrait *son* PAT et bénéficier des avantages symboliques et concrets d'une labellisation ou d'une sélection. D'ici, une homogénéisation des actions lorsque les territoires se conforment aux critères fixés ou n'entreprennent une action que si une impulsion externe existe. Enfin, une **mise en concurrence des territoires** peut advenir sachant que tous ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour décrocher les financements avec à la clef un risque de décrochage.

**Aides et produits fiscaux** calqués sur les périmètres administratifs sont aussi des **facteurs de concurrence**. Par exemple, la perception de la CFE (Cotisation Foncière des Entreprises) explique en partie la concurrence entre les intercommunalités pour l'implantation d'entreprises. Les aides étatiques obtenues par des métropoles comme Strasbourg dans le cadre de la ZFE peuvent être à l'origine de plaintes d'intercommunalités plus petites ne pouvant y émarger bien qu'elles soient concernées par les mêmes problématiques. La CA d'Haguenau, dont les automobilistes seront affectés par la ZFE de Strasbourg et qui doit aussi les accompagner dans leur changement de véhicules, accepte mal ne pas bénéficier de cette aide. Émerge le problème du décalage entre périmètres administratifs, ceux des aides et ceux des répercussions réelles de toute action publique.

Cela rejoint le **dilemme du « qui paye quoi »**. La question est majeure pour un vice-président d'Orléans Métropole qui souligne par exemple que « *l'énorme difficulté de la mobilité c'est justement ces territoires périurbains et ruraux où on ne peut avoir d'équilibre de*

*fonctionnement significatif et donc avec un besoin de participation publique pour rendre à peu près supportable une offre significative* ». Or, cette offre est indispensable si la métropole veut faciliter les mobilités pendulaires y compris de ses habitants et atteindre ses objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

Pourtant, nous avons constaté qu'**il reste difficile « de payer pour les autres » et de justifier en interne** certaines dépenses interterritoriales. D'ailleurs, la mise en œuvre et le financement des actions prévues dans les contrats de réciprocité peut être « *un combat plus interne qu'externe* » pour un agent de Montpellier 3M. Cela explique que les structures de coopération ne soient pas nécessairement dotées de moyens propres et suffisants. Cela explique aussi que contrairement aux contrats bordelais pouvant présenter des clauses dédiées venant poser les bases de co-financements futurs, les contrats de réciprocité montpelliérains ne comportent pas d'engagement financier. Si cela vient rassurer en vue de la signature du contrat, cela signifie qu'il faudra par la suite renégocier la question des financements en interne et en externe. *In fine*, nous retrouvons **l'importance du portage politique et des possibles rivalités internes : quels projets seront financés et valorisés en priorité ?** Nous retrouvons également **le poids des représentations**. Par exemple, les crispations autour des clefs de répartition du financement de la gestion des digues des territoires de l'Orléanais découlent aussi du fait que les communautés de communes considèrent que c'est « *un bout de chandelle pour une métropole avec de tels moyens* » tandis que la métropole estime que les CC voisines cherchent à tout lui faire payer, la prenant pour un « *tiroir-caisse* ».

A contrario, l'idée qu'une dépense commune est avantageuse favorise certaines actions : alors, le **financement devient levier de coopérations**. Il en est ainsi quand il est vu comme un **moyen de répondre bénéfiquement au contexte de restrictions budgétaires**. Ainsi pour une communauté de communes montpelliéraine, travailler avec la métropole permet de faire aboutir des projets de mobilité qu'elle n'aurait pu faire advenir sans. Des acteurs sont aussi incités à coopérer quand cela **renforce en interne la légitimité de leurs projets ou permet « d'optimiser » des ressources extérieures** (agent de Montpellier 3M). Ici, les financements externes, surtout quand ils bonifient les coopérations, semblent les inciter. Ce type d'aides peut être le « petit plus » conduisant à l'action et/ou poussant à se poser la question des besoins communs.

*« On fait toujours en sorte de proposer à nos CC des projets financés [...] Il y avait un appel d'offre de l'Ademe. Nous on s'est mis avec le PETR FOLS et d'autres territoires ruraux du Loiret : plutôt que de prendre chacun l'argent de l'Ademe et financer même pas un EPT, on se met ensemble, ça va rien*

*nous coûter mais on aura au moins une échelle plus positive de décision et un vrai EPT faisant les études, rassurant, faisant le lien... pour décarboner la production de chaleur et aider à passer à la géothermie, à la biomasse... »*

*(Membre du PETR Loire Beauce).*

Notons toutefois que **ces appels d'offres bonifiés peuvent aussi conduire à des « coopérations de papier »** ne répondant pas nécessairement à un besoin, ne présageant pas d'une réelle coopération ni de sa qualité.

### ***Les facteurs organisationnels***

Au-delà de l'ingénierie et des moyens financiers, les coopérations tiennent aussi beaucoup à ce que nous appelons des **facteurs organisationnels et relationnels**.

Pour ce qui est des facteurs organisationnels, nous en avons relevé trois principaux. Tout d'abord, la **communication extérieure**, enjeu à trois niveaux. Premièrement, pour les métropoles, comment parvenir à **maintenir les liens avec les intercommunalités voisines**, les informer des actions entreprises sans « *devenir envahissantes* » ni les « *noyer* » ? Cette question semble majeure lorsque nous entendons une DGS d'une CC orléanaise affirmer « *qu'il ne s'est rien passé* » depuis la première Conférence des Territoires alors même que TOPOS et la métropole ont avancé de leur côté. Le manque de communication peut conduire des territoires à l'inertie puisqu'ils ne veulent pas supporter le coût d'une action qu'ils pensent non entreprise ailleurs. Cela peut conduire à de la défiance, à des déceptions et incompréhensions. A l'inverse, certains acteurs des territoires voisins peuvent se sentir « *noyés* » sous les mails et sollicitations de la métropole bordelaise. Or, la sur-sollicitation peut conduire à l'épuisement de certains territoires ou au renforcement de l'image d'une métropole « *paternaliste* » ou « *hégémonique* ».

Le deuxième enjeu est **celui de la facilité pour les autres intercommunalités à s'adresser à la métropole**. Or, celle-ci est loin d'être assurée. En guise d'exemple, une DGS de CC Strasbourgeoise, alors qu'elle travaille en commun avec l'EMS sur une piste cyclable, avoue que « *ça fait des mois [qu'elle court] dans tous les services pour savoir qui décide, où est-ce que ça avance et comment ça marche* ». D'ailleurs certains chargés de mission rencontrés

affirment ne pas se voir travailler avec la métropole du fait de la difficulté à identifier le bon interlocuteur ou à trouver la bonne information (chargé de mission PAT). C'est d'ailleurs pour cette raison que des agents d'intercommunalités voisines de Bordeaux apprécient bénéficier d'un interlocuteur facilement identifiable (la direction aux coopérations) (**Monographie de la Gironde**). Plus généralement, le fait qu'une mission ou compétence soit embrassée par des services aux appellations différentes, des personnes au statut différent, voire dans certaines intercommunalités et pas dans d'autres, complexifient l'identification des acteurs et les échanges.

Le dernier enjeu est celui de la **circulation des informations et expériences entre les métropoles et intercommunalités des différents territoires**. Par exemple, les services aux coopérations se sont montrés curieux de savoir ce qui se faisait dans les autres métropoles étudiées. Force est de constater qu'ils ne sont pas toujours conscients de la valeur et portée de leurs actions, de l'existence de certaines solutions ou de problèmes communs.

Le second élément concerne la communication interne. **Comment animer l'interterritorialité en interne d'une part et éviter le fonctionnement en silos des services avec les effets de coupure que cela induit d'autre part ?** Cette question se pose dans les quatre territoires où nous avons pu remarquer des **découplages entre les coopérations** portées par les directions aux coopérations ou DGS auxquels ne sont pas toujours associés les VP et services en charge de thématiques pouvant faire l'objet de la coopération nouée.

A l'inverse, des coopérations animées par des vice-présidents/services particuliers ne sont pas toujours connus des services de coopération ou ne bénéficient pas de son animation. En outre, il arrive que deux services adoptent des postures différentes de sorte que les intercommunalités paraissent « bipolaires » et moins fiables pour les autres acteurs. Ainsi la DGS de la CC strasbourgeoise mentionnée ci-dessus a dû passer par différents services de l'EMS pour la réalisation de la piste cyclable sur le territoire strasbourgeois. Mais les différents services « *pouvaient avoir des avis contraires, et [elle leur demandait] non mais qui gagne ?* ».

Enfin, si les bons interlocuteurs métropolitains peuvent être difficiles à identifier depuis l'extérieur, il peut en être de même en interne du fait des changements dans la composition de services et de leurs missions. Ainsi, une DGS d'une CC Orléanaise nous confie : « *il y a eu tellement de réformes que les agents de la métropole ne se retrouvent plus. J'ai des amis qui sont à la métropole, ils ne savent même plus qui est leur DGA car cela change tout le temps.*

*Ils ne sont pas ancrés* ». Or, ajouté à la concurrence pouvant exister en interne, cela freine la transversalité de l'action des intercommunalités et le partage d'information en intra et a aussi des effets en extra.

Par ailleurs, **procédures et les temporalités distinctes** entre les métropoles et les intercommunalités voisines apparaissent aussi être un frein aux coopérations.

*« Le problème aussi c'est qu'on n'est pas sur les mêmes espaces temps. Nous, une note pour le conseil communautaire, elle peut être envoyée deux heures avant et c'est facile de changer un point. Mais à la métropole, il leur faut 6 semaines pour avoir la signature d'un courrier. [...] tenez, la métropole elle veut porter le sujet de la coopération rapidement et l'annonce en juillet... la première réunion a lieu en décembre. Ce n'est pas sérieux ! »*

(DGS d'une CC)

Ce constat est d'ailleurs partagé dans tous les territoires où les intercommunalités voisines des métropoles s'étonnent des temporalités pour valider une décision, organiser une réunion ou des procédures à remplir en toutes circonstances.

*« Il faut aussi qu'on les fasse converger dans notre programmation et dans notre priorisation, puisqu'il y a des territoires qui ne sont pas très contents parce que nous, on les a mis en priorité 4. Alors que pour eux, c'est leur priorité 1. Donc on leur dit bah ouais mais on sera au rendez-vous seulement en 2028. Donc désolé, il y aura quatre ans pendant lesquels il y aura un vide. »*

(Technicien de l'EMS)

### ***Les facteurs relationnels***

Etant donné le poids des représentations et des personnalités qui sont « *une clef essentielle* » (vice-président à OM), les facteurs relationnels, soit tout ce qui permet « *d'apprendre à se connaître* », **tout ce qui favorise confiance et transparence** ont leur importance. Or, « *force est de constater que travailler avec les autres, la confiance, ça ne se décrète pas* » (DGS d'une CC orléanaise). De fait, ces liens, la confiance, l'acculturation au travail en commun avec tels autres acteurs demandent du temps et résultent d'un **certain apprentissage**.

*« Le fait qu'il y ait beaucoup de nouveaux élus des territoires périphériques qui occupent des postes à responsabilités dans leur vie privée et professionnelle dans lesquels ils ont appris aussi, ils savent que le transversal est important, que la coopération est importante, donc ils re-calquent ces modes de fonctionnement dans leurs collectivités. [...] Ce type de rencontres a généré l'habitude de travailler ensemble et parfois sur des choses hors contrats, on a moins de réticence à s'adresser à la métropole. Elle est devenue un partenaire et les élus commencent à se connaître [...] et ça facilite l'idée qu'ils peuvent travailler ensemble [...] on apprend à coopérer en fait. »*

(DGS d'une CC girondine).

La constitution de ces réseaux **requiert du temps et de la stabilité dans les personnes.**

*« Pour que ça se concrétise, il faut une habitude de travail entre les équipes et moi pourquoi j'ai rempli [...] c'est de garantir cette continuité de travail. Quand il y a une confiance entre les équipes ça rejaillit assez vite quand même au niveau politique »*

(Agent de Montpellier 3M).

Par la suite, savoir **adapter son attitude et sa posture selon les interlocuteurs**, montrer que l'on considère et reconnaît l'autre joue aussi. C'est d'ailleurs en mettant en avant son statut de maire d'une petite commune qu'un vice-président montpelliérain est parvenu à trouver un accord avec une communauté de communes voisine sur la question de l'approvisionnement en eau. C'est la mise en place de cahiers communaux qui a rassuré l'ensemble des communes de la métropole orléanaise qui a eu l'impression que leur intérêt était pris en compte que le PLUi fut voté à l'unanimité. Si l'exemple concerne la coopération intra-métropolitaine, il nous semble exportable pour les coopérations entre intercommunalités.

Plus prosaïquement, **la manière dont on s'adresse aux autres** peut aussi influencer sur les coopérations : ton condescendant, revendication d'une supériorité hiérarchique, non inégalité dans les temps de prise de parole... sont des éléments qui peuvent froisser. L'impression que « l'on ne parle pas la même langue », « l'on ne se comprend pas avec la métropole » montre aussi l'importance de l'effort de traduction. Se mettre à la place des autres personnes et territoires, les valoriser, savoir adopter une posture d'humilité mais aussi d'écoute... ce que nous pourrions appeler **une forme « d'empathie territoriale »**, semble aussi un levier intéressant. D'ailleurs celui-ci est davantage activé par les femmes que nous avons rencontrées comme dans le cadre de l'inter-PAT girondin (avec des femmes aux parcours proches) par exemple ou au sein d'une CC Orléanaise. L'exemple portant pour une CC nous semble tout de même intéressant. Ici, la nouvelle DGS prend le temps de réunir les secrétaires de toutes les mairies

de sa communauté de communes. Elle a constaté que celles-ci ne se connaissaient pas. Et ces réunions, leur donne « *l'impression d'appartenir à un territoire, d'être considérées et c'est vertueux car les maires voient que la CC malgré ce qu'ils pouvaient dire prend le temps d'organiser des réunions chaleureuses, de considérer les territoires et forcément ça crée de la confiance. Ils viennent aussi aux réunions, ça crée du lien, de la confiance. Ça fédère [...] soigner les relations c'est fondamental pour travailler ensemble. Cela ne doit pas être juste une posture sinon on se coupe de l'essentiel, de ce qui fait l'intercommunalité* ». Il ne faudrait pas pour autant cantonner les femmes à un rôle juste relationnel, issu d'une socialisation différenciée, et plutôt diffuser ces valeurs, pouvant servir de levier aux coopérations. Nous pouvons en profiter pour souligner le **déséquilibre femmes/hommes parmi les vice-présidents/présidentes et à la tête directeurs/directrices de services** (cf. *Méthodologie*).

Enfin, **la transparence** semble aussi un levier important. Un agent de la métropole d'Orléans souligne que le **dialogue doit partir de la reconnaissance des besoins et contraintes de chacun**. D'ailleurs, plusieurs acteurs accusent telle métropole de ne pas accepter de financer tel projet, telle autre de ne pas avancer assez vite et telle autre d'utiliser ses contrats pour s'accaparer de certaines ressources sans pour autant avouer ses besoins. Reconnaître les charges, contraintes et besoins qu'elles ont pourraient selon nous éviter certaines incompréhensions et ressentiments et seraient aussi le montre d'une preuve de confiance ; ce qui est vrai des acteurs métropolitains l'est des acteurs d'autres intercommunalités. Prenons le cas du Papi à Orléans ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)) : peut-être que si les communautés de communes avaient exprimé en amont leurs doutes et incompréhensions voire mécontentement, des modifications ou levée de doutes auraient pu intervenir. Du moins, les acteurs métropolitains auraient pu en prendre acte avant d'être mis devant le fait accompli exprimant d'ailleurs en l'état leur incompréhension, ce qui peut être générateur de méfiance ou de tension.

Mais pour pouvoir exprimer ses besoins et contraintes, encore faut-il les connaître. D'ailleurs l'identification de ses besoins et de besoins communs semble aussi un facteur favorisant les coopérations.

LA MISE EN ŒUVRE DES COOPERATIONS – QUELS FREINS, QUELS LEVIERS ?	
Leviers	Freins
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>ingénierie</b> suffisante</li> <li>➤ Le travail de suivi et d'animation des coopérations décidées en externe comme en interne</li> <li>➤ L'existence de <b>directions dédiées aux coopérations</b></li> <li>➤ Le déploiement de solutions pour pallier le manque d'ingénierie dans certains territoires (<b>mutualisation</b> entre intercommunalités, <b>agences d'urbanisme</b>, <b>coopérations techniques</b> entre intercommunalités, <b>interventions d'autres acteurs publics</b> venant garantir aux intercommunalités cette ingénierie manquante)</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le développement d'<b>appels d'offre bonifiés</b></li> <li>➤ L'existence de <b>perspectives de financements extérieurs</b> pour accompagner les projets communs et éviter de buter sur le 'qui paye quoi'</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>communication entre métropoles et intercommunalités voisines de qualité</b> (équilibre entre sous et sur sollicitation ; l'existence d'un interlocuteur identifiable depuis l'extérieur ; la circulation des informations, expériences et pratiques entre services des intercommunalités au niveau local comme national)</li> <li>➤ Une <b>communication de qualité intra-intercommunalité</b> et une association des VP/services aux coopérations développées de manière plus transversale et inversement</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le développement de <b>liens de confiance</b> (par la mise à disposition de scène et de temps de rencontres pour « <b>apprendre à se connaître</b> » et la <b>stabilité dans les personnes</b>)</li> <li>➤ L'adaptation de son <b>discours</b>, son <b>attitude</b> et de sa <b>posture</b> et les marques de considérations et de reconnaissance</li> <li>➤ L'émergence d'une forme « <b>d'empathie territoriale</b> »</li> <li>➤ Une <b>plus grande présence de femmes parmi VP</b> et « <b>directeurs</b> » de service</li> <li>➤ Une <b>transparence</b> sur les besoins et contraintes de son intercommunalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Un <b>déficit en ingénierie</b></li> <li>➤ Un <b>difficile recrutement</b> de techniciens et chargés de mission, leur <b>turn over</b> et la mise en <b>concurrence</b> des territoires qui en découle</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La <b>multiplication des appels d'offres</b> sans garantie que l'action entreprise réponde à un besoin des territoires et mène à une coopération effective et à un résultat qualitatif</li> <li>➤ L'indirecte <b>mise en concurrence via le produits fiscaux et aides</b> versés dans le cadre de périmètres administratifs en inadéquations avec les répercussions des politiques publiques</li> <li>➤ La <b>difficulté à accepter de payer pour d'autre et à le justifier en interne</b></li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>sous ou sur sollicitation</b> entre métropoles et intercommunalités voisines et la complexité à identifier et contacter l'interlocuteur intercommunal pertinent</li> <li>➤ Une <b>dissociation des coopérations entre celles portées par les directions – DGS / VP et services particuliers</b></li> <li>➤ Le <b>fonctionnement en silos</b> des services et les possibles rivalités, contradictions ou imbrication des compétences au sein d'une intercommunalité</li> <li>➤ Les <b>différences de temporalités</b> entre les métropoles et les intercommunalités voisines et la nécessité de se soumettre à des <b>procédures complexes</b> en cas d'intervention sur le territoire d'un autre EPCI</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le <b>manque de confiance</b></li> <li>➤ Le <b>manque de transparence</b> dans les besoins et contraintes de sa propre intercommunalité</li> </ul>

## **Métaphores de coopérations : l'amour courtois et la guerre**

Les métaphores langagières utilisées par les acteurs que nous avons rencontrés illustrent la complexité de leurs relations. Pour certains, la **métaphore du couple** permet d'exprimer les **complexités relationnelles**, pour d'autres la **guerre** ou encore le sport traduisent les **rappports de force**. Au-delà des mots qui font sourire, un petit exercice littéraire nous rappelle l'abondance des liens entre guerre et amour : comme les analystes l'ont montré, dans la poésie courtoise, le combat pour une dame devient métaphore des liens de pouvoir entre seigneurie ou la métaphore guerrière devient support imagé des relations amoureuses. **Cette alternance entre amour et guerre renvoie à la complexité des relations : sommes-nous amis ou concurrents ?**

Le champ lexical belligérant est en effet particulièrement revenu dans nos entretiens. « *Attaque* », « *guerre* », « *diplomatie* », « *combat* » traduisent une manière de gérer les affaires politiques, comme en témoigne cette citation d'un DGS :  
« *Le diviser pour mieux régner peut-être une règle ou en tout cas un principe.* »

Ces pratiques, l'omniprésence de ces thèmes, notamment d'un amour-concurrence dans les imaginaires, peut donc expliquer la difficulté à faire naître des coopérations dans un univers de stratégies, de rapports de force entre acteurs et entre des territoires sans cesse personnifiés, de « *guerres d'ego* » comme a pu le mentionner un acteur rencontré. Tous ces mots imprègnent également l'imaginaire collectif et sont souvent repris dans les médiatisations et mises en récit de conflits politiques. La presse girondine a par exemple nommé les tensions entourant le projet de champ captant comme « *la guerre de l'eau* », façonnant et influençant par un effet de rétroaction les traits de la réalité. Un élu de Montpellier 3M nous raconte comment ces formules chocs sont reprises :

« *Après une conférence de presse, le titre qu'avait retenu Midi-Libre, c'est une phrase que j'avais utilisé : la guerre est finie.* »

La métaphore guerrière est donc bien souvent utilisée pour marquer les esprits, et souvent nuancée dans un deuxième temps, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec un président de communauté de communes :

Étudiante : « *Mais vous avez bien dit qu'il fallait être unis à l'échelle de l'intercommunalité pour affronter comme vous dites ?* »

Élu : « *Je ne sais pas si le mot affronter...* »

Étudiante : « *Vous l'avez dit.* »

[Rires] Élu : « *Oui oui oui mais je reviens dessus.* »

Si le vocabulaire guerrier est majeur, il peut vite laisser place à celui du couple et de l'amour, comme en témoigne cet acteur travaillant dans les coopérations transfrontalières :

*« On est un peu comme une agence matrimoniale, un meetic européen [...] ce que je fais au quotidien, c'est de l'humain »* et ajoutant : *« Une coopération sans confiance cela ne fonctionnera jamais ».*

Le vocabulaire des coopérations mises en place peut également **filer la métaphore amoureuse** et mettre ainsi en avant **le lien de confiance** indispensable à la pérennité de celles-ci.

Enfin, les répertoires d'analyse peuvent se mélanger, comme en témoigne cette citation d'une DGS :

*« C'est pas tout d'un coup qu'on décrète de passer un contrat de réciprocité. Il faut apprendre à se connaître avant de se marier et d'organiser la vie de couple. Ce ne sont pas des mariages de raison où on se dit tiens on va aller annexer la Savoie au royaume de France. »*

Le passage ici, **de la vie de couple intime à la géopolitique, du microcosme à l'histoire**, témoigne non seulement des répertoires de représentation des acteurs, mais aussi de **cette articulation entre des facteurs relationnels humains et enjeux globaux**, dont nous nous efforçons dans cette étude de montrer la complexité. Quoi qu'il en soit, ce petit détour par nos anciens cours de littérature nous montre l'importance des discours et des représentations et comment, en façonnant nos imaginaires, elles peuvent affecter au quotidien les relations entre acteurs.

## S'accorder entre acteurs : l'importance de l'identification des besoins

Représentations, moyens et pratiques sont des éléments essentiels pour comprendre la mise en œuvre effective ou non des coopérations. Mais **sur quoi se mettre d'accord ?** En fait, il semblerait que **l'identification de ses besoins puis de besoins communs** soit un levier favorisant les coopérations.

« *Connais-toi toi-même* »

La **multiplication des réformes** avec variations des périmètres, l'évolution des compétences, les mutualisations des services... ont pu **représenter un frein** au développement de coopérations entre intercommunalités. Au contraire, **leur relative maturité et la stabilisation de leurs périmètres peuvent être un facteur propice voire préalable** aux coopérations. Alors que pendant des années Montpellier 3M a envisagé d'étendre son périmètre, le renoncement de l'actuel président à cette extension et la croyance en la stabilisation des périmètres sont perçus comme facilitant les coopérations ([Monographie des territoires montpellierains](#)). Dans l'Orléanais, les recompositions territoriales semblent avoir entravé les premiers dialogues. A l'inverse, le relatif aboutissement de ces réformes semble un des facteurs qui rend possible la tenue de la Conférence des Territoires ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)).

**Si la stabilisation des périmètres semble un levier, elle n'est pas une condition indispensable** des coopérations. De fait, la communauté de communes des Portes de Sologne vient juste d'intégrer le PETR FOLS dont la directrice affirme que « *les adhésions peuvent toujours changer... tout dépend de ce que veulent les CC* ». Il est d'ailleurs possible que cette flexibilité facilite l'entrée dans ces structures. Sur un autre registre, la transformation en communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges, passée de six à soixante-dix-sept communes, ne l'a pas empêché de coopérer avec l'EMS dans une logique de développement territorial. Enfin, pour la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault qui envisage de devenir communauté d'agglomération par une fusion, la coopération avec Montpellier est aussi un moyen de renforcer son poids et sa légitimité en interne et vis-à-vis des deux communautés de communes voisines réticentes à ce projet.

**La montée en maturité des intercommunalités** revient aussi comme un potentiel levier de coopération. C'est d'ailleurs ce que Magali Talandier soulignait :

*« C'est possible que les évolutions que l'on voit aujourd'hui soient liées à la maturité des intercommunalités. Les coopérations ne sont pas nouvelles. Mais les changements de périmètres et l'extension des compétences ont nécessité tout un temps de construction des intercommunalités, tout un temps de recomposition des jeux d'alliance d'abord pour créer l'intercommunalité, maintenant pour aller au-delà. »*

Remarquons cependant que **l'histoire territoriale pèse sur cette montée en maturité :**

*« Vous avez des régions qui sont très en avance sur l'intercommunalité, comme la Bretagne, le Grand Est [...] notre région Centre-Val de Loire était très en retard sur l'interco [...] Moi, j'ai eu toutes les peines du monde à rentrer dans le paysage parce qu'effectivement l'interco, c'était des emmerdements [...] Finalement, en travaillant ensemble, en s'engueulant, en légitimant peu à peu les intercos, on se rend compte qu'il y a des choses qu'on ne peut pas faire séparément et que l'interco ce n'est pas que des emmerdements. ».*

(VP d'OM)

Néanmoins, si maturité et stabilité sont des leviers de coopération, **l'équilibre interne des intercommunalités semble tout aussi important.** Ainsi la **concordance ou l'alignement politique** entre le président de la métropole et le maire de la ville centre apparaît un facteur de stabilité interne dans les quatre métropoles. A l'inverse, les périodes de tensions internes ont été des périodes compliquant les coopérations avec les voisins. Ainsi, un DGS d'une communauté de communes orléanaise estime que l'interSCoT n'a pu aboutir *« parce que chacun s'est retrouvé noyé dans ses propres travaux et surtout du fait des turbulences politiques au sein même de la métropole ».* Aujourd'hui encore, **les rivalités ou simplement partages de compétences pouvant demeurer entre ville-centre, communes et métropole ou entre les services entravent les communications internes et transversalité,** allongent les délais de prise de décision voire conduisent à des actions contradictoires ou à des blocages. C'est ce qui ressort d'ailleurs de ce que dit cet agent de la métropole de Montpellier où on nous a aussi fait part des rapports parfois tendus avec la ville centre ne facilitant pas les coordinations :

*« Cette politique publique [est] portée par deux élues, une élue métropole [...] une élue ville [...] donc, chacune sur leur domaine de compétence. Et ça, c'est important à avoir en tête, parce que ça pilote, ça définit le champ de nos interventions respectives. Moi, je travaille à la métropole [...] c'est pour ça que je ne peux pas forcément vous répondre à vos questions sur ce que porte la ville. »*

Cela s'applique également aux intercommunalités voisines puisque **celles plus à même de coopérer sont généralement celles n'ayant pas à gérer en interne des oppositions**

trop importantes. Ainsi pour une élue de Montpellier 3M, il est plus simple pour la métropole de coopérer avec la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault qu'avec le Clermontois « *Parce que... ça chauffe au sein des territoires [...] toutes les autres communes se sont alliées – je ne sais pas pour quelle raison - contre le maire de Clermont [-l'Hérault]. Donc le président du Clermontois, ce n'est pas le maire [de la ville centre].* »

A ces facteurs s'ajoute la **fixation d'un projet de territoire** (soit le document construisant un diagnostic des territoires, leur vision et guidant leurs actions). Ainsi, pour la directrice d'un PETR, c'est parce que l'ensemble des territoires de l'Orléanais sont **couverts d'un SCoT** que « *maintenant [ils peuvent] discuter ensemble* ». De son côté, un membre de TOPOS constate :

*« Les CC qui adhèrent aujourd'hui à TOPOS et qui ont davantage une vision interterritoriale sont celles qui ont réussi à adopter un PLUi [...] quand on a déjà réussi à se dire qu'on va monter un projet commun comme un PLUi [...] ça a été un combat de fédérer, de faire projet commun, de monter du consensus. Je pense que ces intercos sont plus ouvertes à la question de l'analyse, de l'ingénierie et du projet commun. »*

Le constat est le même à Bordeaux pour le président d'une communauté de communes :

*« [L'élaboration du SCoT] ça a permis de rapprocher deux communautés de communes, de faire [...] de la vision vraiment d'aménagement du territoire en parlant des mobilités, des équipements publics, de la nature, de l'habitat [...] de sortir des communes et des communautés de communes, d'avoir cette vision-là, de parler aussi de l'environnement, de parler de tout, [...] donc ça permet d'intellectualiser et de conceptualiser des concepts sur lesquels je ne suis même pas sûr d'avoir un avis personnel. Et c'est beaucoup de travail quand même. »*

Et cette connaissance de soi, cette projection est majeure selon Charles-Éric Lemaigen, vice-président à la métropole d'Orléans, pour qui :

*« Il vaut mieux commencer par une confrontation – je prends le terme volontairement – des projets de territoire des uns et des autres pour définir ensemble quels sont les besoins [...] parce que forcément ces contrats de réciprocité, ça doit partir du terrain et donc des projets de chacun pour savoir comment ils s'articulent de façon efficace. Sinon autrement c'est complètement bidon. »*

Certes, il arrive comme dans le cas de certaines intercommunalités alsaciennes que nous avons rencontré que leur projet les conduisent à se focaliser sur sa transformation interne, ce qui laisse moins de disponibilité pour de l'action interterritoriale. Autrement, il semblerait que la « *connaissance de soi* » soit un échelon qui favorise une projection dans la coopération interterritoriale. Le « *connais-toi toi-même* » grec signifiait moins une connaissance

personnelle de soi, qu'une prise de conscience de sa mesure, pour s'inscrire dans un univers plus large...se situer par et avec les autres peut être ainsi un levier de coopérations.

### ***Se connaître ensemble : objectivation des situations et besoins communs***

L'objectivation des situations territoriales peut passer dans les différents territoires par la **compilation des flux et données**. Ainsi, le contrat de réciprocité entre la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault et Montpellier 3M découle d'une étude sur les flux de mobilités réalisée par *Transitec*. Cette dernière, donnant à voir la forte migration pendulaire entre Gignac et Montpellier, a d'ailleurs légitimé et justifié la création d'un BHNS.

Plus généralement, ce travail d'étude vient **mettre en perspective des situations parfois difficilement appréhendables**. Il peut servir de révélateur des dynamiques et des actions prioritaires à mener. C'est ce qui explique qu'une chargée de mission PAT de l'EMS attende les conclusions d'une étude menée par l'ADEUS sur les flux alimentaires. Pour un DGS d'une communauté de communes orléanaise, ce travail d'objectivation est majeur pour **assurer une cohérence dans les actions** de chaque territoire quand bien même les échanges ne seraient pas continus. Ainsi, la réalisation par TOPOS d'une cartographie des offres de mobilités permettrait de mieux positionner ces offres, ce qui renvoie rôle majeur que peuvent avoir les agences d'urbanisme en la matière (cf. *Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ?*).

En outre, **ce travail permet de justifier en interne comme en externe certaines actions communes et les moyens financiers dédiés**. Dans cette logique, la métropole d'Orléans réalise un recensement des besoins et potentiels des territoires périphériques en termes de mobilité. Par ce travail, l'idée est d'éviter de « *buter sur la question du qui paye quoi* » (vice-président d'OM).

Majeur, **ce travail d'étude connaît des limites**. S'il est mené par les services des intercommunalités, il tend à **se focaliser sur des besoins préconstruits** pour lesquels il existe déjà un intérêt. Mais lorsque ces études sont réalisées par les agences d'urbanisme, le Cerema, l'Ademe, les universitaires...il ne sont **pas toujours appropriés et appropriables par les intercommunalités**. Pour qu'elles soient saisies, il faut qu'elles en aient les moyens, l'envie et l'intérêt. Comme déjà mentionné, les volontés des personnes sont aussi essentielles. De fait, ces études sont coûteuses et dépendent de la volonté des acteurs à les financer. Elles nécessiteraient

parfois, selon un technicien de l’Eurométropole de Strasbourg, une implication plus forte des intercommunalités voisines pour disposer de données plus précises à leur égard :

*« Donc, vu que c'est un ratio de 1 % de la population, s'ils veulent voir quelque chose sur leur territoire, il faut peut-être qu'ils rajoutent un peu d'argent pour qu'on fasse davantage d'enquêtes sur leurs territoires, qu'ils aient des stats suffisantes. »*

Par ailleurs, ces études n’aboutissent pas nécessairement. De fait, elles ne sont **pas toujours traduites en actions opérationnelles** :

*« Il y a un vrai décalage entre le temps de ces études qui prennent un temps infini et le temps élu qui est le temps mandat ; on a deux temps qui ne sont pas en adéquation, en phase et avec des objectifs qui ne sont pas les mêmes avec d'un côté un objectif analytique de la situation et de l'autre côté certes des besoins analytiques mais qui sont au service d'une réalisation d'action sur le territoire. »*

(Agent d’une CC orléanaise)

La directrice de TOPOS souligne à ce sujet **l'épuisement des élus devant la multiplication des schémas, plans, études**. Mais elle rappelle que la logique d’action immédiate et opérationnelle peut se faire **au dépend de la cohérence et de la prise en compte des externalités** sur les voisins. Ce serait d’ailleurs renforcée par la logique des AMI :

*« Je comprends la pression des maires de répondre à des urgences de mise en place d'action opérationnelles et toute la politique des AMI pour moi renforce ce caractère. Il y a une course à l'AMI [...] qui, pour moi, est un vrai frein à se poser la question de qu'est-ce que j'ai vraiment besoin sur mon territoire et quelle est la cohérence d'ensemble. »*

D’ici, il semble essentiel de pouvoir faire en sorte de concilier les plus-values qu’apportent les études avec les attentes des élus et les besoins de concrétisation, de traductions opérationnelles - que **l'étude soit un moyen et non une fin**.

Quoi qu’il en soit, l’identification de besoins partagés apparaît dans les quatre territoires comme un levier de coopération. Déjà, Loïc Delhuyenne, directeur de l’agence de l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai souligne qu’il *« faut partir des besoins et intérêts de chacun et y trouver le commun autrement les acteurs ne verront pas l'intérêt qu'il y a à la coopération avec ses coûts et son caractère chronophage. En partant des besoins qu'ils identifient on s'assure aussi de leur intéressement »*.

Les élus et techniciens, connaissent également les territoires par leurs pratiques et écoutes. Les chargés de mission par exemple, en lien avec les acteurs du territoire et ces derniers, sont aussi en mesure de faire remonter les besoins. C'est ainsi qu'un chargé de mission PAT souligne :

*« Moi je suis toutes les semaines en contact avec les agriculteurs, la restau collective... on parle, je vois les besoins... et après à moi de faire remonter, de persuader là-haut que ce n'est pas telle action mais telle autre qu'il faut mener ».*

L'accumulation de ces études peut produire une surproduction de données contre-productive, qui peut entraîner des frustrations :

*« Il y en a marre des études et des diagnostics ! ... qui prennent des années. Avec 36 000 axes [...] où à la fin... bah non... on a levé plein d'espairs. On a fait une liste à la Prévert [...] Et puis finalement, bah on ne va pas en faire le tiers du quart. Et puis les élus [...] déjà il faut discuter entre services et élus et déjà en mettant nos cerveaux ensembles [...] Je vous prends un exemple. On a une action sur un vaste espace boisé [...] qui est à cheval sur trois intercos : Sète Méditerranée Agglopoie, la métropole et puis la CC de la Vallée de l'Hérault. Donc on s'est retrouvé pour construire un plan de gestion [...] donc on est passé par un bureau d'étude [...] Ça a duré deux ans. Et puis à la fin, on s'est regardé [...] en fait, depuis le début, on sait qu'il y a deux choses à faire : installer des éleveurs et se mettre d'accord sur les usages et les conflits d'usage entre les randonneurs, les éleveurs, les chasseurs. Voilà deux axes d'action point. Il n'y avait pas besoin de faire... »*

*(Élue à Montpellier 3M).*

Enfin, ces diagnostics de tout ordre sont difficilement traduisibles en coopération s'ils ne révèlent pas outre besoins reconnus comme communs, une nécessité de s'associer. En effet, encore faut-il **s'accorder sur la solution**. Alors que tous les acteurs en Gironde reconnaissent le problème majeur des mobilités et la nécessité de développer des alternatives à la voiture, tous ne s'accordent pas sur la même solution : certains prônent le train et la réhabilitation de lignes désaffectées, d'autres proposent un développement de car express, ne convenant pas forcément aux réalités des territoires, même si le coût est bien inférieur qu'une remise en service d'une ligne ferroviaire. C'est comme cela que les sujets moins consensuels peuvent être écartés des coopérations.

## ***Des sujets consensuels aux sujets qui fâchent ?***

Les coopérations étant bien politiques, c'est-à-dire qu'il y a une pluralité d'interprétations de situations et de leurs solutions, elles sont bien le terrain d'une confrontation d'idées. Cependant, les coopérations sont parfois récentes, provenant de liens personnels, après des périodes tendues entre intercommunalités. Il peut alors être risqué politiquement d'aller sur des sujets non consensuels. C'est particulièrement le cas des contrats de réciprocité qui naissent de liens essentiellement politiques. Ils peuvent ainsi en rester à des sujets comme le tourisme (mise en valeur du patrimoine), l'alimentation, le développement économique, les mobilités douces (raccordement des pistes cyclables) aux dépens de projets de mobilité plus structurants.

Or, des enjeux comme la répartition du foncier économique (même si le ZAN conduit à des évolutions, cf. *Les coopérations, solutions techniques et fonctionnelle*) ou des sites de production d'énergies renouvelables sont également des éléments importants, nécessitant une coordination entre territoires, mais souvent laissés de côté. Dans le cas de la métropole d'Orléans, bien que le Président Serge Grouard souhaitait pouvoir discuter du sujet des EnR pendant la conférence des territoires, le choix a plutôt été de commencer par des sujets pour lesquels le consensus était plus certain pour d'abord initier un dialogue au lieu de crispier d'emblée des relations naissantes, comme l'évoquait le DGS d'une CC orléanaise :

***« Je ne pense pas qu'on aille prendre le risque de mettre sur la table des sujets clivants. Prenons la question de l'installation des panneaux photovoltaïques [...] Ce sont de vrais enjeux. Mais est-ce que nos élus seraient prêts, sur des sujets aussi importants, pouvant transformer notre paysage ? [...] Donc je pense que [le DGS d'Orléans] évitera d'aller sur des sujets potentiellement clivants. D'où la limite de comment on fait pour essayer d'avoir la conférence des territoires la plus attirante possible. »***

C'est également le cas au sein du pôle métropolitain d'Alsace qui porte le programme *Meet in Alsace* pour développer l'attractivité du territoire. Mais au-delà de ce sujet consensuel, le pôle a du mal à pousser des actions de plus grande ampleur ou plus clivantes. En outre, des sujets qui intéressent certains territoires peuvent ne pas trouver d'écho chez les autres membres comme le développement uniformisé des campus universitaires ou les modalités de mise en œuvre de la ZFE au sein du pôle métropolitain, comme le montre cette citation d'un DGS alsacien :

***« La présidente de l'EMS aurait bien aimé que le pôle métropolitain se saisisse de la problématique des ZFE. [...] Mais le président [d'une agglomération alsacienne] ne veut pas en entendre parler.***

*Donc ça signifie que c'est un sujet où les élus concernés ne voient pas l'intérêt ou l'utilité qu'il y ait, c'est-à-dire une collaboration ou une discussion. En tout cas pas dans le cadre du pôle métropolitain ».*

Ainsi, le risque est bien que des **sujets clivants restent écartés** voire sous-investis. En effet, une élue métropolitaine s'étonne qu'elle n'ait pas été associée au CoNECT sur le projet conflictuel de champ captant, et qu'à priori celui-ci n'apparaît pas dans le contrat, alors qu'il est bien majeur dans les relations avec le PNR du Médoc. Or, nombre de ces sujets sont clés pour avancer sur les questions de transitions environnementale et sociale et entretiennent encore des représentations anciennes ou crispations. Au-delà du silence sur les sujets clivants, celui sur les sources de mécontentements ne permet pas de les objectiver, de lever les incompréhensions et d'éviter qu'elles ne conduisent à une réactivation des tensions (comme dans le cas du Papi, cf [Monographie des territoires de l'Orléanais](#)).

Par ailleurs, la **construction de coopérations sur des sujets consensuels peut aussi être une première étape pour évoluer vers des sujets plus clivants**. C'est en tout cas l'objectif affiché par plusieurs acteurs rencontrés. Si les relations entre Montpellier 3M et Pays de l'Or Agglomération débutent sur la continuité des pistes cyclables, l'objectif d'étendre la ligne de tramway jusqu'à la mer, sujet historiquement tendu, n'est pas écarté mais demande d'avancer pas à pas (cela implique également un budget et des véhicules juridiques plus importants). Un agent de la métropole nous dit ainsi :

*« Et donc là, il y a un projet éventuel de tramway à la mer qui serait un gros symbole mais qui coûte affreusement cher. **Peut-être pas tout de suite, mais au moins déjà, on va faire des continuités de piste cyclable pour franchir le canal du Rhône à Sète et permettre aux personnes de prendre des vélos et puis d'aller à vélo jusqu'à Muguio-Carnon.** »*

D'ailleurs, la **recherche de solutions à des conflits historiques peut faire naître des coopérations**. Ce fut le cas de la signature d'un contrat de réciprocité en 2018 entre Montpellier 3M et la CC du Grand Pic Saint-Loup ; comme l'évoque le président du Grand Pic Saint-Loup, passer du conflit à la coopération n'est pas chose aisée :

*« Moi, je me rappelle les premières rencontres quand j'ai fait venir Philippe Saurel ici, dans la salle communautaire, pour qu'on parle de coopération. Je ne savais pas du tout vers où aller, parce que je savais qu'il y avait quand même beaucoup de réticences. Il y avait beaucoup d'inquiétude. »*

A Bordeaux, les projets de coopération portés par Alain Anziani s’inscrivent également dans des contextes conflictuels avec certains territoires. Un DGS d’une intercommunalité voisine estime que le **renouvellement des coopérations a pour objectif de pacifier les relations** ou de revenir sur des erreurs passées, comme les déchets (**Monographie de la Gironde**) :

*« Certains élus disent même que CoNECT dans sa globalité, c'est peut-être une façon à la métropole de faire un mea culpa et de dire on ne fera plus la même et certes on n'a pas été bons sur la question des déchets, mais on va vous aider sur les mobilités, on va travailler en partenariat. Il y a peut-être aussi politiquement ce geste-là. »*

LA MISE EN ŒUVRE DES COOPERATIONS – QUELS FREINS, QUELS LEVIERS ?	
Leviers	Freins
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La <b>stabilisation des périmètres</b> des intercommunalités et l’arrivée à une certaine <b>maturité dans leur construction</b></li> <li>➤ <b>L’équilibre interne</b> des intercommunalités</li> <li>➤ La fixation d’un <b>projet de territoire</b> ou à minima « <b>la connaissance de soi</b> » et de la direction vers laquelle l’intercommunalité veut aller</li> </ul> <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>L’objectivation des situations interterritoriales</b> à travers une <b>compilation des flux</b> conciliant la plus-value des études prospectives et une réponse aux attentes des élus voulant des solutions opérationnelles et traduisibles avec les moyens financiers et d’ingénierie à disposition</li> <li>➤ <b>L’identification des besoins partagés</b></li> <li>➤ Une <b>confiance dans la connaissance des besoins</b> que peuvent avoir <b>élus, techniciens et chargés de mission</b></li> <li>➤ Le développement de la <b>culture de l’expérimentation / évaluation</b></li> </ul> <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>approche par les besoins partagés et consensuels</b> comme moyen de nouer le dialogue, d’apaiser des tensions existantes ou d’aller avec le temps sur des sujets de coopération plus complexes ou moins consensuels</li> <li>➤ Une transparence et une « <b>confrontation des avis et positions</b> » sur des sujets impliquant coopération mais non consensuels ou générateurs de tension pour essayer de les dépasser (lever les incompréhensions ou malentendus ; trouver un compromis ; élargir le périmètre territorial et la palette des sujets traités)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les <b>changements fréquents des périmètres territoriaux et de compétences</b></li> <li>➤ Les <b>rivalités ou délimitations strictes de compétences</b> pouvant créer des effets de silos en interne</li> </ul> <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une <b>multiplication des études, schémas et plans</b> pouvant conduire à un épuisement ds élus et qui ne sont pas toujours traduisibles en actions concrètes et communes</li> <li>➤ Une <b>relative systématisation des études et diagnostics passant par des cabinets privés</b> et ne s’appuyant pas assez sur la connaissance des besoins et territoires que les acteurs ont</li> <li>➤ La <b>tendance à rechercher des actions rapides et opérationnelles</b> renforcée par la logique des appels d’offre et AMI et pouvant se faire <b>aux dépens d’une cohérence d’ensemble</b></li> </ul> <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>L’évitement des sujets non consensuels</b> alors que certains sont essentiels y compris dans la perspective des transitions, entretiennent des représentations anciennes voire des tensions en absence d’accord.</li> </ul>

## **Conclusion du chapitre III**

Ainsi, connaître ses besoins et identifier des sujets communs - souvent consensuels avec les limites que nous venons d'évoquer - semble bien un enjeu facilitant les coopérations. Cependant, **doit-on toujours avoir des « besoins » clairement identifiés pour coopérer ? Répondre à des « besoins » clairement établis est-il l'objet de toute coopération ? Et que sont ces « besoins » pour lesquels coopérer ?** C'est ce que nous aborderons dans la partie suivante. De fait, nous verrons que si les intercommunalités coopèrent, leurs raisons sont multiples.

## **Chapitre IV - Pourquoi coopérer ? Les coopérations : un moyen, des finalités**

### **Introduction du chapitre IV**

S'il existe de nombreux freins et leviers poussant les intercommunalités à coopérer ou non, les raisons de ces dernières apparaissent multiples. Opportunités politiques, réponses à des incitations financières et normatives et à des problématiques techniques et fonctionnelles : dès lors, **bien plus qu'une fin en soi, les coopérations interterritoriales sont un moyen voué à des finalités multiples** qu'il s'agit désormais d'analyser.

### **Les coopérations, des opportunités politiques**

#### *A la recherche du rayonnement politique et économique du territoire ?*

Notre étude s'inscrit à la suite de celle de quatre autres étudiants de l'Ecole Urbaine de Sciences Po, en 2017, intitulée « *Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local ?* ». Dans la quatrième partie, « les stratégies d'association pour l'attractivité territoriale » sont une des raisons principales évoquées par les acteurs locaux dans la mise en place des coopérations. Nous l'avons rappelé, de nouveaux mots d'ordre émergent aujourd'hui comme « l'hospitalité » et la « solidarité territoriale » et occultent voire remettent en question ceux de la compétitivité ou l'attractivité. **Qu'en est-il de ces anciens mots d'ordre ? Se sont-ils estompés ? Perdurent-ils en arrière-plan ou sont-ils réinvoqués régulièrement ?**

A Strasbourg, la présidente de l'Eurométropole dit veiller à la qualité de vie des habitants et souhaite développer une métropole plus « hospitalière », plus « accueillante » pour ses habitants. Cela s'exprime par exemple par la volonté de ne pas afficher dans le PLUi, de chiffres de développement quantitatifs comme le nombre de logements à construire ou de personnes supplémentaires à accueillir. A Bordeaux, la notion de « métropole millionnaire » que l'ancien président Alain Juppé, érigeait en objectif politique, semble aujourd'hui un avenir inévitable nécessaire d'anticiper, plutôt qu'une ambition pour la métropole (monographie Bordeaux). Dès lors, faisons-nous face à une rupture dans l'application de ces mots d'ordre ou bien plutôt une articulation de ceux-ci, jusqu'à « s'amalgamer » ?

Différentes coopérations menées entre les métropoles et territoires voisins reflètent ainsi une **articulation entre ces différents mots d'ordre**. Le pôle métropolitain d'Alsace créé en 2012 porte le programme *Meet in Alsace* dont l'objectif est d'attirer des investisseurs étrangers et de développer le tourisme d'affaire. Ces coopérations historiques entre agglomérations alsaciennes autour d'objectifs de développement économique semblent toutefois s'essouffler, les territoires ne dépassant pas réellement une logique de concurrence. La logique de rayonnement économique aussi matérialisée par les volontés de certaines agglomérations de renforcer le secteur l'aérien fait ainsi face à des réticences au sein de l'Eurométropole, l'impact écologique de ce secteur n'aidant pas.

A Bordeaux, les premiers contrats signés sous le mandat d'Alain Juppé s'inscrivaient alors dans la logique de **réseaux de villes** et visaient par exemple le développement économique (Libourne), touristique (Arcachon) ou culturel (Saintes) (collectif POPSU, 2022). Ces contrats ne sont toutefois pas réactivés après la rotation politique de 2020 et le souhait d'Alain Anziani de mener des coopérations à l'échelle girondine, correspondant selon la métropole, aux problématiques quotidiennes rencontrées par les habitants du « bassin de vie bordelais ». Mais **les enjeux d'attractivité territoriale et de rayonnement économique ne sont pas écartés pour autant**. Le contrat entre Bordeaux Métropole et La Cali (Communauté d'agglomération du Libournais) mène aujourd'hui à la construction d'une zone d'activité économique commune entre les deux intercommunalités et le lancement de l'incubateur d'entreprise Bordeaux Technowest sur le territoire Libournais. La coopération apparaît alors comme l'association d'acteurs territoriaux pour le rayonnement du territoire, attestant aussi de limites techniques, ici la quantité de foncier disponible.

*« Une métropole qui serait installée dans un désert ne serait pas une métropole en bonne santé. Bordeaux Métropole a intérêt à ce que la Gironde et la Nouvelle-Aquitaine soient prospères. »*

Alain Juppé, ancien président de Bordeaux Métropole, La Tribune, 28 mars 2020

Par ailleurs, la candidature commune de six intercommunalités est-héraultaises à *Montpellier 2028 capitale européenne de la culture* **poursuit aussi l'objectif d'un rayonnement territorial à l'échelle européenne et nationale**. En se disant « *territoire pionnier de la décentralisation culturelle* », la métropole suit une logique d'attractivité et marketing territorial, tout en **revendiquant des spécificités « positives »** : la coopération et la décentralisation. Ceci renvoie aux théories du gouvernement à distance, où les institutions

comme l'Etat ou l'UE par des instruments comme les labels ou les appels à projets, peuvent façonner les manières d'agir des acteurs. Le fait que les AAP de l'UE bonifient les coopérations l'illustre ainsi comme nous le détaillerons plus bas.

En outre, la coopération peut aussi représenter une fin en soi, être levier de marketing territorial. Ceci peut expliquer la volonté de certaines personnalités politiques de développer les coopérations pour valoriser leur image (cf. Quant l'image compte).

**Un certain continuum semble exister entre les mots d'ordre.** La transition écologique peut ainsi représenter une forme de valorisation territoriale et inciter à la coopération. Par exemple, la volonté du président de la métropole - Serge Grouard - de faire d'Orléans un territoire pionnier en matière d'EnR nécessite de se coordonner avec les autres intercommunalités sur la thématique foncière, sujet encore difficile aujourd'hui (cf des sujets consensuels aux sujets qui fâchent).

En outre, les mots d'ordre de « métropole hospitalière ou accueillante » incite ces dernières à nouer des relations avec leur arrière-pays dans une **valorisation et mise en tourisme du patrimoine naturel**, afin de développer également des loisirs de proximité pour les métropolitains. Les contrats signés entre Montpellier 3M et les communautés de communes de la Vallée de l'Hérault ou du Grand Pic Saint Loup cherchent notamment à valoriser des Grands Sites de France telles que les Gorges de l'Hérault. A Strasbourg, l'objectif des contrats signés avec des intercommunalités du massif Vosgien est aussi de promouvoir ce patrimoine et faciliter son accès aux eurométropolitains, par le train par exemple. A Orléans, des coopérations autour du tourisme économique sont développées le long de la vallée de la Loire, à une échelle plus large que seulement les territoire de l'aire d'attraction orléanaise. Enfin à Bordeaux, le territoire bénéficie de sites touristiques balnéaires ou agricoles comme en témoigne la mise en valeur du vignoble girondin, qui attire des millions de visiteurs chaque année (6,8 millions de visites en 2019).

Ainsi, ces exemples illustrent comment les coopérations peuvent jouer un rôle dans le **rayonnement des territoires qu'il soit politique, culturel, économique ou naturel**. Dans une période où l'on observe une multiplication des mots d'ordre, les orientations et stratégies des acteurs peuvent se superposer. Plutôt qu'un effacement des anciennes injonctions à l'attractivité territoriale, on observe un continuum et une superposition de ceux-ci. D'autant que les incitations de l'Etat ou l'UE peuvent les conforter.

La question peut être posée : les métropoles pourront-elles vraiment se distancer des objectifs qui ont poussé leur création ? à savoir la concurrence aux autres métropoles européennes, le rayonnement européen et international ou le développement économique pour un rééquilibrage territorial par rapport à Paris ?

### ***Les coopérations : cheval de Troie pour entrer dans les autres territoires ?***

Essayer de saisir les raisons des coopérations nous a invité à émettre des hypothèses sur les facteurs cachés, moins mis en avant car davantage stratégiques et politiques. Parmi ces hypothèses, celle d'une coopération destinée à **mieux connaître les affaires internes des voisins**, avoir un **droit de regard sur la gestion des ressources et l'aménagement** du territoire voire un **relatif contrôle** sur ces derniers s'est quelquefois vérifié. Cette intention doit être prise en compte, car non seulement elle peut être un moteur expliquant les dynamiques coopératives mais aussi devenir dans certains cas un frein aux coopérations lorsque des territoires ont l'impression d'une ingérence dans leurs affaires internes.

Dans les territoires de l'Orléanais, la coopération peut permettre d'avoir un droit de regard sur ce qui se fait dans les territoires voisins, notamment pour la gestion des zones d'activités, comme nous l'indique un agent de la métropole, en évoquant le périmètre limité de la métropole et de son SCoT et donc sa nécessité de connaître les orientations des autres SCoT et essayer de s'articuler avec :

*« Il peut y avoir des chocs des visions [...] des questions stratégiques qui nécessitent d'avoir une vision au-delà du périmètre du Scot [...] et des questions pragmatiques/ponctuelles qui se posent avec le développement d'une métropole. »*

Ce droit de regard est aussi important pour les intercommunalités voisines. Ainsi, le DGS d'une CC au Sud d'Orléans souligne que l'un des avantages de l'agence d'urbanisme est qu'elle offre des outils *« de collaboration avec d'autres et au coup par coup des informations que l'on n'aurait pas par ailleurs. Ses observatoires peuvent nous permettre de voir ce qui se passe sur les autres territoires et de mieux nous articuler et nous positionner en fonction des offres de la métropole. »*

**La circulation d'informations peut donc permettre parfois de mieux équilibrer les offres et d'articuler les projets des territoires.** Par ailleurs, la présence de la métropole sur les territoires via des réunions, ateliers liés aux coopérations et les contacts créés peut permettre

ensuite d'obtenir les ressources ou faire accepter un projet souhaité par la métropole. D'ailleurs, la métropole d'Orléans a aussi initié la Conférence des Territoires pour préparer la mise en place à termes d'un Scot commun. La signature des contrats de réciprocité pourrait aussi permettre à la métropole de Montpellier d'élargir son SCoT aux intercommunalités voisines avec lesquelles elle partage un bassin de vie. Dans le cas de la Gironde, les contrats peuvent être un moyen de pacifier les relations en vue d'autres enjeux comme la mise en place de la ZFE (cf.**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) ou de politiques sur les déchets. Sous cet angle, les coopérations sont non seulement un moyen d'obtenir des informations mais aussi d'avoir stratégiquement des voisins-amis ou du moins d'entamer un dialogue sous couvert d'autres enjeux. Marie-Christine Jaillet a d'ailleurs évoqué en entretien ces possibles intentions dissimulées qui peuvent reproduire des schémas de domination :

*« Je dirais **qu'une autre limite des coopérations c'est la limite à la symétrie** ...si des coopérations peuvent être plus ou moins symétriques... un peu horizontales, **elles peuvent aussi reproduire des schémas de domination** (il me manque des ressources... je vous les prends). Il faut se garder de tout angélisme et s'il y a beaucoup d'évolutions positives, vers du dialogue, plus de réciprocité, il peut y avoir des logiques de domination, d'instrumentalisation... loin de la réciprocité. Donc pour moi il faut que les territoires ne mettent pas seulement des ressources à disposition mais trouvent aussi un bénéfice à cet échange. »*

Enfin, si ces coopérations plus « stratégiques » peuvent avoir pour objet la **recherche d'informations** ou la **pacification** des relations sur d'autres sujets, elles peuvent parfois découler d'une **volonté plus hégémonique** ou du souhait se garantir les ressources nécessaires- les deux dimensions pouvant s'entremêler et concerner les métropoles comme les intercommunalités voisines. Notons que la réticence de certains territoires peut provenir de ces intentions non explicitées. Cependant, il s'agirait peut-être moins de se demander « ce que cache mon voisin » ou « comment le concurrencer » que de se demander ce qui pousse les territoires à cacher leurs intentions et réels besoins. Dans le cas de besoins ou de projets, l'enjeu serait peut-être d'apprendre à **faire confiance** et à **la susciter** en étant plus **transparentes** dans **ses contraintes, besoins et enjeux**.

## *Un pour tous et tous pour un ? Quand la coopération devient défensive et offensive*

« *Un danger commun unit même les ennemis les plus amers* »

*Aristote*

« *Rien ne nous amène ensemble comme un ennemi commun* »

*David Foster Wallace*

Sans aller aussi loin que les deux citations précédentes, nous avons constaté que si les intercommunalités peuvent coopérer *pour* leur rayonnement, *pour* la réalisation de projets, *pour* nouer le dialogue, *pour* contrôler la gestion de ressources stratégiques... elles peuvent aussi s'associer *contre* un acteur ou en réaction à une pression extérieure. Les coopérations prennent alors une coloration défensive et/ou offensive :

« *Mon statut c'est d'être un cadre territorial, déjà dans le vocabulaire : un cadre ! Donc je suis investie dans un territoire [...]. C'est pour ça que souvent on réagit contre. On réagit contre le SRADDET de la région... Si on s'est organisé en Conférence de l'InterScot ce n'est pas qu'on trouvait que c'était sympa de travailler ensemble, c'est parce que nous voulions avoir une politique commune d'EPCI qui sont tous divers droits face à une région à gauche qui imposait son SRADDET et ses rythmes.* »

(DGS d'une CC orléanaise)

Il arrive donc que **les coopérations aient pour intérêt de faire face à la pression d'un acteur extérieur**. C'est ainsi que l'un des deux objectifs de la Conférence des Territoires de l'Orléanais était pour un agent de la métropole d'« *adopter des positions communes face [à la région] [...] un partenaire important mais qui n'est pas forcément aligné avec ce que l'on souhaite faire* » en matière de mobilité et de consommation foncière ([Monographie des territoires de l'Orléanais](#)). Par exemple, la région Centre -Val de Loire ambitionnait de réviser rapidement son SRADDET en vue de l'intégration du Zan avec des objectifs ambitieux qui ne prenaient pas en compte selon les acteurs des territoires, les spécificités de leurs intercommunalités concernées par du développement économique, des projets d'aménagement importants et une forte activité logistique gourmande en foncier et peu rémunératrice. L'enjeu était donc en s'associant de répondre plus fortement, de mieux se *défendre* face à la politique régionale. Plus à l'Est, coopérer avec l'EMS a aussi permis à la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges et la CC Vallée de la Bruche de *défendre* la ligne de train qui les reliaient à la métropole. En effet, la région Grand-Est et la SNCF songeaient à la fermer.

Outre cette dimension défensive - et parfois de manière concomitante - les intercommunalités peuvent coopérer pour **peser davantage sur la scène politique locale, régionale, nationale, voire européenne**. Ainsi, le président d'une communauté de communes voisine à Montpellier estime que coopérer avec la métropole permet « *d'entrer dans la cour des grands* » et d'avoir plus de poids. Ces autres acteurs sont les deux autres communautés de communes avec lesquelles elle s'est regroupée en un syndicat mixte de développement local et la région Occitanie. Un agent de l'EMS reconnaît de même que « *quand on est plusieurs, on pèse plus fort vis-à-vis de la région* ». Ce même agent souligne que dans cette configuration, la métropole devient un allié stratégique pour les intercommunalités voisines. L'une d'elle aurait d'ailleurs sollicité la métropole disant : « *« mais la région, on leur a écrit mais ils ne répondent pas »*. *Donc ils attendaient le poids de la métropole pour les mettre en réseaux, faciliter la liaison avec les autres grandes collectivités* ».

Il arrive même que ces coopérations prennent **une dimension plus ouvertement offensive**. Ainsi, dans le territoire girondin, le contrat de réciprocité signé entre la communauté d'agglomération de Libourne et Bordeaux Métropole avait fondamentalement pour but de faire pression sur la région au sujet de la mise en place du RER métropolitain. De même, pour le président d'une communauté de commune orléanaise qui a laissé la compétence mobilité, la conférence des territoires « *permet de faire pression sur la région pour que la problématique de la mobilité soit prise en charge de manière "un peu" (ton ironique) plus concrète* ». Ce qui est intéressant, c'est que l'opposition urbain-rural apparaissant sur ces sujets dans d'autres contextes s'estompe ici pour faire place « *aux intérêts communs à défendre* » (DGS d'une autre CC Orléanaise). D'ailleurs pour un membre de la DSSM d'Orléans Métropole, c'est aussi face à la région qu'émerge les *territoires de l'Orléanais* soit une forme d'identité territoriale avec « *pour enjeu de faire porter notre vision au sein de l'espace régional* ».

Ainsi les coopérations entre intercommunalités ne découlent pas seulement d'enjeux ou dynamiques endogènes. Au contraire, des facteurs exogènes occupent une place majeure.

## Quels liens pour coopérer ?

Les acteurs que nous avons rencontrés nous ont souvent évoqué **des raisons de la coopération contradictoires à priori** : pour certains, on ne coopère que si l'on est différent et complémentaire, sinon on se ferait concurrence. C'est le cas du pôle métropolitain d'Alsace dont les agglomérations membres sont pour l'instant davantage dans une logique de concurrence et peinent à trouver des sujets communs non-concurrentiels. Un élu de Bordeaux métropole souligne également le peu d'intérêt à coopérer sur un sujet comme l'alimentation lorsque tous les territoires girondins sont concernés par les mêmes problématiques, comme la réimplantation du maraîchage. Pourtant, un inter-PAT animé par le département est utilisé par les chargées de missions qui y voient une manière de partager leurs expériences entre autres. La coopération entre Strasbourg et Karlsruhe en Allemagne est également un exemple de lien identique urbain-urbain sur des thèmes comme les liaisons ferroviaires, fluviales ainsi que le développement économique. Ici, faire face aux mêmes problèmes permet la coopération.

De plus, les interdépendances objectivées découlent souvent d'une volonté politique première de coopération qu'elles viennent légitimer a posteriori : les interdépendances sont aussi celles qu'on mesure subjectivement. L'image d'une métropole urbaine complémentaire de territoires ruraux avec des ressources agricoles par exemple est souvent répandue et parfois caricaturale, même si la relocalisation des productions et donc la réduction du transport fonctionne parfois, comme à Montpellier ou Strasbourg avec la filière bois ([Monographie de Strasbourg](#)).

**Il n'y a donc pas de règles pour coopérer !**

## Les coopérations, réponses à des incitations financières et normatives

### *La coopération comme moyen d'obtenir des ressources financières*

Au-delà des opportunités politiques, les incitations financières d'autres acteurs peuvent pousser les intercommunalités des territoires étudiés à coopérer. Alors, **coopérer devient un moyen d'obtenir et d'optimiser des ressources financières**, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de restriction budgétaire.

Ainsi, les intercommunalités peuvent être incitées à s'associer et à intégrer des structures à personnalité morale et juridique comme les PETR pour bénéficier de leurs moyens financiers et d'ingénierie. Ces incitations sont renforcées quand les subventions ou dotations sont davantage octroyées à ces structures de coopération qu'aux communautés de communes. C'est le cas des contrats régionaux de solidarité territoriales (CRST) de la région Centre-Val de Loire :

*« La CC voulut adhérer à un car c'est ce qui donne accès aux financements régionaux. Avant on avait notre propre CRST... bon de manière dérogatoire car en théorie la CC était trop petite... mais ce n'était plus vraiment possible. Alors oui les PETR peuvent être vus comme des succursales de la région mais... ils ont des enveloppes financières réparties selon des orientations assez classiques mais avec des axes forts [...] Donc le PETR est actif sur pleins de dynamiques auxquelles la CC adhère et [il] a des moyens d'études, de contractualisation en plus. »*

(DGS d'une CC au Sud d'Orléans)

**Les dotations de l'Union Européenne** peuvent aussi inciter l'EMS à poursuivre des objectifs de coopération transfrontalière. En effet, les fonds européens conditionnés à de la coopération entre territoires peuvent pousser les territoires à s'associer, construire des projets communs et financer des projets qui autrement resteraient en veille. C'est ainsi que les PETR Orléanais se saisissent régulièrement des fonds Leader, parfois même en s'associant sur des projets. En outre, pour les territoires, le décrochage de ces financements extérieurs peut représenter une occasion de fédérer ou d'apaiser les tensions que peut provoquer la question « *du qui paye quoi* » :

*« Le sujet de la coopération européenne ce n'est pas encore vraiment à l'ordre du jour [...mais] de mon point de vue il y a une mine d'or sur un territoire comme l'Orléanais en ce qui concerne la coopération... les sujets que l'Europe finance.*

*Il y a un potentiel important... pouvoir accompagner les territoires, travailler ensemble et voir comment on met à profit ces fonds »*

(Membre de la DSSM d'OM)

**L'État peut aussi inciter financièrement les métropoles à prendre en compte leurs territoires voisins.** Ainsi, l'État a intégré un volet coopération doté de 300 000 euros au pacte métropolitain d'innovation, qu'il a signé en 2017 avec Montpellier 3M. La métropole a d'ailleurs utilisé une partie de ces ressources dans le cadre du contrat de réciprocité signé en 2018 avec la communauté de communes Grand-Pic-Saint-Loup.

Comme déjà mentionné (cf. *Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*), quand les sources de financement induisent une coopération ou la bonifient, elles incitent aux coopérations avec cependant certaines limites déjà évoquées. Nous avons aussi déjà abordé comment le contexte de restrictions budgétaires ou de recentralisation financière (Nicolas Portier) affectait les possibles coopérations. Si ce contexte peut conduire à davantage de concurrence dans l'acquisition des ressources, il peut aussi faire émerger les coopérations comme solution.

### ***La coopération incitée par les réglementations et la législation***

Si les opportunités financières peuvent pousser les intercommunalités à la coopération, ces dernières déploient aussi une **action interterritoriale en réponse à des incitations et obligations législatives et réglementaires**. D'ailleurs, le contexte de transitions climatiques et la multiplication de normes et objectifs qui en découlent incitent de manière croissante aux coopérations. Notons que ces incitations et obligations peuvent être le fait de multiples acteurs dans le cadre d'une gouvernance partagée des territoires :

Tout d'abord, **les autres collectivités territoriales que sont les départements et régions** peuvent occuper ce rôle incitatif. Ainsi, les intercommunalités orléanaises sont incitées par la région Centre-Val de Loire à coopérer via les CRST généralement adressés aux Pays-PETR. De plus en plus, ces contrats consacrent des enveloppes aux sujets des transitions et incitent à traiter ces questions à une échelle dépassant celle des communautés de communes.

De même, le *projet life* développé par la région et l'Ademe étant relatif aux EnR s'adresse aux PETR.

L'**État** est un acteur majeur de ces incitations/obligations législatives et réglementaires : la loi SRU (2000) a rendu obligatoire l'établissement de SCoTs devant en théorie être adoptés à l'échelle d'un bassin de vie ; des acteurs intercommunaux rencontrés associent la première génération des contrats de réciprocité à une obligation imposée par l'État. Plus récemment, la loi Climat et Résilience (2021), instaurant les **objectifs ZAN** ainsi que les obligations relatives aux **ZFE** dans les métropoles où la pollution de l'air est élevée, **rebattent les cartes et la vision des relations entre territoires**. En effet, ces politiques et plus généralement les réponses aux enjeux de transition écologique ont clairement des incidences dépassant les périmètres des territoires et rendent nécessaire la question de leur dialogue. Quels équilibres territoriaux pour atteindre une division par deux de la consommation foncière d'ici 2050 ? Comment réduire le niveau d'émission de gaz à effet de serre au sein des métropoles sans penser les mobilités depuis les territoires voisins ? Si ces obligations réglementaires poussent les acteurs intercommunaux à dialoguer, elles peuvent engendrer des crispations et freiner les dynamiques de coopérations interterritoriales (cf. *PARTIE II : LES COOPÉRATIONS, UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE TRANSITIONS*).

*« Oui, [le ZAN] tend les relations parce que les gens le voient comme une compétition. Ils le voient justement avec ce système d'enveloppe : [...] « Quoi qu'on en dise, quoi qu'on en pense, il faudrait quand même que moi j'arrive à me ménager une enveloppe qui me laisse un peu de marge de manœuvre [que je] retrouve au détriment de mon voisin ». C'est un élément à la fois dynamique parce que ça va obliger les gens à se mettre autour de la table, à discuter. Mais aussi c'est un élément de crispation parce que tout le monde y voit une espèce de concurrence »*

(Agent de l'EMS)

Enfin, les **directives de l'Union européenne** telles que la directive-cadre sur l'eau de 2000 et transposée en 2004 oriente la politique de l'eau vers des objectifs de résultat dont l'atteinte du bon état des eaux, la directive à la qualité de l'air, ou l'objectif de réduction de 55% les émissions de gaz à effet d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990, incitent aussi les intercommunalités à l'action interterritoriale si elles veulent atteindre ces obligations.

Ainsi, que ce soient **les exigences** régionales, nationales ou européennes qui s'imposent dans le **cadre de la transition écologique**, ou bien celles que se fixent les intercommunalités

elles-mêmes, elles semblent inatteignables sans dialogue entre territoires. D'une certaine manière, elles impliquent même des formes de coopération entre intercommunalités. Mais **paradoxalement**, alors que ces enjeux de transition et les règles qui en découlent **rendent nécessaires les coopérations**, ces derniers **peuvent aussi conduire à des tensions** freinant la mise en place de ces coopérations et donc l'atteinte des objectifs fixés.

## **Les coopérations, solutions techniques et fonctionnelles**

### *Les coopérations « techniques »*

Au-delà des finalités politiques, les coopérations peuvent **répondre à des problématiques techniques**. Outre le souhait affiché d'élus des quatre territoires d'apporter des solutions opérationnelles à des besoins concrets, et la technicité des sujets liés à la transition écologique, nous avons constaté une multiplicité de *coopérations techniques* (soit des actions communes déployées pour répondre à des problèmes particuliers) : prolongements de pistes cyclables, création de BHNS, approvisionnement en eau potable, gestions des digues, équipements des franges... Lorsque ces coopérations sont portées par des structures ou des vice-présidents/directions spécifiques, elles ne sont pas toujours évoquées spontanément comme coopérations ou ne sont pas mises au même niveau que les contrats, conférences qui pourtant inclues aussi de telles actions.

Ces coopérations techniques peuvent tout d'abord être incité par les frontières administratives qui révèlent les incongruences entre périmètres administratifs et problématiques techniques, via un « effet frontière » :

*« Je pense notamment [aux] zones d'activités [qui] sont... à cheval entre 2 EPCI avec des politiques très différentes [...] donc comment on fait quand on a par exemple... amazone qui emploie plus d'une centaine de salariés mais qui ne se trouve pas sur la métropole mais qu'il n'y a pas de bus qui y va ? »*

(Agent de la DSSM d'OM)

Bien qu'elles paraissant évidentes, ces coopérations sont complexifiées par ces-mêmes frontières qui imposent le recours à des montages juridiques.

*« Dans le cadre de sa nouvelle DSP, la métropole a accepté d'y intégrer [...] que ses bus puissent quitter le territoire métropolitain [...] Aujourd'hui vous avez des bus de la métropole qui font le tour du premier giratoire et qui repartent sur la métropole [... mais il y aurait] **une certaine logique fonctionnelle à ce que les bus de la métropole, au lieu de tourner au premier giratoire, continuent sur la quatre-voies et aillent chercher le quatrième giratoire et éventuellement** [prolonger sa route jusqu'à un bourg de la CC], le tout à moins de trois kilomètres. Juridiquement, ce n'est pas toujours évident.*

*Donc là, dans les contrats de coopération, c'est ce que les experts essayent de développer [...] **là c'est du concret. C'est à dire que si on arrive à la réalisation de ce contrat de coopération dans deux ans, l'habitant de Carignan [...] prendra sa carte de bus et pointerà dans le bus de la métropole sans s'apercevoir s'il est ou pas de la métropole.** »*

(DGS d'une CC Girondine)

Au-delà des démarches parfois complexes, ces coopérations techniques présentent des désavantages. Elles peuvent conduire à une **dépolitisation des questions traitées** et de là à un moindre portage politique. Ainsi, les pollutions diffuses liées à la gestion de la ressource en eau est une question peu portée dans les territoires de l'Orléanais. Cela rend difficile la signature d'un nouveau contrat entre l'agence de l'eau et la métropole et son extension aux intercommunalités voisines dont les pratiques agricoles affectent la qualité de l'eau à la charge de la métropole. Cette technicisation peut aussi expliquer la difficile prise d'un récit politique intercommunal et une **moindre adhésion** de la population aux projets portés. Enfin, ces associations techniques apportent souvent **moins des réponses structurelles que des réponses ponctuelles**. Ainsi, un élu de communauté de communes remarque que s'entendre sur les mobilités douces est généralement facile. L'histoire serait autre avec des sujets de mobilités plus structurants, coûteux et nécessitant des choix politiques.

Si ces limites reviennent, **le technique n'exclut pas le politique. Les deux restent perméables** et peuvent avoir des effets rétroactifs. Ainsi, les coopérations techniques peuvent être **sources de tensions politiques**. Alors qu'une communauté de communes voisine de l'EMS avait obtenu un conventionnement pour prolonger sa piste cyclable sur le territoire de la métropole, les lourdeurs procédurales et les délais imposés par celle-ci furent telles que la DGS de cette intercommunalité refuse de se relancer dans un tel projet car *« ça ne sert à rien d'amener des tensions sur des questions techniques en plus des questions politiques »*. Les discussions sur les clés de répartition des financements de la gestion des digues est aussi une source de dissension majeure dans les territoires de l'Orléanais, conduisant à la réactivation de

l'opposition petit/grand, rural/urbain qui semblait s'atténuer, alors même qu'il y a entente politique sur la nécessité de travailler ensemble.

A l'inverse, les coopérations techniques peuvent être vues comme un **moyen de nouer un dialogue** entre techniciens, des habitudes de travail et des échanges d'expertise sachant que cela peut *“ toujours rejaillir ensuite sur les liens entre politiques ”* (agent de Montpellier 3M). Ces coopérations peuvent aussi **répondre à des problèmes** du quotidien **par-delà les alternances ou tensions politiques**. Par exemple, une communauté de communes voisine à l'EMS continue de travailler techniquement avec la métropole sur la GEMAPI alors qu'elle s'est retirée du SCoT commun et n'a pas souhaité contractualiser avec l'Eurométropole pour des raisons politiques. Dans certains cas, elles peuvent même **apaiser certaines tensions politiques**. Ainsi, pour un DGS d'une intercommunalité voisine de Montpellier 3M, *« il faut cumuler les projets communs pour créer cette capacité à travailler ensemble. Les coopérations ponctuelles sont des gages d'efficacité. Déjà on part de projets, la convention sera un premier aboutissement »*.

Nous voyons comment les coopérations techniques peuvent être un **moyen pour aller vers d'autres fins**. Elles peuvent être un préalable permettant par l'expérimentation, les échanges, la construction progressive de confiance d'aller vers la résolution de problèmes moins consensuels ou la réalisation des projets de territoire dont nous avons déjà parlé. Parfois elles vont même de pair avec ces projets : ainsi dans les contrats de réciprocité montpelliérains se retrouvent à la fois des visions sur du plus long terme et des problèmes à résoudre sur du court terme car *« il faut du concret pour montrer que ça a du sens [...] que les élus ne se disent pas que ce n'est que du vent »* (agent de Montpellier 3M).

Enfin, la mise en avant de la résolution de problèmes concrets, de « besoins », peut aussi être **un moyen pour les intercommunalités de montrer qu'elles agissent pour répondre aux préoccupations des populations et se légitimer**. Toute la communication autour de la première ligne de tram transfrontalières entre Strasbourg et Kehl matérialise cette dimension symbolique des coopérations techniques. Il s'agit aussi sans doute de répondre à la crise démocratique mentionnée en introduction et de continuer de légitimer les intercommunalités.

## *Des territoires interdépendants aux périmètres et ressources contraintes*

**Loin d'être isolés, les territoires sont caractérisés par des interdépendances et flux qui les unissent.** Le contexte de transition écologique et d'adaptation au changement climatique semble questionner de nouveau les échanges entre ces territoires, avec la montée de sujets comme l'économie circulaire ou les circuits courts.

Se pose de plus la question des coopérations comme réponse aux inadéquations des périmètres administratifs. Comme l'évoque la chercheuse Sabine Barles, les dernières réformes institutionnelles ont eu pour objectif de définir des « *périmètres plus pertinents visant à mieux administrer la diffusion spatiale des modes d'habiter, la nouvelle géographie des activités et l'interdépendance croissante des économies territoriales. Malgré leur rigueur, ces redéfinitions de périmètres coopératifs n'ont eu de cesse de laisser apparaître comme un impensé institutionnel majeur la question de la démocratie des réseaux, du gouvernement des réalités mobiles, en plus de celui des périmètres d'action* ».

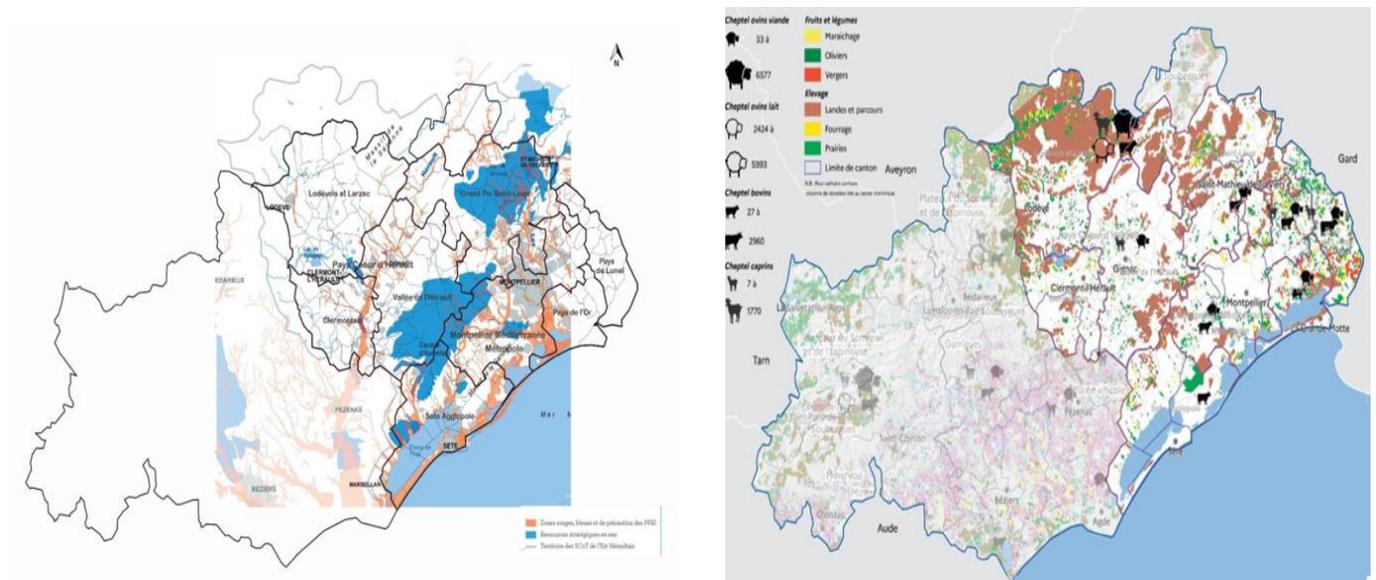
Les interdépendances poussent les territoires à étendre leur vision et plusieurs coopérations observées se saisissent de sujets comme la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau ou en ressources alimentaires et sylvicoles. Comme en témoigne une élue à Montpellier 3M, les ressources ne sont évidemment pas circonscrites par des frontières administratives :

*« Vous avez un bassin de production, un bassin de consommation. **Le bassin de production ne correspond jamais aux limites d'une intercommunalité.** Là on va signer un contrat de réciprocité avec le Sud Lozère [qui est] un gros bassin de production de viande. Sauf que la coopérative des producteurs elle est à Mende et [...] pas dans la communauté de communes Sud Lozère.*

*Pareil pour le bois, l'approvisionnement, la production de bois : ça se réfléchit à l'échelle d'un bassin forestier qui dépasse les limites des intercommunalités. »*

Par ailleurs, **les manifestations récentes du changement climatique et la raréfaction des ressources entraînent un renouvellement de la vision et de l'action interterritoriale.** Dans le cas de la ressource en eau, des liens historiques existent entre les territoires, dont le maillage des réseaux correspond souvent aux périmètres des syndicats mixtes (réseau d'eau potable dans le Bas-Rhin ; aqueduc entre Montpellier 3M et le Grand Pic Saint-Loup). De nouvelles interconnexions peuvent également être établies comme ce fut le cas entre l'EMS et

la communauté de communes du Pays de la Zorn au nord afin d'assurer la stabilité de leurs approvisionnements en cas de rupture d'un captage. En Gironde, comme précédemment rappelé, la métropole de Bordeaux s'est historiquement développée grâce aux ressources de territoires voisins (*Monographie de la Gironde*) ; ceci l'amène encore aujourd'hui à inclure dans ses contrats de réciprocité des dispositions liées aux ressources extérieures ou aux interdépendances qu'elle entretient avec les autres territoires (eau potable, déchets, alimentation). Il s'agit donc de stabiliser les approvisionnements mais aussi de pacifier des relations qui pourraient être conflictuelles pour des territoires qui la voient comme une métropole « prédatrice » sur les ressources.



Carte 1 - Des ressources qui dépassent les frontières administratives des intercommunalités, Source : Montpellier 3M

De plus, *aller chercher les ressources là où elles sont* peut amener les métropoles à **étendre leur vision de la proximité**. Les territoires montpelliérains et girondins sont en effet marqués par la monoculture viticole qui limite la capacité d'approvisionnement. La notion de « *circuits courts longue distance* » (Baysse-Layné, 2021) se matérialise ainsi dans le contrat de première génération sous la mandature d'Alain Juppé, signé entre Bordeaux Métropole et Val-de-Garonne Agglomération ou ceux entre Montpellier et la communauté de communes Sud Lozère. Dans le cas du territoire Strasbourgeois, la volonté de développer la construction bois à partir de ressources locales mène l'EMS à travailler avec des intercommunalités dans le bassin des Vosges, à plus d'une soixantaine de kilomètres de Strasbourg.

Concernant les ressources naturelles, existe aussi le risque que les territoires défendent « leurs » ressources et ne voient pas d'un bon œil l'approche de la métropole, comme l'évoque un chercheur interrogé :

*« Bien sûr, si la métropole vient titiller une ressource sur le territoire, il y a une levée de boucliers. On se dit « manquerait plus que ça ! Ils nous tournent le dos, mais en plus, ils viennent nous piquer notre ressource. »*

L'usage du possessif, lorsque ce chercheur retranscrit les dires entendus, atteste d'une appropriation des ressources. Dans les entretiens avec les élus rencontrés, cette appropriation revient régulièrement : « *notre eau* », « *nos arbres* », etc. Cet usage du possessif peut également être interprété comme un **repli sur soi face à la réduction des ressources** : alors que l'eau pouvait se trouver en abondance et que la métropole de Bordeaux avait déjà pu réaliser des forages (cf. **Monographie de la Gironde**), la raréfaction de cette ressource et le fait que les sylviculteurs ait l'impression que leur production soit menacée, explique la concurrence, notamment sur les usages. Il conviendrait pourtant de rappeler que certaines de ces ressources, comme l'eau, forment un **bien commun**, et que certains discours politiques tendent à le rappeler pour appuyer une gestion raisonnée et durable.

Cependant, **les intercommunalités peuvent d'abord chercher à répondre aux problématiques qu'elles ou les acteurs de leur territoire rencontrent**. Sur le cas des ressources alimentaires, les intercommunalités voisines peuvent d'abord chercher à structurer *leurs* propres approvisionnements avant d'assurer ceux de la métropole. Mais dans une idée de relation « gagnant-gagnant », ces échanges peuvent représenter une manière pour les intercommunalités de bénéficier des moyens de la métropole (en Gironde, Bordeaux métropole finance l'entièreté du champ captant bien que 40% des volumes d'eau soient destinés aux territoires des alentours). Concernant les filières alimentaires ou sylvicoles gérées par les acteurs économiques, les métropoles peuvent aussi représenter un marché pour leurs débouchés, faut-il que ceux-ci soient intéressés (cf. *Une multiplicité d'acteurs compris dans le jeu des coopérations : complexification ou facilitation ?*). Mais bien que les intercommunalités puissent souhaiter bénéficier des marchés ou de moyens humains ou financiers de la métropole, elles souhaitent garder le contrôle des actions menées sur leur territoire, parfois qualifié de « chasse gardée ». Ce refus d'une « ingérence » de la métropole montre l'équilibre souhaité entre indépendance et interdépendance, comme l'évoquait un membre de TOPOS en évoquant le discours de certains élus :

« On veut bien discuter avec la métropole, mais on veut garder notre indépendance : **indépendance et interdépendance, ça doit rester au même niveau.** A partir de là il y a eu du dialogue. »

Un **équilibre** est donc nécessaire dans les relations pour que celles-ci soient bénéfiques à chaque territoire. La raréfaction des ressources semble accroître la valeur qu'on leur accorde et ce contexte permet de renforcer l'importance des territoires voisins, d'affaiblir les hiérarchies historiques et d'équilibrer les rapports.

## Les ressources foncières :

*« C'est un peu la première fois qu'un président d'une métropole ne se bat plus pour attirer les entreprises sur son territoire »*

La raréfaction des ressources s'applique aux ressources foncières aussi concernées par l'objectif ZAN. Alors que des métropoles changent de paradigme et soulignent qu'elles ne peuvent plus accueillir sans limite de nouvelles entreprises et habitants, les autres intercommunalités disposant souvent de plus d'espaces, peuvent saisir l'opportunité pour développer leur territoire. Celles-ci peuvent ainsi entrer en concurrence les unes avec les autres mais aussi avec la métropole en proposant du foncier moins coûteux, des incitations fiscales ou des règles d'aménagement plus souples tout en bénéficiant de son rayonnement.

*« Donc ils étaient vraiment dans une logique de concurrence. L'idée, c'était de pomper des entreprises qui voulaient s'installer à Strasbourg. Et puis en faisant de la concurrence en disant chez nous la taxe foncière est moins chère, on n'est pas loin de l'aéroport, on a une gare. Vous pouvez quand même aller à l'Opéra de Strasbourg en prenant le train. Donc profiter des atouts de la métropole »*

(Agent de l'EMS)

Néanmoins, les répartitions foncières peuvent se faire de manière coordonnée à travers des coopérations. Bordeaux Métropole et la communauté d'agglomération du Libournais travaillent ainsi sur des actions communes liées à l'accueil d'entreprises, comme l'explique le DGS de La Cali :

*« On avait deux actions qui étaient l'accueil de Bordeaux Technowest donc sur cet échange d'entreprises, d'avoir une pépinière sur Libourne. Et puis un échange sur... j'ai une entreprise qui vient, qui demande chez qui elle peut aller, voir qui est intéressé, qui peut accueillir. Et on a un projet de zone économique en commun. Puisque Bordeaux Métropole, comme nous, on fait face à la rareté du foncier donc l'idée que si on doit faire une zone, on doit la faire en commun, pas chacun dans son coin. »*

Dans les métropoles de Montpellier, Strasbourg ou Bordeaux, les exécutifs souhaitent globalement mieux répartir l'accueil des entreprises sur leur territoire, comme l'évoque un technicien de l'EMS :

*« Notre intention, c'est de se dire nous, notre dynamique métropolitaine, elle va au-delà des périmètres administratifs. Soyons raisonnables, organisons-la, partageons-la, essayons ne pas être trop dans la concurrence. »*

Émerge une vision de « solidarité territoriale » ou simplement le changement de paradigme d'aménagement, comme nous le disait la directrice générale d'une association d'élus, « *c'est un peu la première fois qu'un président d'une métropole ne se bat plus pour attirer les entreprises sur son territoire.* »

Toutefois, cette « solidarité » ne naît pas toujours d'une pure bonté des métropoles. Elle découle aussi de la reconnaissance de leurs limites structurelles comme l'exprime le président d'une intercommunalité de l'Orléanais :

*« Aujourd'hui la métropole d'Orléans est contrainte. Elle n'a quasiment plus de foncier économique disponible [...] ; elle se rend compte qu'elle ne peut plus faire sans les autres. La métropole a un Scot et elle sait bien qu'au moment de la révision de son Scot, elle va être obligée de s'ouvrir aux autres Scot. C'est une obligation pour Orléans Métropole, elle est dans cette contrainte-là, qui est une contrainte structurelle et administrative. Donc je ne suis pas sûr que [la conférence des territoires] soit juste une volonté désintéressée. »*

Le fait que les intercommunalités voisines disposent de ces ressources stratégiques permet également de rééquilibrer les relations interterritoriales, comme l'exprime une DGS d'une intercommunalité de l'Orléanais :

*« Moi du foncier, j'en ai 105 ha... la métropole n'en a presque plus... Vous voyez le rapport de force ? Pas tout à fait quand même. Certes, ils ont plus d'argent et plus de monde... mais moi j'ai du foncier or pour le développement économique c'est central. La métropole a besoin des autres territoires. Si Serge Grouard veut lancer sa politique de transition énergétique ça suppose des panneaux solaires et qui dit panneaux solaires dit du foncier économique... que n'a pas la métropole. »*

Mais, même dans le cas d'une répartition plus équilibrée des entreprises, faut-il encore que ce partage ne vienne pas déplacer le problème voire l'aggraver en accroissant par exemple l'artificialisation des sols ou l'étalement urbain ou en complexifiant les mobilités car les territoires où s'installent les entreprises n'ont pas de bonne desserte en transports, comme l'évoque un technicien de l'EMS :

*« Néanmoins, ce n'est pas aussi facile parce que... il faut donner quelques critères. [...] Oui, moi j'accepte, moi métropole, que mes entreprises partent, qu'elles ne puissent pas s'installer chez moi, mais plutôt chez d'autres, sans discuter les conditions de transports en commun... [...] Si vous vous appliquez, je ne sais pas l'objectif de 50 emplois à l'hectare. Est-ce que vous acceptez que l'autre puisse faire que 20 ? A des conditions de densité ou d'efficacité foncière moindre. »*

## La gestion des risques sociaux et climatiques, expériences communes et divergentes

### *Vers une gestion interterritoriale des risques naturels ?*

« Le spectre des inondations de 2016 plane toujours sur le Loiret »  
La République du Centre, 7 mars 2020

**Les effets du changement climatique sont perceptibles dans tous les territoires :** feux de forêt, inondations et submersions, sécheresses et restrictions d'eau sont autant de signes visibles du réchauffement climatique auxquels font face les territoires. Pour autant, est-ce que le **risque**, compris comme un danger éventuel, donc non accompli, pousse aux coopérations ?

Pour traiter des risques de submersion, quatre intercommunalités de l'est-héraultais ont monté l'Entente du golfe d'Aigues-Mortes afin de coordonner les actions intercommunales et de lutter contre le recul du trait de côte sur le littoral méditerranéen. Une vice-présidente de Montpellier 3M nous a notamment indiqué que « *la prise en compte des risques joue aussi dans la création de nouvelles coopérations* ». Cette gestion interterritoriale des risques se retrouve dans la gestion des digues dans les territoires de l'Orléanais afin d'éviter les risques d'inondation de la Loire et de ses affluents ou dans la création de syndicats de bassin entre des intercommunalités du Bas-Rhin qui sont pourtant en concurrence sur d'autres thématiques.

Si la gestion des risques climatiques peut engendrer de nouvelles coopérations, **ces risques peuvent également provoquer des crispations et un repli sur soi de la part des acteurs publics et privés**, comme dans le cas du projet de champ captant médocain, pour pallier à un manque de ressource en eau, mais qui provoque des oppositions dans le partage d'une ressource commune.

Nous pourrions ainsi nous demander si une **expérience marquante du risque est nécessaire à l'accélération des coopérations**. Les territoires où la coopération est encore balbutiante n'aurait-il « *pas encore assez souffert* » comme un acteur nous l'évoquait à propos de l'Orléanais sur le volet économique et social ? Au contraire, **comment s'assurer que la réponse en temps de crise ne soit pas le « chacun pour soi »** : comment être certain qu'en cas de pénurie, les interconnexions des réseaux d'eau survivront ?

**Travailler en amont sur l'atténuation des vulnérabilités via des pratiques vertueuses et l'acculturation des acteurs locaux aux risques et à la coopération** semble une condition essentielle à une plus grande résilience des territoires.

## ***Des risques de fractures territoriales et sociales à ne pas négliger***

Le changement climatique peut également accroître les inégalités sociales et faire peser un risque de fractures socio-territoriales, le mot risque étant compris dans son acception courante. Les coopérations peuvent donc naître de ces prises de conscience.

En Gironde, la crise des gilets jaunes a été particulièrement forte et a marqué les esprits des élus. Si bien que les collectivités ont pu développer des actions en réaction à cette crise, comme le confirme une chargée de mission dont le poste est lié à une étude post gilets jaunes menée par la région :

*« J'ai été recruté en 2021, et mon poste a été créé suite à une étude mobilités qui a été mise en place par la Région justement sur le territoire, parce qu'il y avait un fort mouvement gilets jaunes, très motivé sur ce territoire et c'est pour ça que la Région avait lancé cette étude et donc que mon poste a été créé suite à ça. »*

Le recentrement des coopérations sur le département voulue par le président de la métropole de Bordeaux est également interprété parfois comme une réaction à cette crise (**Monographie de la Gironde**) ; et la concertation mise en place dans le cadre de la ZFE également pour désamorcer les tensions.

Création de bus à haut niveau de services, augmentation du cadencement des TER, meilleure desserte des bus dans les intercommunalités sont autant de coopération sur des sujets de mobilités favorisant les liaisons territoriales. La conférence des Présidents à Orléans par exemple, rassemblant la métropole et les communautés de communes voisines, poursuit aussi cet objectif puisque les élus soutiennent une vision d'un seul bassin de mobilité à l'échelle du territoire Orléanais. Dès lors, la coopération interterritoriale peut jouer un rôle contre ce risque de fractures territoriales comme nous l'indique un acteur d'Orléans métropole :

*« La fracture territoriale dans la France aujourd'hui me paraît l'un des risques majeurs avec les questions de transition écologique et climatique. Je suis convaincu que la question de la contractualisation dans le cadre des bassins de vie et des coopérations entre territoires urbains et territoires périphériques sont l'un des éléments essentiels pour pouvoir apaiser cette fracture territoriale. »*

(VP d'OM)

Il convient toutefois de rappeler que les plus grandes inégalités territoriales existent **au sein des métropoles** comme le rappellent Laurent Davezies ou Pierre Veltz. Les coopérations infra-

territoriales, au sein des intercommunalités, ne sont donc ni à négliger, ni à oublier. Comme il nous a été rappelé à l'EMS, il est parfois plus difficile de se rendre à Strasbourg depuis une commune de deuxième couronne que depuis une commune extérieure située sur une ligne de chemin de fer. Les deux ne sont évidemment pas à opposer et **une attention partagée doit être maintenue afin de résoudre l'inadéquation des frontières administratives aux différents flux et dynamiques territoriales, internes comme externes**. Les ZFE sont ainsi un exemple d'action nécessitant une coordination à une échelle élargie (cf. *La ZFE ou la nécessité de coopérer pour que transition ne rime pas avec exclusion*).

## **Conclusion du chapitre IV : les coopérations comme réponse aux enjeux de transitions**

Si les coopérations ne suivent non pas une mais des finalités, celle de la transition écologique semble émerger depuis quelques années. En effet, que ce soit pour répondre aux risques accrus par le changement climatique ou à des problématiques de partage des ressources et d'inégalités dans les territoires, les intercommunalités s'organisent entre elles. De là, les coopérations comme moyen paraissent en être au stade de réponses expérimentales pour répondre aux enjeux. En effet, si les enjeux de transition écologique dépassent les périmètres institutionnels, il convient naturellement que les réponses apportées par les acteurs de ces institutions soient coordonnées à une échelle interterritoriale et que ces acteurs modifient leurs pratiques.



A. Le Moulléc







**PARTIE II : LES COOPÉRATIONS, UNE  
RÉPONSE AUX ENJEUX DE TRANSITIONS**



## **Coopération et transition écologique : ouverture aux voisins ou repli sur soi ?**

Les conséquences du changement climatique poussent les intercommunalités à adapter leur action et les politiques publiques menées. Dans le cadre de notre étude, nous avons choisi d'étudier trois politiques publiques : l'eau, l'alimentation et les mobilités. Intuitivement, elles nous semblaient être des leviers de coopération. Pour l'eau et l'alimentation nous partions du schéma assez classique que les ressources se situent en dehors des périmètres métropolitains et implique une relative dépendance de la métropole à son arrière-pays ; pour les mobilités les flux, notamment domicile-travail dépassent les frontières administratives, avec une concentration des activités dans les centres métropolitains mais une répartition plus large de l'habitat.

À partir de ces hypothèses, nous émettions l'idée que pour réaliser les transitions, les métropoles doivent davantage se connecter à leur hinterland, pour un développement local partagé, concerté, cohérent et plus équilibré.

De ces réflexions, certes un peu utopistes, nous avons pu constater sur le terrain que les réalités sont bien plus complexes : de l'entremêlement technique pour l'eau, de l'opacité de la logistique pour l'alimentation ou encore de la difficulté de coordination pour les mobilités, des freins inhérents à ces thèmes sont apparus.

Mais au-delà de ces difficultés, les coopérations seraient-elles à même de proposer des solutions aux enjeux posés par le changement climatique ? Il s'agira dans ces articles de questionner en soi l'actualité de ces politiques publiques sous le prisme des coopérations, pour répondre à notre double-question : l'adaptation au changement climatique renouvelle-t-elle les coopérations et celles-ci peuvent-elles se mettre au service des transitions ?

## **Retour à la source des coopérations : l'eau un sujet ancien, en renouveau face à la pression et raréfaction de la ressource**

*« L'eau ne résout rien mais rend tout possible. »*

*Wilfried Hachenev*

*« Et cependant, ce que les hommes cherchent, pourrait être trouvé dans une seule rose ou un peu d'eau »*

*Antoine de Saint-Exupéry, Le Petit Prince*

### ***L'eau : une ressource rare et commune de plus en plus politisée***

L'eau est une **ressource rare, conflictuelle** et ce d'autant plus dans le contexte actuel. Les dernières manifestations du changement climatiques et événements médiatisés comme le développement de méga-bassines dans les Deux-Sèvres, montrent l'importance de sa sauvegarde et les tensions pouvant naître d'une répartition jugée inégale.

**La gestion quantitative et qualitative de l'eau n'est pas un champ nouveau pour les acteurs publics.** La création et le partage de réseaux de distribution et traitement d'eau accompagne historiquement le développement des territoires, la construction de zones habitables ou l'implantation d'entreprises.

Une certaine inertie est ainsi liée à la gestion de l'eau : tant par les infrastructures liées à des constructions politiques anciennes (réseaux d'eau, captages, barrages) mais aussi des configurations hydrogéologiques naturelles. En effet, s'écoulant à l'échelle de bassins versants, l'eau se rit bien des frontières administratives, menant les communes puis intercommunalités à s'associer au sein de syndicats mixtes, acteurs toujours centraux dans les territoires. Une certaine gouvernance de l'eau s'est ainsi organisée avec la création d'agences de l'eau sur chaque bassin versant, devant assurer la préservation quantitative et qualitative de la ressource. De nombreux autres acteurs jouent ensuite dans le bassin : communes, intercommunalités, départements ainsi qu'acteurs économiques ou usagers.

Concernant les intercommunalités, celles-ci se sont progressivement vu transférer plusieurs compétences relatives à la ressource en eau. Comme il ne s'agit pas de refaire l'histoire de cette politique publique soulignons simplement que le transfert de la compétence eau et assainissement aux communautés de communes doit être achevé d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

À côté de la responsabilité de ce « petit cycle de l'eau », la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est depuis les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) une compétence propre et exclusive des intercommunalités.

Longtemps déléguée à des acteurs privés, la régie de l'eau est de plus en plus réinternalisée par les services publics des communes et intercommunalités dans une optique de réappropriation et **maîtrise publique de ce bien commun**. En parallèle, **la gestion de l'eau semble de plus en plus politique**, dépassant la simple affaire de techniciens et faisant face à une montée de la préoccupation de la société civile. En Gironde, Bordeaux a dans le passé construit un aqueduc de 41 km de long, forant dans les nappes de Budos pour alimenter la ville en eau sans prendre en compte l'avis de cette commune. Cela représente un exemple d'approvisionnement et d'arrangement entre acteurs mais pas de coopération (aujourd'hui une forme de dette de la métropole vers le territoire de Budos existe et peut influencer sur leurs coopérations). Bien que cet accord n'ait pas évolué, nous voyons qu'aujourd'hui ces manières de faire sont impossibles. L'exemple du projet de champ captant des Landes du Médoc témoigne de la capacité de la société civile à se mobiliser et à éterniser un projet nécessaire à la métropole. Si celui-ci obtient légitimité et justifications techniques, les oppositions politiques qui en sont nées montre comment l'eau ne peut plus être simplement perçue comme une affaire de techniciens.

De plus, **la raréfaction de la ressource dans un contexte de changement climatique explique également cette plus forte préoccupation politique**. À Montpellier ou Bordeaux, le transfert en régie publique de la gestion de l'eau illustre la volonté des métropoles de maîtriser son petit cycle. Ceci requiert souvent une réorganisation importante interne et peut faire face à des oppositions des élus territoriaux comme l'évoque un vice-président de Montpellier 3M :

*« Les raisons écologiques sont tout à fait essentielles. Ce sont les principales raisons du passage en régie. [...] Au début, j'ai été "victime" d'une assez grande violence politique qui disait la régie, c'est le bolchevisme. [...] Il y avait quand même tout un groupe de maires plutôt traditionalistes qui disaient mais « C'est la collectivisation. Le privé marche très bien. Pourquoi s'embêter ? et les fonctionnaires c'est des nuls... » »*

Cette politisation et réinternalisation de la gestion de l'eau s'applique également pour son grand cycle à travers la compétence GEMAPI. Bien que celle-ci soit souvent déléguée à des syndicats de bassin, certaines intercommunalités et notamment les métropoles étudiées

préfèrent maîtriser sa gestion en coopérant ponctuellement par le biais de conventions voire la création de syndicats sur certains cours d'eaux. L'Entente du golfe d'Aigues-Mortes signée entre quatre intercommunalités languedociennes pour assurer la protection du littoral et la lutte contre le recul du trait de côte, témoigne d'une politisation et d'une volonté des intercommunalités de maîtriser la gestion et la prévention des risques aquatiques.

### ***Une acculturation aux risques et à la gestion de l'eau inégales selon les territoires***

Par ailleurs, gardons en tête que les enjeux ne se posent pas dans les mêmes termes selon les territoires et que « l'urgence » ou la « nécessité d'agir » restent **un construit**. De fait, les quatre territoires se caractérisent par une exposition et une **acculturation aux risques différentes** (voir supra ou monographie). Or, **perception et conscience des risques influent sur la mise à l'agenda et le degré de prise en charge de ces enjeux**. Dès lors nous observons des variations entre les territoires avec une prise en compte et une acculturation à la gestion des risques semblant plus fortes à Montpellier 3M, plus fortement touchée par les inondations ou le recul du trait de côté par exemple. Des variations sont aussi perceptibles selon les objets liés à la ressource en eau. Si la question de la GEMAPI peut faire l'objet de dialogues multilatéraux dans les territoires orléanais, car « *tout le monde avait compris l'importance d'avoir une cohérence globale* » (élu d'OM), la question des pollutions diffuses affectant l'eau semble moins saisie. Une chargée de mission de l'agence de l'eau explique d'ailleurs les difficultés à reconduire le contrat sur ce sujet :

*« Début 2022 il n'y avait pas d'élu à l'eau potable à la métropole, donc pas de référents s'appropriant la thématique et pesant pour le vote du budget... donc on échangeait avec les services qui nous disaient que sans élu ils ne peuvent pas décider [...] puis pourquoi financer un tel contrat ? On ne peut pas démontrer les résultats immédiatement... ici les actions prennent du temps donc beaucoup d'élus voient mal l'intérêt. »*

En outre, si la métropole veut étendre le contrat aux intercommunalités dont les pratiques agricoles affectent la qualité de l'eau dont elle a la responsabilité, celles-ci se montrent réticentes. **Pourquoi supporter le coût d'un contrat impliquant le changement de pratique de leurs agriculteurs sans en assurer les moyens et sécuriser la qualité de l'eau dont a la charge la métropole ?** En réponse, les métropoles de Montpellier ou Strasbourg mettent par exemple en place des paiements pour services environnementaux ou l'acquisition de foncier agricole sur les zones de captage pour la mise en place de cultures alternatives.

## ***Des difficultés dans la mise en œuvre : quand coopérer n'est pas un « long fleuve tranquille »***

Nous avons constaté que les intercommunalités des quatre territoires étudiés rencontrent certaines difficultés à coopérer sur les sujets relatifs à l'eau. La première difficulté soulignée par plusieurs des acteurs rencontrés est la complexité du sujet impliquant une multiplicité d'acteurs. Comment assurer à tous les territoires **l'ingénierie suffisante** pour se saisir de ces questions, comment **coordonner** l'ensemble des acteurs et **animer** l'interterritorialité ?

Des divergences peuvent aussi exister au sein des métropoles comme à l'Eurométropole de Strasbourg où vingt-trois communes sur trente-trois font partie du SDEA (syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle) ou à Orléans où certaines communes gèrent l'eau et l'assainissement directement et d'autres délèguent à des acteurs privés. Ceci peut créer des difficultés pour avoir une politique harmonisée, notamment au niveau tarifaire. Dans le cas de la GEMAPI, les métropoles étudiées ne lèvent pas encore la taxe et préfèrent aujourd'hui financer ces actions sur leur budget propre, contrairement aux intercommunalités voisines qui délèguent plus généralement cette compétence à un EPTB, avec les fonds de la taxe associée. La question se pose toutefois pour les métropoles qui reconnaissent que ce fonctionnement n'est pas pérenne mais cela peut être vu comme un « risque politique » et demande une certaine pédagogie vers la population.

Pour la prévention des inondations, une difficulté semble, malgré cela, découler du manque de moyens concédés aux intercommunalités pour la gestion des digues et **la difficulté d'accepter de « payer pour d'autres »** :

*« On est vu comme ayant des moyens financiers et humains illimités [...] c'est loin d'être le cas. De là ils attendent beaucoup de la métropole [...] le risque est de chercher à faire tout payer à la métropole et que celle-ci se retrouve à la fois partenaire et prestataire. »*

(Agent d'Orléans Métropole)

Cette **absence de moyens suffisants** a conduit deux communautés de communes à l'abandon d'une digue en Gironde et crée dans l'Orléanais des tensions autour des clefs de répartition des financements et de la taxe avec une réactivation à l'occasion des représentations clivantes urbain/rural, grosse métropole/petites intercommunalités. Le sujet interroge aussi quant à **la place de l'État et l'application de la subsidiarité**.

*« On se retrouve à devoir gérer, en inter-territorial un sujet qui aurait dû rester celui de l'État ; et sans transferts de moyens [...] car il ne nous a rien transféré l'État [...] on se retrouve à ne pas réussir à se mettre d'accord entre 6 EPCI en l'occurrence sur la manière dont on va financer la plateforme de l'EP Loire. Mais en fait on vient remplacer l'État par un établissement public commun donc on est bien à l'idée que ce n'est pas à l'échelle de chaque EPCI que ça se gère et donc à une échelle supérieure par nature. [...] Bref, ça crée des sujets de conflit [...] déjà que coopérer n'est pas un long fleuve tranquille ».*

(Technicien d'OM)

### ***Des solutions qui émergent au sein des territoires***

Ainsi, des sujets qui nécessitent des coopérations peuvent rester difficile à saisir ou générer certaines tensions, ce qui peut complexifier les coopérations interterritoriales. Mais, des solutions sont progressivement mises en œuvre pour rendre possible une dynamique coopérative qui peut aussi venir apaiser les tensions initiales.

Dans le cas d'Orléans (voir monographie), le travail technique commun sur le Papi (Programme d'actions de prévention des inondations) a permis une montée en compétence des communautés de communes pouvant expliquer leur volonté de continuer à travailler avec la métropole, malgré les tensions évoquées plus haut. En parallèle, une rencontre des présidents d'intercommunalités va être organisée pour trancher la question des financements de la GEMAPI et permettre l'action multilatérale dont l'intérêt a été confirmée par une étude commune. Cependant, bien que cette action commune garantisse une « cohérence », un agent de la métropole a tenu à rappeler que les moyens de la plateforme à laquelle les intercommunalités vont transférer les compétences opérationnelles de la GEMAPI semblent limités, compte tenu des enjeux liés aux inondations.

Ainsi, **les coopérations autour de l'eau semblent se renouveler**. Elles peuvent passer par des structures ou de nouveaux instruments et formes de coopérations (voir supra et monographie). Ces coopérations apportent une première réponse aux enjeux de transitions et d'adaptation face aux effets du changement climatique. Certes, elles restent en cours de construction et semblent parfois insuffisantes compte tenu des enjeux. Mais, la gestion de l'eau atteste de **l'importance des coopérations comme solution** et illustre un apprentissage en cours des territoires cherchant à **concilier réponses aux enjeux climatiques avec d'autres enjeux plus politiques** (enjeux électoraux, attractivité, contrôle des ressources, gouvernance...) et **financiers**.

## Nourrir les coopérations : du concept de résilience alimentaire à la quête de l'opérationnalité

« *L'approvisionnement alimentaire d'une grande ville est l'un des phénomènes sociaux les plus remarquables - qui s'avère des plus instructifs à tous égards* »

Georges Dodd

L'histoire des villes est intrinsèquement liée à celle de la production alimentaire. Ceintures maraichères, greniers à blé, approvisionnements fluviaux ou ferroviaires, pour les anciennes cités, la maîtrise de l'approvisionnement alimentaire était essentielle déjà pour nourrir leur population et maintenir la stabilité sociale. Une rupture dans nos modes de production s'est opérée avec l'industrialisation de l'agriculture post-Seconde guerre mondiale, faisant de la politique agricole une politique nationale et européenne orientée vers la productivité et la souveraineté alimentaire pour "nourrir la France". Les territoires ont progressivement été intégrés dans un système de flux mondiaux, déconnectant ainsi les bassins de consommation de ceux de production.

Alors que les préoccupations environnementales ou sanitaires ne cessent de s'accroître depuis une quarantaine d'années, la question d'une alimentation saine et de qualité pour toutes et tous s'inscrit à l'agenda des acteurs publics et notamment des intercommunalités. Si les initiatives de la société civile s'intensifient depuis une vingtaine d'années sur les enjeux alimentaires et notamment le développement de circuits courts, illustré par l'exemple des AMAP, l'action publique locale sur les enjeux alimentaires est encore assez récente. Comme l'évoque un auteur du cahier POPSU de Bordeaux : « *Le politique est arrivé très, très tard dans ces aspects [...]. Donc d'abord la société civile, puis les agriculteurs... Puis, petit à petit, le politique a vu qu'il ne pouvait pas passer à côté, et donc il a commencé à prendre les choses en main.* » (collectif POPSU, 2022).

Plusieurs dispositifs ont progressivement été adoptés par l'Etat, visant à répondre aux appréhensions et demandes croissantes des citoyens d'une plus grande transparence et maîtrise de leur consommation. La Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 crée ainsi les projets alimentaires territoriaux (PAT), qui permettent à certaines entités, dont les intercommunalités, de se saisir d'enjeux comme la relocalisation des approvisionnements alimentaires, la lutte contre la précarité alimentaire ou la préservation du foncier agricole, en articulant ces enjeux

avec leurs autres compétences (documents d'urbanisme, restauration collective). Les politiques alimentaires visent également à dépasser les logiques de silo et permettre la transversalité entre les services des intercommunalités mais aussi entre les acteurs territoriaux (publics, privés ou associatifs). Dans quelle mesure les coopérations territoriales contribuent-elles aux objectifs d'autonomie alimentaire des territoires ? Ces coopérations sont-elles nécessaires afin de renforcer ces programmes d'action et les objectifs sociaux et écologiques portés par les intercommunalités ?

La mise en avant de thèmes comme la « résilience ou l'autonomie alimentaire territoriale », bien qu'encore utopistes aujourd'hui, pousse les territoires à **élargir leur périmètre d'action, soulignant l'inadéquation entre bassin de consommation et bassin de production**. L'idée d'un « territoire alimentaire » ou de la bonne échelle d'action va ainsi dépendre des spécificités de chacun. Les bassins bordelais ou montpelliérains étant majoritairement urbains ou entourés de productions viticoles importantes, la question des « circuits courts de longue distance » selon Baysse-Layné (2021) se pose, avec des approvisionnements qui peuvent dépasser les périmètres départementaux (contrat entre Bordeaux Métropole et Val de Garonne Agglomération). Ceci permet l'insertion d'espaces ruraux plus productifs et moins contraints spatialement que les espaces périphériques des métropoles. La coopération est alors affichée comme « **gagnant-gagnant** », entre développement économique pour les bassins de production et approvisionnements locaux et de qualité pour les intercommunalités urbaines. Les PNR du Médoc ou des Vosges du Nord vont par exemple contractualiser avec respectivement les métropoles de Bordeaux et Strasbourg dans une logique de valorisation de leurs produits et d'ouverture de marchés à leur producteur.

Par ailleurs, la logique de complémentarité urbain/rural souvent décrite de manière simplifiée pour justifier ces coopérations alimentaires, nécessite aussi que les autres territoires puissent et souhaitent se saisir de ces sujets. Ils ne sont d'ailleurs pas toujours les « bassins de production » tant vantés ou alors sont caractérisés par des cultures d'exportation difficiles à relocaliser (place importante de monocultures céréalières, sucrières, sylvicoles ou viticoles). Certaines intercommunalités ont également **d'autres priorités comme la relocalisation de leurs propres approvisionnements** (comme observé dans le territoire de Haute-Gironde ou les PETR qui entourent Orléans qui déclarent "*ne pas avoir besoin de travailler avec la métropole sur ces sujets*").

D'autres sujets peuvent également être portés par ces territoires péri-métropolitains, comme la préservation du foncier agricole ou l'installation de maraîchers. Dans ce cas, les coopérations établies avec les métropoles s'apparentent davantage à du partage d'expérience ou la mise en place de projets ou d'événements communs (incubateur et pépinière pour l'installation de maraîchers à Bordeaux ; *4 saisons de l'agro-écologie* à Montpellier). Les autres collectivités peuvent favoriser ce partage d'expérience comme les départements avec les inter-PAT ; ainsi que, plus rarement, les régions ou les DRAAF comme en témoigne le Réseau PARTAAGE en Grand-Est.

La multiplication des PAT peut toutefois poser des difficultés dans l'articulation des différents objectifs et actions portées par les collectivités comme l'exprime un agent girondin :

*« Mais j'ai l'impression que tout le monde veut la territorialisation de l'alimentation. Et là, aujourd'hui, ce sujet a vraiment le vent en poupe. Il y a des chargés de mission partout. De là, comment on arrive à faire en sorte **qu'on se marche pas sur les pieds en faisant les mêmes choses dans des territoires voisins.** »*

Dans le Loiret, bien que le département anime une démarche d'inter-PAT, celui cherche aussi par ce cadre à renforcer sa légitimité locale, au risque parfois de développer des actions en contradiction avec les PAT des communautés de communes et PÉTR du Loiret. La proximité du département avec la chambre d'agriculture défendant plutôt une agriculture conventionnelle peut aussi expliquer des réticences sur certaines actions.

Ainsi, bien que l'alimentation soit généralement vue comme un sujet consensuelle des coopérations territoriales, les politiques agro-écologiques que cherchent à porter certaines métropoles comme Bordeaux, Montpellier ou Strasbourg font aussi face à des acteurs économiques et institutionnels organisés, pouvant défendre les intérêts d'une filière ou d'une industrie (comme la filière viticole, des filières de grandes cultures). Bien que souvent associés dans les politiques alimentaires, les chambres d'agriculture ne semblent pas toujours dynamiques et entreprenantes, étant "plus habituées à travailler avec les services de l'État qu'avec les collectivités locales" (collectif POPSU, 2022) (là encore cela dépend des territoires). Leur influence dans les jeux d'acteurs locaux reste importante comme l'évoque par exemple Nabil Hasnaoui (2018) pour le cas de Montpellier où les liens entre les anciens présidents de la métropole et les acteurs de l'agriculture conventionnelle peuvent représenter un frein au travail porté par la vice-présidente à l'agroécologie. L'exemple d'un poste co-financé entre la métropole d'Orléans et la chambre d'agriculture du Loiret illustre également ces liens et a pu être relaté comme une difficulté pour initier un projet alimentaire territorial aux

objectifs agro-écologiques affirmés. En Gironde, la création d'un poste à la chambre d'agriculture sur l'approvisionnement de la restauration collective atteste cependant de la volonté de la chambre de se positionner sur ces sujets. Lorsqu'associées aux projets alimentaires, les chambres permettent généralement de créer des liens avec les agriculteurs du territoire ; il est compréhensible que les intercommunalités ne puissent pas associer tous les agriculteurs mais celles-ci en ont toutefois besoin si elles souhaitent **travailler à une transition plus large des pratiques agricoles**.

Si les « urbains » peuvent agir en tant que consommateurs, leur légitimité à questionner les pratiques agricoles des agriculteurs semble limitée, bien qu'ils soient aussi impactés au niveau sanitaire ou environnemental (comme sur les pollutions diffuses aquatiques ou la consommation quantitative d'eau). Pour l'instant, les métropoles semblent plutôt utiliser l'aspect incitatif, assurant des débouchés via la restauration collective pour les productions durables et de qualité, mettant en place des paiements pour services environnementaux sur les zones de captage (EMS) ou réalisant l'acquisition foncière de telles zones pour y installer des cultures vertueuses (Montpellier).

Enfin, la **mise en réseau d'acteurs économiques et citoyens** est aussi essentielle au développement d'approvisionnements locaux et responsables, et que ceux-ci dépassent le simple approvisionnement de la restauration collective publique. Le CAA - anciennement CCGAD - de Bordeaux Métropole est ainsi un exemple de ce type d'initiative, toutefois peu évidente à mener comme rappelé dans notre partie sur la société civile. En outre, comme le montre Adrien Baysse-Lainé (2021), il est nécessaire de penser la complémentarité entre les circuits locaux et ceux de détail et semi-gros pour le développement de filières locales. L'accès aux marchés métropolitains requiert toutefois une organisation logistique des producteurs encore difficile à établir dans les territoires étudiés ; les marchés d'intérêts nationaux (MIN) sont un instrument identifié mais peu facile à activer.

Si les différents territoires étudiés tentent d'inclure des acteurs de la société civile avec plus ou moins de succès, il est parfois regretté que certains dispositifs déjà mis en place par des acteurs économiques associatifs ne soient pas réemployés par les acteurs publics. Dans le cas de l'Orléanais, la métropole a pour ambition de créer une plateforme pour mettre en relation producteurs et acheteurs de la restauration collective. Ceci alors que la plateforme Manger Bio Centre-Val de Loire existe depuis quelques années et assure ce rôle pour les productions biologiques. La faible communication entre les collectivités et avec la société civile ainsi que

la volonté des acteurs publics locaux d'englober tous les types d'agriculture dans leur vision d'une alimentation locale de qualité semble expliquer cette faible coordination des dispositifs.

Ainsi, l'alimentation n'est plus l'affaire d'un nombre restreint d'individus mais est progressivement mise à l'agenda des acteurs publics en réponse à une demande citoyenne croissante. Le développement de filières alimentaires locales et responsables se matérialise progressivement, mais fait encore face à des difficultés comme l'identification des bons partenaires, la coordination adéquate des acteurs territoriaux ou la levée de freins financiers ou réglementaires (comme le fait que les appels d'offres de la restauration collective ne peuvent prioriser une production par sa proximité géographique). Les métropoles peuvent également porter d'autres programmes sur leur périmètre comme la préservation du foncier agricole, l'accompagnement social ou la sensibilisation des citoyens, aussi importants dans la transition de notre système agricole et alimentaire. Dans chaque cas, les coopérations entre intercommunalités jouent un rôle non négligeable et ses échelles varient selon les objectifs. Comme l'évoquait Isabelle Touzard, vice-présidente à l'agroécologie à Montpellier 3M, « *ce sont les deux logiques de la coopération territoriale : les **bassins de production** sur les filières et les **bassins de vie** sur le volet mobilisation du public.* »

L'engouement autour des projets alimentaires territoriaux et leur diffusion sur tout le territoire national peut toutefois occulter une dernière question : est-ce à cette échelle que doivent-être menées les transitions de notre système agricole et alimentaire ? Si l'échelon local a clairement un rôle à jouer, rappelons que chaque territoire porte des spécificités pédo-climatiques et productives propres et que la simple relocalisation des approvisionnements alimentaires ne suffira pas à mener une transformation de notre système agricole et alimentaire, qui dépendent encore fortement des politiques nationales et européennes.

## **Mobiliser les acteurs : les mobilités, un dialogue à trois voix, de la concurrence à la coopération ?**

Les transports sont en grande partie responsables des émissions de gaz à effet de serre (GES) : en 2020, ils représentent 28,7 % des émissions nationales de GES. Pour cause, la généralisation de la voiture et du transport routier, associée à une urbanisation diffuse. Les mobilités constituent donc un levier sur lequel il est nécessaire d'agir pour la transition écologique. Les politiques publiques associées peuvent cristalliser et polariser les débats, attiser des contestations voire des crises sociales (éco-taxe et gilets jaunes).

La ZFE, revenue régulièrement dans nos entretiens, semble constituer un terreau propice à la réactivation de ces représentations et fractures. De l'autre côté, le développement du RER métropolitain dans dix métropoles est censé apporter une réponse écologique au problème des mobilités, structurant une offre de transport alternative à la voiture. Cette appellation cache en réalité des projets très différents selon les métropoles. Les services express régionaux métropolitains, nouveau nom consacré par la loi en discussion au Parlement, correspondent davantage à leur nature décentralisée, que le pouvoir exécutif national a voulu un peu vite « récupérer » à son profit politique. Surtout, malgré ce renforcement de l'offre de transports, reste peut-être une certaine pesanteur dans les pratiques, de « l'idéologie sociale de la bagnole » (André Gorz, 1973) sur laquelle il est plus difficile d'agir. Enfin, la gouvernance des mobilités est particulièrement morcelée, puisque les dernières réformes (LOM de 2019) ont accru l'importance du couple métropole-région, mais qui peine à trouver un équilibre, et ce notamment avec les intercommunalités voisines. Ce morcellement peut expliquer l'émergence de syndicats mixtes des mobilités pour dépolitiser, dépassionner les débats et « *avancer plus vite* », comme en Nouvelle-Aquitaine.

Les mobilités sont un thème récurrent des coopérations. D'un côté, les aberrations consécutives d'une gestion selon les périmètres administratifs des transports (le bus qui s'arrête tourne au rond-point, frontière de la métropole) conduisent à une entrave ou difficulté pour le déplacement des usagers, qui rend nécessaire la coordination. L'absence de celle-ci, dû à des différends politiques par exemple, pénalise l'utilisateur et, selon la formule d'un acteur d'une association d'usagers, « *ça pourrait la vie des gens quand même* ». De l'autre les métropoles se sont construites autour d'infrastructures de transport qui ont fait l'image et du marketing des villes, comme le tramway à Bordeaux ou Strasbourg ; ou celle des coopérations comme les lignes de train (contrat EMS-Vallée de la Bruche-Saint-Dié-des Vosges pour sauvegarder la

ligne), de cars express entre deux intercommunalités (Montpellier-Gignac par exemple), ou de tramway jusqu'à Kehl en Allemagne. Les transports sont donc une occasion de matérialisation et de mise en valeur des coopérations, dans le prolongement d'une mise en scène de l'action locale traditionnelle.

Mais les coopérations actuelles permettent-elles de mener à bien le report modal pour autant ? Nos exemples issus des territoires étudiés attestent d'une tentative d'inter-territorialité et de coordination des intercommunalités sur les mobilités douces par le raccordement de pistes cyclables ou le développement de bus à haut niveau de service. Ces dynamiques sont généralement comprises dans une logique bilatérale et d'arrangements aussi politiques. Ces coopérations sur les mobilités sont très souvent entravées par la complexité du jeu d'acteurs avec les régions, cheffe de file des mobilités mais parfois déjà prises par leurs dossiers internes, voire les départements si l'on doit agir sur des routes départementales. Surtout, si ces politiques locales contribuent à rendre la vie des usagers plus simple, elles ne permettent pas toujours aujourd'hui de susciter une réelle offre alternative à la voiture.

Dès lors, se pose la question de compléter ces accords bilatéraux avec une approche plus globale, multilatérale et moins politique, dépassant les concurrences entre métropole et région. À Strasbourg, les balbutiements du REME donnent lieu à une réflexion sur la mise en place d'un syndicat mixte pour sa gestion, tandis qu'à Bordeaux, le jeune syndicat mixte NAM attend la confiance de la métropole et de la région pour s'attaquer à de nouveaux sujets et accélérer le processus (uniformisation de la billettique, multimodalité) pour développer les diverses offres de mobilités. Car c'est bien l'enjeu, aller plus vite, pour réduire les émissions de GES, et pour cela une évolution de la gouvernance, vers la création ou le renforcement de structures de coopération peut être une voie complémentaire aux accords bilatéraux.

L'absence de coopération sur ce thème, d'offres alternatives mais aussi de prise de conscience de la responsabilité des transports dans le changement climatique, peut entraîner au contraire une crispation, un repli, un *statu quo* ou encore un creusement des inégalités sociales et fractures territoriales. Ces risques ont particulièrement été visibles dans la question de la ZFE.

## **La ZFE ou la nécessité de coopérer pour que transition ne rime pas avec exclusion**

Durant notre enquête, l'actualité sur la ZFE a régulièrement été évoquée, souvent pour son aspect clivant, devenant, selon les formules, « la Zone à Fort Emmerdement » pour les métropoles ou « la Zone à Forte Exclusion » pour les habitants, aussi des territoires voisins qui vont être affectés.

**Simple bulle médiatique, caisse de résonance des enjeux des coopérations ou encore contradictions de celles-ci, comment appréhender la ZFE ?**

L'objet de cet article n'est pas de juger la pertinence de ce dispositif, dont on peut rappeler qu'il est une obligation légale qui s'impose à l'État français condamné par l'Union européenne. Elles s'inscrivent dans un contexte de sur-pollution des centres-villes qui affecte la santé des habitants. L'État a ensuite laissé la responsabilité aux métropoles et agglomérations de plus de 250 000 habitants de mettre en place ces ZFE, moyennant un accompagnement et des aides souvent jugées peu suffisantes pouvant mener les collectivités à accuser l'État de « *balancer la patate chaude* » aux métropoles. Là encore, il convient de questionner l'échelle de gestion, le conditionnement des aides essentiellement au périmètre métropolitain par exemple, alors que le dispositif a des répercussions extra-métropolitaines.

Parmi les premières métropoles à mettre en place le dispositif, la ZFE à Montpellier 3M suscite des tensions dans les territoires. Malgré une demande des habitants et des intercommunalités voisines, la métropole ne semble pas vouloir spécialement dialoguer avec eux, arguant que les personnes aujourd'hui affectées sont avant tout les habitants de la métropole :

**Élue métropolitaine** : « *Quelle concertation ?* »

**Étudiante** : « *Je sais pas c'est une question.* »

**Élue métropolitaine** : « *Non mais quelle concertation on met en place ? Parce que si on fait une concertation avec les intercommunalités à côté elles vont nous dire, "mais nos populations éprouvées, etc." Mais ces populations là ne sont pas directement impactées par la pollution de l'air. Quand on est à Gignac, la pollution de l'air c'est pas un sujet. [...] Donc il faut qu'on ait une ville de tout voiture, pour que ces gens là ensuite, le soir, rentrent chez eux dans une maison pavillonnaire avec du terrain... parce que les logements sociaux dans ces territoires, il n'y en a quasiment pas. Je veux bien qu'on me parle systématiquement de déclassement, mais je pense qu'il y a aussi des gens qui font de la cessation fiscale*

*et qui habitent hors métropole parce qu'ils ne veulent pas payer la taxe foncière que les métropolitains payent. »*

Cette citation atteste d'une activation des représentations des territoires, voulues caricaturales, que ce soit la métropole qui se ferme « aux périurbains pauvres qui ne peuvent se loger en métropole », ou aux « riches avec piscine et jardin » qui veulent entrer avec leurs SUV : quelle est la réalité ? sûrement un peu des deux. Mais quoi qu'il en soit, les insuffisances d'offre de transport hors métropole sont réelles, tandis qu'encore une fois « l'idéologie sociale de la bagnole » perdure. La ZFE a ainsi eu tendance dans les territoires étudiés à cristalliser les débats et opposer métropolitains et non-métropolitains, urbains aux périurbains ou ruraux. Cette opposition peut aussi être activée pour des enjeux électoraux avec une récupération politique et l'entretien donc de ce mécontentement. En effet, en Alsace, toutes les intercommunalités limitrophes de l'EMS ont délibéré contre la ZFE (accusant une consultation plus qu'une concertation). Cependant, la métropole a entamé un travail d'information important, notamment auprès de l'Eurodistrict pour qu'ils diffusent un document bilingue pour le transfrontalier. D'autre part, la présidente de l'EMS a proposé d'introduire le sujet de la ZFE dans le pôle métropolitain pour en faire un thème de discussion et de coopération, mais s'est heurté au refus d'autres maires, attestant là aussi du poids des postures politiques qui entravent le dialogue :

**Élu :** « *C'est vrai qu'on a été amenés à nous prononcer par une délibération. Mais la nôtre n'a pas été très favorable dans la mesure où, précisément, nous avons regretté qu'il n'y ait pas eu, en amont, de réelle concertation sur l'impact de la ZFE sur notre territoire. »*

[...]

**DGS :** « *La présidente de l'EMS aurait bien aimé que le pôle métropolitain se saisisse de la problématique des ZFE. (...) Mais le président [d'une agglomération alsacienne], il a de l'urticaire lorsqu'il entend parler de ZFE. »*

**Étudiante :** « *Alors même qu'il critiquait le fait qu'il n'y ai eu qu'une consultation et pas de réelle concertation ? »*

**DGS :** « *Ce sont les contradictions...[...] Le pôle ne peut pas se disperser. »*

En effet, l'avis négatif des intercommunalités voisines peut aussi répondre à des logiques politiques d'opposition à un dispositif métropolitain désavantageux pour les habitants, quand bien même le trait peut être exagéré comme l'explique un agent d'une intercommunalité alsacienne :

*« On leur a expliqué que les gens n'étaient pas forcément prêts à changer de voiture, que ça allait être très difficile pour la plupart de nos habitants. Bon... je vous invite à aller voir le revenu moyen par*

*habitant du territoire et à le comparer à celui de Paris et vous verrez que l'on en a peut être fait un peu trop.*

*Et oui, ça a été un gros débat mais finalement aussi une opportunité derrière, de retravailler ou redemander à l'Eurométropole d'assouplir et d'être un petit peu plus proactif sur les questions de voies cyclables. Et derrière, on a ouvert un nouveau chantier avec un transport en site propre qui pourrait sortir de l'Eurométropole et un petit peu pénétrer dans la communauté de communes. »*

La ZFE peut donc représenter une occasion d'ouvrir de « nouveaux chantiers », de les légitimer et de les presser. Le président de Bordeaux Métropole tente également de désamorcer en amont de la mise en place de la ZFE les possibles tensions qui pourraient surgir, dans un territoire très concerné par les problèmes de mobilité (cf. monographie). Des quiproquos peuvent cependant subvenir voire générer de la frustration à moyen terme, notamment sur le reversement d'une aide financière, à priori impossible par la métropole sauf à travers un montage particulier, mais que certains acteurs semblaient souhaiter.

Dans les territoires étudiés, la ZFE semble cristalliser des tensions déjà existantes, réactualiser des représentations sur l'accès à la ville, le risque de fracture sociale, comme des élus ont pu nous le témoigner. La volonté d'Alain Anziani, de mettre en place une concertation à l'échelle du département et co-organisé par le service coopération, peut témoigner de l'utilité du dialogue amorcé en amont, qui aujourd'hui peut permettre une coordination sur un outil qui par essence s'impose à la métropole mais concerne d'autres territoires. Finalement, plutôt que pousser à la coopération entre territoires, est-ce qu'il ne s'agirait pas en amont, sur des dispositifs nationaux, imposés, de la penser directement ?

La ZFE semble donc une caisse de résonance des éléments vus sur les coopérations et de réflexes institutionnels qui ne poussent pas au véritable dialogue interterritorial, dont les acteurs eux-mêmes n'ont pas forcément la volonté (là encore, les coopérations sont dépendantes de la volonté des acteurs au-delà de raisons qu'ils peuvent annoncer). Ainsi, **injonction à la coopération, mais dans les faits réactivation des oppositions métropole et territoires voisins**. La ZFE témoigne de la complexité de ces relations, puisqu'elle n'entraîne pas un repli sur tous les sujets de coopérations. Enfin, elle atteste que la **planification de la transition écologique doit se faire de manière concertée à l'échelle pertinente**, pour éviter que transition rime avec exclusion.





**PARTIE III : MONOGRAPHIES DES  
TERRITOIRES GIRONDINS,  
MONTPELLIERAINS,  
STRASBOURGEOIS ET ORLEANAIS**



# Monographie de la Gironde

Bordeaux : de la métropole millionnaire  
à la métropole girondine ?



L'étude des territoires bordelais et girondin a été différente de celle des autres territoires choisis pour deux raisons principales.

Tout d'abord, la Gironde est caractérisée par une urbanisation et une artificialisation des sols très fortes, des interdépendances, et une polarisation des activités, emplois et flux par Bordeaux, dont découlent deux enjeux majeurs qui sont les **mobilités** (prédominance de la voiture et congestion) et les **inégalités socio-territoriales**. D'un autre côté, des **moyens plus développés et une histoire plus ancienne des coopérations** initiée par la métropole, via la systématisation de signatures de contrats sous le précédent mandat avec des agglomérations essentiellement extra-métropolitaines et désormais girondines.

Le souhait du Président de la métropole, Alain Anziani, de systématiser les coopérations bilatérales à l'ensemble des intercommunalités du département sous forme de contrats surnommés CoNECT (Contrat de Nouveaux Équilibres de Coopération Territoriale), après avoir entamé un dialogue autour de conférences territoriales en début de mandat, est un cas pour l'instant unique dans nos exemples par son ampleur.

*La particularité du territoire girondin et de ses enjeux est-elle une des causes de la volonté politique forte d'aller vers les coopérations ?*

*Pourquoi ce pas vers les territoires voisins ? Comment eux-mêmes se sont constitués et quels étaient leurs liens ?*

L'exercice n'est pas simple, puisque la volonté politique est toujours délicate à analyser et décortiquer ; nous nous limiterons à analyser avec recul ce qui nous a été transmis, et d'un autre côté nous tâcherons de comprendre les particularités du territoire girondin, qui ont pu donner lieu à une prise de conscience particulière. Nous tâcherons également, en ce qui concerne les territoires voisins, d'adapter notre propos à la nature de leurs liens et de leurs interdépendances avec la métropole : qu'il s'agisse des communes limitrophes à Bordeaux Métropole, ou à la limite du Val de Garonne, les histoires et les attentes sont distinctes.

## Un territoire marqué par la métropolisation

La Gironde est un territoire caractérisé par une **urbanisation** forte, extensive que beaucoup d'acteurs associent à la **métropolisation** et donc à la **polarisation et l'attraction de Bordeaux**. Le département enregistre 20 000 nouveaux habitants par an entre 2013 et 2018, et la "ville millionnaire" devient désormais davantage un problème qu'un objectif à atteindre. S'ajoutent des tensions liées à l'arrivée de nouveaux habitants et d'idées préconçues parfois, alors que les travaux scientifiques (OFFNER, 1993) ont assez démenti l'existence d'un « effet TGV », la grande vitesse accélérant davantage des processus déjà en cours, et les néo-Girondins venant également de Nouvelle-Aquitaine.

Le département est marqué par des **disparités socio-économiques** : on peut localiser des poches de pauvreté, notamment rive nord de la Garonne autour de Blaye, une partie du Médoc, mais également à l'intérieur même de la métropole, selon la Gironscopie de a'urba (l'agence d'urbanisme bordelaise) « *les territoires les plus modestes se retrouvent sur un arc au nord et à l'est du département. Les plus riches se situent plutôt en périphérie de la métropole. Ce sont aussi souvent ceux où les revenus sont les plus homogènes. La métropole est l'espace où l'on observe la plus grande diversité de niveaux de vie.* » En effet, loin d'un schéma assez caricatural parfois présenté par des acteurs, où les populations les plus précaires seraient rejetées en dehors de la métropole au logement trop cher, les populations précaires se concentrent également dans la métropole (le rapport interdécile par unité de consommation est de 3,6 sur la métropole lorsqu'il est de 3,2 en moyenne sur le département).

À cette forte urbanisation, s'ajoutent **deux cultures** particulièrement productives : la **vigne et la forêt**. La terre girondine est ainsi prise dans des conflits d'usages tripartites entre la valeur viticole de certaines terres, la production de bois et la construction de logements, commerces, zones d'activités, etc. Cette pression foncière et ces conflits d'usage expliquent en partie la problématique particulière des mobilités en Gironde liée à l'étalement urbain, et des tensions fortes pouvant surgir face à des projets de construction, tandis que la métropole semble prise entre densification et répartition plus équilibrée des activités dans le département. Les politiques publiques de l'eau en sont également impactées avec une consommation très importantes par les activités mentionnées, mais aussi l'agriculture avec la difficulté à rompre avec la monoculture viticole.

## « L'ogre métropolitain » ? Dynamiques et antagonismes historiques entre les territoires girondins

### *Histoire de la construction de la métropole et de ses territoires voisins*

La métropole bordelaise s'est construite comme d'autres métropoles françaises dans une méfiance mutuelle entre ville et territoires limitrophes. Moins opposition qu'ignorance partagée, la CUB (communauté urbaine de Bordeaux) devenue Métropole de Bordeaux en 2015 s'est concentrée sur des aménagements internes participant à donner une nouvelle image de la ville, à travers la construction du tramway notamment. La physionomie de la ville « noire », en référence aux façades très dégradées, a radicalement changé grâce aux rénovations urbaines et participé au marketing urbain. De l'autre côté, les communautés de communes limitrophes et « défensives » selon les usages langagiers ont pu utiliser la proximité à la métropole et une fiscalité offensive pour attirer des entreprises, mais sans développer de lignes de transport adaptées. L'exemple le plus connu est celui de Cestas, dans la communauté de communes de Jalle Eau Bourde, au sud-ouest de la métropole, où les zones logistiques et industrielles se sont multipliées. Cependant, il s'agit également du premier territoire ayant bénéficié d'un prolongement de ligne TBM, mais les travailleurs de ces entreprises éprouvent encore des difficultés pour se rendre sur leur lieu de travail.

*Les liens entre Bordeaux et ses territoires voisins avant sa construction en métropole sont-ils pour autant inexistantes ?* Hormis l'exemple donné plus haut, si l'on regarde sur le temps long, la métropole ne s'est pas construite seule, ni sans ressources. Deux exemples nous ont été donnés :

-le dragage de la Garonne, dans les années 1960, qui a participé à la construction de la ville, se poursuit, comme nous l'a expliqué un chercheur : « *Les graves qui ont été piochés dans la Garonne, c'était pour la métropole, les autoroutes, etc. Donc en fait, il y a une dette et ça continue. Il continue à y avoir des extractions de granulats sur ces communes.* »

-la captation de l'eau potable, avec notamment un forage dans la commune de Saucats, réalisé après l'achat d'un terrain en dehors de la métropole.

La ville n'est donc pas isolée, mais la culture de coopération n'existe pas pour autant. Les interdépendances sont belles et bien là, et d'autres se sont renforcées avec la

métropolisation. L'image de « l'ogre métropolitain », dont l'expression est utilisée parfois par des acteurs tant pour la nuancer, la dénoncer que pour critiquer la métropole, qui pourrait découler de cette « prédation » sur les ressources des territoires ruraux est cependant difficile à mesurer. Il semble qu'elle se construit davantage au gré des projets et interventions. Le projet de champ captant dans le Médoc, que nous détaillons plus bas, a suscité de fortes oppositions et l'activation ou la réactivation de cette image de métropole prédatrice.

### *Des coordinations plus que des coopérations*

Les communautés de communes limitrophes sont cependant intégrées à un SCoT depuis 1996 (le Sysdau). Celui-ci permet une forme de dialogue entre des points de vue divergents, comme le raconte un témoin présent au début du Sysdau il y a une dizaine d'années :

*« J'étais en commission syndicale de SCoT. [...] ça gueulait dans tous les sens [...] Parce que les rivalités, notamment entre Jalle Eau Bourde et les élus de la métropole. Ils se hurlaient dessus, ça gueulait. Mais en même temps, ça gueulait parce que les responsables de la voirie n'étaient pas d'accord sur le découpage des enveloppes urbaines à mettre dans le SCoT. **Mais ils travaillent ensemble pour un document qui est quand même ultra structurant et obligatoire.** »*

Ainsi, malgré les antagonismes historiques entre la métropole et les territoires limitrophes, un dialogue pouvait exister (et existe toujours) dans le cadre du syndicat mixte (même s'il était obligatoire et reposait sur des sujets limités). Il s'agit donc bien d'interdépendances reconnues, mises en place dans l'intérêt gardé de chacun mais sans objectif partagé et donc davantage une coordination qu'une coopération.

Pour les territoires plus éloignés, les liens semblent encore plus distendus. Il existait tout de même des outils comme l'inter-Scot, animé par le département mais qui s'est essouffé au gré de la crise sanitaire. Celui-ci devrait être relancé prochainement, comme l'a confirmé une élue départementale. Pour l'instant, il s'agit davantage de coopération sur des sujets précis et localisés et moins d'une approche et réflexion globale, comme nous l'a confié une agente du département.

Les tensions politiques oscillent ainsi entre une méfiance mutuelle, un dialogue contraint, alors même que les territoires évoluent et se transforment sous l'effet de la

métropolisation dans une logique de concurrence entre les territoires, chacun essayant d'attirer des ressources de l'extérieur, synonymes de richesse.

### *Des relations entre les territoires...sans la métropole*

Les coopérations s'inscrivent bien cependant dans un territoire qui par les structures anciennes ou héritages a **déjà des interactions**, même si elles ne se **matérialisent pas par des coopérations** ou **ne sont pas identifiées comme telles**. Des échanges entre les territoires ont découlé de la permanence de structures en parallèle de la constitution d'intercommunalités (SCoT) ou la formation de nouvelles (PETR). Nous avons pu rencontrer deux chargées de mission, qui travaillent sur quatre communautés de communes du nord Gironde (CC Estuaire, CC Blayais, CC Latitude Nord Gironde, CC Grand Cubzaguais), qui entretiennent des liens forts, notamment via le SCoT commun qui a perduré. Les quatre communautés de communes formant le PNR du Médoc ont également intensifié leurs liens et pu partager un projet de territoire unifiant. D'autres exemples (comme les PETR) prouvent que les relations existent, même si elles peuvent être moins intenses, et on comprend mieux pourquoi Bordeaux Métropole a pu réunir les intercommunalités en grand territoire, comme nous allons le décrire.

Malgré ces relations, la pertinence de travailler avec son voisin n'était a priori pas évidente. Il n'y avait en effet **pas particulièrement de culture de coopération**, et cela pour l'ensemble du territoire girondin, comme nous le précise un chercheur ayant déjà posé ces questions il y a plus d'une dizaine d'années : *« Les guerres de clocher, c'est connu, mais ça s'est vérifié. Il y a dix ans, les maires ne se parlaient pas entre eux au sein d'une communauté de communes. C'est comme ça que je posais cette question : quelles sont les relations que vous avez avec vos voisins ? et les maires me disaient à part les relations qu'on peut entretenir à la communauté de communes qui sont très pragmatiques, c'est-à-dire savoir où on va mettre la crèche, aucun lien. »*

Malgré ce contexte de relations distendues avec ses voisins et encore plus rares avec la métropole voire de méfiance, dont on peut encore trouver des traces, notamment à la faveur de crises, des coopérations se mettent désormais en place. *Pourquoi ce revirement des territoires voisins ?*

## ***La fin de l'ogre métropolitain***

Du côté des territoires limitrophes, un premier facteur régulièrement annoncé est la fin de la **peur de “se faire absorber” par la métropole, puisque le périmètre semble désormais stable**. Celui-ci semble avoir modifié certaines positions d'élus, comme nous le précise un DGS d'une communauté de communes limitrophe de la métropole : « *Globalement, il n'y a plus de craintes, hormis quelques opposants qui sont dans le discours. Mais globalement, la position défensive absolue à dire « la métropole ne rêve que d'une chose, c'est nous croquer », c'est fini ça. »*

Un autre facteur d'apaisement des relations et de modification des pratiques serait le changement sociologique des élus, parfois métropolitains ou entretenant des échanges avec elle via d'autres canaux, comme en témoigne un DGS d'une communauté de communes limitrophes:

*« Il y a des gens qui sont peut-être moins marqués politiquement [...]. Les présidents des structures se font un peu plus confiance les uns aux autres, donc ça facilite les choses oui. Après, c'est vrai qu'il y a eu un changement de paradigme très fort sur ce secteur-là. Le fait que la ville de Bordeaux ait basculé, le fait qu'il y ait beaucoup de nouveaux élus...Si on prend ces territoires-là un peu plus périphériques, ils occupent des postes à responsabilités dans leur vie privée, dans leur vie professionnelle, des postes dans lesquels ils savent que le transversal est important, que la coopération est importante, donc ils recalquent ces modes de fonctionnement aussi dans leurs collectivités. [...] le travail ensemble ils savent faire. »*

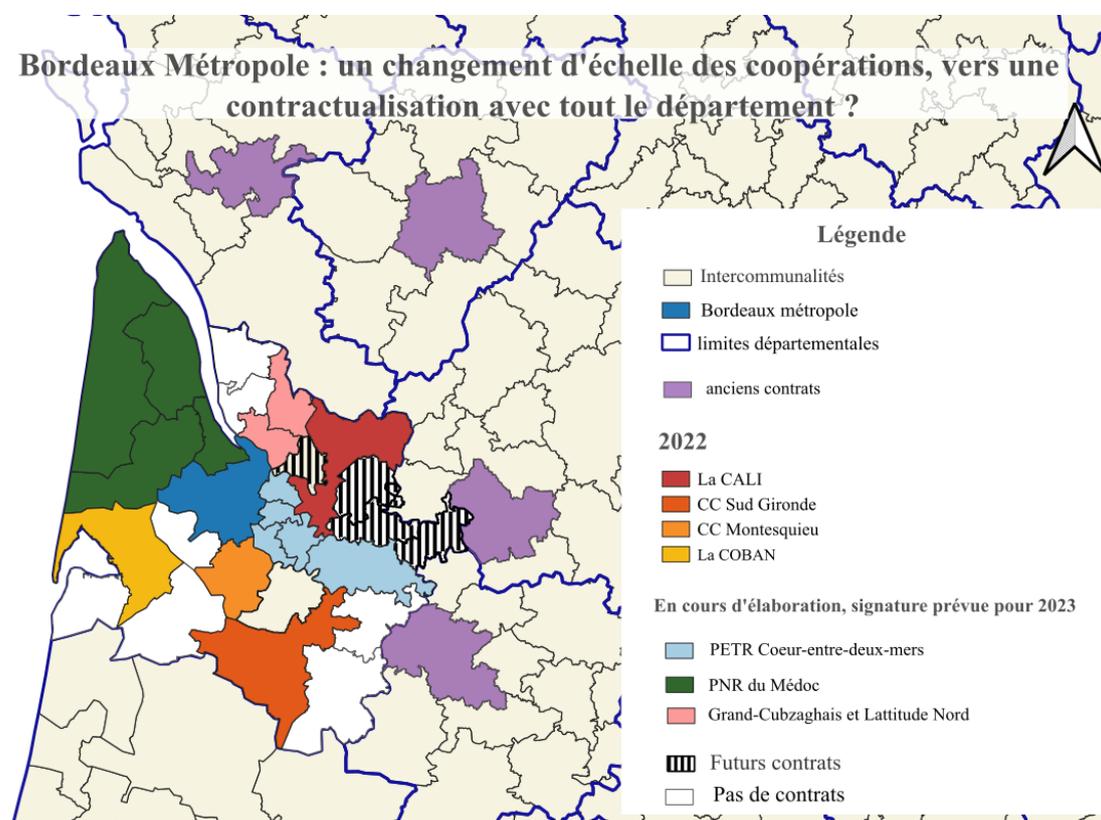
En d'autres mots, le **temps** semble également avoir fait son effet, avec un **renouvellement d'une partie de la classe politique**, plus acculturée au travail transversal et commun et moins marquée par les héritages politiques de la constitution de la métropole et des intercommunalités autour.

*De l'autre côté, pourquoi Bordeaux Métropole s'est-elle tournée vers ses territoires voisins ?*

## Une métropole coopérative ? un changement d'échelle des coopérations

Le numéro de POPSU interrogeait cette expression, semblant montrer que la métropole était davantage dans la construction d'un récit territorial que dans la réalisation des coopérations. Ce numéro s'inscrivait cependant à la charnière d'un **changement de paradigme et de définition des voisins**. Il s'agit donc, plusieurs années après l'enquête, de mieux comprendre ce qu'est devenu ce récit coopératif, dont l'échelle et les pratiques ont été modifiées.

En effet, on a d'abord assisté à la constitution de **coopérations en réseau urbain** sous la mandature d'Alain Juppé. Il s'agissait alors de coopérer avec des voisins aux nombreuses similarités, plutôt que complémentarités, comme nous le confirme un acteur qui avait suivi ces contrats : « *Elles découlaient cependant d'une véritable réflexion : qui sont nos voisins ? À l'époque, les voisins semblaient davantage être ceux qui nous ressemblaient, c'est-à-dire des concentrations urbaines assez importantes dont il fallait être bien relié par les transports pour accélérer les flux.* ». Ces coopérations extra-départementales ou en « donut » comme un acteur avait pu les qualifier dans le numéro POPSU ont été, pour les dernières, davantage de l'ordre de l'affichage politique que de l'opérationnalité. Elles étaient également critiquées par cet enjambement des territoires contigus géographiquement.



Carte 2 - Évolution des contrats à Bordeaux Métropole, Réalisation : Adèle Dansart

L'arrivée d'Alain Anziani à la présidence de la métropole en 2020 a entraîné un changement politique inédit avec la fin de la co-gestion (entente entre la droite et la gauche pour dépasser les clivages et travailler sur des projets communs).

Le président a également **souhaité développer davantage les coopérations tout en les resserrant à l'échelle départementale.**

Les coopérations extra-départementales ont donc été abandonnées, sauf le contrat avec La Calicommunauté d'agglomération de Libourne (la seule intercommunalité de Gironde ayant contractualisé).

Plusieurs raisons ont été données à ce changement de périmètre mais aussi aux efforts déployés dans cette nouvelle vague de contractualisation (avec notamment un recrutement au sein du service) :

-la **crise des gilets jaunes**, particulièrement forte en Gironde et la montée d'un discours anti-métropolitain comme nous le confirme une élue à Bordeaux Métropole : *« Cela étant, le discours anti-métropole a émergé au cours du dernier mandat, avec une apogée avec les gilets jaunes, mais aussi avec l'arrivée de la LGV qui a engendré une très forte attractivité. Des problématiques majeures qui se sont accentuées ici, notamment le coût du logement. »*

-la **rectification après des « fautes de la métropole »** : un exemple est notamment les déchets. La métropole a négocié une baisse de la taxe déchet avec Véolia, qui a répercuté la perte sur les autres territoires girondins. Un DGS d'une intercommunalité voisine nous a confirmé que ce sujet de crispation avait tout de suite animé les réunions entre élus du territoire et métropolitains, tandis que cette élue métropolitaine reconnaît également cette erreur : *« On ne s'est pas interrogé sur les impacts des choix de conception sur toutes les collectivités avoisinantes. [...] On n'avait pas mesuré ça. Enfin si, il y a eu quand même quelques alertes d'élus. [...] Ça a été au détriment de tous les autres départements parce que ça s'est fait sans aucune coopération territoriale. C'est chacun a défendu son bifteck. »*

-la volonté de renouer ou plutôt nouer le **dialogue avec des territoires en crise**...mais aussi une question **d'acceptabilité de certains projets**, comme nous l'indique un chercheur au moment de la "guerre de l'eau" (selon les mots utilisés dans sa médiatisation) : *« Ça a été un coup de poing pour la métropole qui a été très surprise de cette réaction. »*

-un **rééquilibrage territorial et une métropole contrainte dans son périmètre** : « *En fait, je pense que l'attractivité, c'est toujours très difficile à gérer et je ne suis pas sûr qu'on ait les clés aujourd'hui. [...] C'est très mal vécu, le fait d'avoir des immeubles, ici c'est une ville très basse [...] donc on densifie beaucoup. Il n'y a plus d'espace qui n'est pas optimisé sur Bordeaux, la ville centre. Donc quand j'entends aujourd'hui des extra-métropolitains qui voudraient qu'on en fasse encore plus dans la métropole, mais en fait on est en train d'atteindre le seuil de toutes les capacités maximales des habitants. Par contre, vous (les territoires voisins) vous pouvez encore un peu, mais ça, ils ne veulent pas.* »

- la personnalité d'Alain Anziani, ancien sénateur et donc ayant une plus grande attention envers les territoires extra-métropolitains

- le souhait de régler les questions du quotidien, les flux de mobilité des habitants des territoires en lien direct avec la métropole

- un contexte plus global, de diverses crises (gilets jaunes, climatique, sanitaire) avec une remise en cause de la mondialisation et une importance plus forte donnée au local (décrit ci-dessous)

S'associent donc des **objectifs politiques et d'autres plus pragmatiques**, qui bien souvent sont imbriqués.

Plus généralement, on peut replacer ce changement d'échelle dans une évolution du paradigme des métropoles, qu'illustre particulièrement Bordeaux par son histoire longue des coopérations. En effet, ce retour historique rapide correspond à quatre logiques qui se succèdent :

- une construction des territoires dans une logique de concurrence, dont peuvent découler des coordinations ou des alliances selon les intérêts de chacun
- une logique d'association des territoires dans un contexte de mondialisation, dans une théorie du « rayonnement »
- une remise au centre du local à la faveur du renouveau du personnel politique notamment, de nouvelles formes de coopérations davantage portées politiquement
- une montée de la préoccupation d'autonomie et de résilience territoriale avec des interdépendances sur les ressources naturelles notamment.

## Du récit territorial à une mise en œuvre effective ?

### *Pourquoi les contrats ?*

Les contrats constituent l'aboutissement de la volonté de coopération lancée par la métropole et répondent à trois enjeux : **renouer le dialogue avec des territoires voisins, donner un cadre aux coopérations et permettre de cibler les enjeux pour une mise en œuvre opérationnelle a priori**. La reprise de cette forme peut s'expliquer par la permanence d'une habitude (les contrats de première génération sous Alain Juppé), mais ils permettent aussi d'associer à la volonté politique d'un dialogue renouvelé et équilibré, une forme qui y correspond, comme l'exprime cet agent de la métropole :

*« Ils [les contrats] ont la force de signifier qu'on parle **d'égal à égal**. Et dans l'histoire de la métropole, au sein du territoire girondin, c'est quelque chose qui comptait pour et pour les territoires voisins. Parce que pendant longtemps, la métropole a été peut-être prédatrice et donc dans une **relation qui confinait au désintérêt, voire à la méfiance des autres territoires et inversement**. »*

Les contrats s'inscrivent dans une démarche plus longue, initiée en début de mandat par Alain Anziani, en plusieurs étapes :

- des rencontres territoriales, réunissant les élus et techniciens des communautés de communes regroupées en « grand territoire »
- la proposition de contrat
- l'élaboration des documents pour les territoires qui répondent à l'appel
- la mise en œuvre des contrats

### *Les sujets des contrats*

Les thèmes abordés dans les contrats sont essentiellement issus des ateliers qui ont suivi les rencontres territoriales entre les intercommunalités voisines et la métropole. Les sujets soulevés proviennent davantage des territoires voisins, même si la métropole propose parfois certains points en amont. Puis, les services de la métropole, par le diagnostic du territoire, soumettent d'autres éléments et rédigent les contrats. Cette mise à disposition du service coopération de la métropole permet de rééquilibrer un échange a priori inégal (manque de moyens humains dans les intercommunalités pour travailler sur les contrats), comme le souligne un DGS :

*« Nous on a parfois du mal à être un interlocuteur parce qu'on n'a même pas la capacité à aller écrire nos éléments de coopération. Une des premières étapes avant de contractualiser avec des partenaires c'est des fois déjà d'obtenir qu'ils nous co-financent de l'ingénierie (en parlant notamment du COM) et ça ils ont du mal. Ils financent pas des ressources humaines mais du projet, mais pour faire le projet on a besoin de ressources humaines.*

***Ce qui a été plutôt intéressant avec Bordeaux métropole dans le cadre du CoNECT c'est qu'ils en ont pris conscience et que les agents de Bordeaux métropole qui ont travaillé sur CoNECT ont dégrossi une partie de recherche de données pour nos territoires. [...] Nous on sait où on veut aller mais il y a souvent besoin d'argumenter, de chiffrer, d'évaluer et on n'a pas les données, ils nous en fournissent. »***

Les thèmes les plus récurrents et jugés prioritaires par les élus voisins sont le développement économique et les mobilités. On retrouve ensuite le tourisme, l'alimentation, les transitions écologiques et énergétiques (eau).

*Ces thèmes sont-ils ceux sur lesquels il faut coopérer pour autant ? Éclipsent-ils d'autres sujets, soit d'aménagement global, soit plus conflictuels ?*

### ***Une association inégale des services techniques et élus de la métropole***

Ces coopérations sont donc **particulièrement incarnées par le président de la métropole**, qui a invité les vice-présidents aux rencontres territoriales : *« C'était assez compliqué, parce que c'est quand même le cabinet du président qui gère un peu tout ça. C'est un vrai sujet et il [Alain Anziani] a raison. Comme il le mentionne souvent : jusqu'à présent, la métropole ne s'est jamais préoccupée trop des territoires alentours. Moi, j'ai fait une réunion une fois en tout début de mandat sur justement l'agriculture et l'alimentation. »*

(Vice-président de Bordeaux Métropole)

Les vice-présidents ne semblent cependant pas associés par la suite pour dialoguer avec les élus des territoires voisins, et la politique reste la chasse gardée du président de la métropole, comme nous le confirme un vice-président métropolitain : *« Après, c'est vrai, c'est quand même la chasse gardée du président. Moi, les documents, je les découvre. »*

La démarche ou manière de travailler étant nouvelle, elle peut expliquer une diffusion très partielle de cet objectif de coopération dans les volontés politiques métropolitaines. Il

semble cependant que cet écartement postérieur de certains vice-présidents puisse être lié à l'éviction de certains sujets, moins consensuels et plus conflictuels, des CoNECT. Le projet de champ captant des Landes du Médoc n'a pas été mis à l'ordre du jour du contrat avec le PNR, tandis que la vice-présidente en charge du dossier n'a pas non plus été associée à l'élaboration ; seulement aux rencontres territoriales de début de mandat, comme elle nous l'explique :

### **Vous avez été associé à la démarche du contrat ?**

*« Non. Et c'est pas normal. [...] Par contre, il y a une élue en charge des coopérations territoriales [Céline Papin] qui fait travailler les services. Et là, pour le coup, **tous les services ont été associés pour travailler sur ce contrat.** Nous, les élus, on arrive après, on va nous proposer le projet de coopération et c'est là que nous allons le valider ou pas. À mon avis, on aurait pu imaginer une rencontre politique de tous les élus sur chaque territoire. »*

Certains élus peuvent donc regretter ce manque d'association, dont peuvent pâtir les projets : ne pas mettre sur la table les sujets clivants également, travailler en silo, et réduire les coopérations à du technique et moins du projet politique.

Les services métropolitains bordelais sont donc particulièrement associés à la démarche, même sans suivi de leurs élus, avec un référent dans chaque service servant d'interlocuteur aux services des territoires voisins. La dynamique est donc double : le service coopération de la métropole fait le lien, puis les services via leur référent direct. Cette organisation permet **d'inclure des liens établis entre techniciens**, se contactant directement, et une **coordination par le service coopération** notamment pour les techniciens qui n'ont pas identifié leur interlocuteur. Reste à savoir si ces liens entre techniciens vont **permettre des échanges réguliers, sur le long terme**, qui permettront également une **acculturation aux coopérations**.

### ***Une irrégularité entre les contrats***

Ces contrats sont aujourd'hui l'outil principal utilisé dans les coopérations et ont été proposés à l'ensemble des intercommunalités ou groupements d'intercommunalités. Le risque reste que ce sont des **outils politiques soumis aux bonnes relations entre présidents d'intercommunalités** et qu'ils peuvent parfois être une façade **sans budget associé ou aux actions difficiles à mesurer**, même après des années de coopération. En effet, les sujets des contrats sont relativement similaires, selon les intercommunalités mais également dans le temps. Le contrat avec La Cali n'a presque pas été modifié par exemple, comme nous le

confirme son DGS : « *il y a vraiment une continuité entre les deux contrats. Il a changé de nom ou il a changé dans la forme, mais les sujets sont toujours les mêmes* ». Les inégalités entre les contrats, certains plus fournis ou plus vivants que d'autres, tiennent notamment à l'investissement des intercommunalités voisines comme on a pu nous l'expliquer. Un échange avec une technicienne d'un territoire voisin ayant contractualisé avec BM a pu nous permettre de mesurer ces inégalités d'investissement :

[En parlant du CoNECT] « *Du coup on a une action sur le vélo [...] non ce contrat sur la mobilité j'en attends pas grand-chose, après peut-être, mais Bordeaux Métropole, ils ont déjà assez à faire. On fait beaucoup de choses, de contrats de choses comme ça, ça fait bien. En vrai, on travaille très peu avec eux.* »

Ces inégalités peuvent être liées aux différentes traductions qu'en font les élus, de comment ils s'en saisissent. Certaines communautés de communes ont été considérées comme “particulièrement actives” dans la co-écriture des contrats, moins par moyens humains que **croyance en l'objet, impulsion personnelle, interdépendances ou sujets plus forts.**

### ***Les mots d'ordre des contrats : réciprocité, égal à égal, partage...***

Les mots d'ordre déployés dans ce projet politique attestent d'une histoire complexe entre la métropole bordelaise et ses voisins, où **chaque mot et geste témoigne d'une relation hiérarchique ou peut être mal interprétée.** Le travail “**d'égal à égal**”, la **réciprocité** sont les maîtres mots des coopérations, avec dans les faits un travail sur cette **image** (réunions dans les territoires et signature sur place en présence du Président de la métropole). Cependant, parfois, notamment si la métropole ne met pas en avant ses sujets et ses besoins (qui seraient notamment l'eau ou les déchets), son discours peut être interprété différemment, comme des acteurs ont pu nous le signifier, de l'ordre de la “main tendue” aux accents paternalistes.

Car les territoires ont également des **ressources à mettre en avant, qui permettraient d'équilibrer les échanges.** En effet, cette prise de conscience, relatée par un chercheur qui s'appuie sur des entretiens réalisés, peut et pourrait permettre de faire valoir les interdépendances déjà existantes, en lien notamment avec une remise en question du paradigme de l'aménagement du territoire comme facteur d'attractivité et de richesses :

« *Si on n'a plus cette dynamique immobilière foncière, qu'est-ce qu'on devient ? On disparaît donc. Il y a aussi ce discours de certains acteurs dans ces territoires voisins qui disent : « Nous, on représente 1 million d'arbres, on représente des hectares, on représente de l'alimentation pour la métropole. C'est cette espèce de revendication d'une forme de nature.* »

*On est la nature, et la nature on en a besoin pour passer ce cap du réchauffement climatique. C'est une forme de rééquilibrage dans les discours face à la métropole qui a tendance, mais c'est un peu sa nature, à polariser tous les sujets.*”

Pour autant, il ne **s’agirait pas de cantonner les territoires extra-métropolitains à des greniers de ressources naturelles, épuisables**, lorsqu’ils sont déjà très **différents les uns des autres**, mais également ont des **savoir-faire, économies, innovations**, etc. Le réchauffement climatique, la réduction et pression sur les ressources peut cependant amener à une meilleure considération de la valeur de ces ressources.

Au-delà de l’image caricaturale il s’agit donc, plutôt qu’un paternalisme ou une solidarité mal placée, **d’échanger sur les besoins communs ou de reconnaître les interdépendances réciproques**. Le risque est donc que l’absence d’application de ces mots d’ordre dans les pratiques participe à faire perdurer ces représentations déjà évoquées et qui subsistent dans le discours de certains acteurs, ou même qu’ils soient interprétés dans leur contre-sens.

### *Vers une contractualisation avec toute la Gironde ?*

Toute la Gironde a-t-elle contractualisé ? Non, des intercommunalités résistent encore et toujours... Car l’objectif affiché est bien la signature avec toutes les intercommunalités, comme l’atteste le coloriage progressif des intercommunalités ayant contractualisé sur la carte Girondine. Même si l’interrogation de la pertinence de cette systématisation a été soulevée, notamment pour pouvoir ensuite suivre les contrats d’un point de vue pratique par une élue de la métropole : *« Par contre maintenant, l’autre objectif n’est pas forcément de contractualiser avec l’ensemble du département. On va pas traiter avec l’ensemble des CdC du département. (...) Parce que ça serait pas possible en terme de suivi de mon équipe. Ce ne serait pas un suivi régulier de l’ensemble des contrats. (...) Et puis même de l’autre côté, il n’y a pas forcément d’attentes. C’est long et on n’a pas l’ingénierie pour tout. »*

Certaines intercommunalités restent encore réticentes à contractualiser comme Jalle Eau Bourde, le Blayais ou la COBAS. Les raisons semblent avant tout politiques ou liées aux personnalités des élus. Cependant, certains arguments de fond ont pu nous être avancés. En effet, pour le président d’une intercommunalité voisine avec qui nous avons pu échanger, la forme qu’ont pris les échanges dénoterait davantage d’une opération de communication, sans aborder les questions de fond (notamment de mobilités et l’appui sur des projets souhaités). Les

clivages qui existent, politiques avec la COBAS par exemple ou historiques avec Jalle Eau Bourde sont presque structurants puisque cette dernière s'est constituée en communauté de communes défensive.

**Une contractualisation avec toutes les intercommunalités serait-elle le signe de la fin des hostilités ou d'une dépolitisation de ces contrats, n'abordant pas les clivages et différents politiques ?**

Enfin, si les territoires refusent de contractualiser, que se passe-t-il ? Le risque est ici **l'effet de bord**, avec une exclusion de ces intercommunalités. Cependant, l'absence de contractualisation ne **veut pas non plus dire absence de relation**, et nous voyons bien que malgré cela des projets se construisent, via d'autres structures comme le RER Métropolitain qui intègre Arcachon ou des coopérations multilatérales sur les déchets.

*Et au-delà ?*

La redéfinition du périmètre des coopérations a produit une rupture, ou plutôt la fin de toute coopération avec les territoires en dehors du département qui avaient contractualisé. Cependant, les contrats ont nécessité, pour certains, un **travail en amont et des investissements, sans mise en œuvre effective sur le moyen terme** : ce changement brutal interroge ainsi quant aux temporalités, politiques et de transition écologique notamment. De plus, des **liens ayant été liés entre les services, ceux-ci pouvant continuer à échanger**, il y aurait un intérêt à faire perdurer un cadre. Comment procéder pour que tout ne soit pas abandonné et réinventé à chaque mandat ?

Par ailleurs, **l'échelle choisie paraît relativement arbitraire** et non liée aux périmètres fluctuants des politiques publiques, notamment pour les mobilités (également extra-départementales) et l'alimentation avec une mono-culture en Gironde et des ressources à proximité dans le Lot-et-Garonne notamment. On peut donc s'interroger quant à la **pertinence d'ouvrir ces coopérations à d'autres territoires**, avec des sollicitations et une idée également partagée chez les élus : « *pour la suite, pour les autres espaces territoriaux, peut-être qu'on peut avoir une forme plus légère* ». Les coopérations existant déjà avec des acteurs économiques de l'alimentation-agriculture en Val de Garonne, davantage complémentaire sur ce thème que

le reste du territoire girondin, une élue questionne l'intérêt de formaliser ces échanges, avec un contrat ou d'aller vers des formes plus souples encore.

### *Il n'y a pas que les contrats...*

En effet, la **focale sur les contrats peut avoir comme effet de masquer d'autres relations qui peuvent exister**, comme l'inter-connaissance des élus, des structures comme le Scot, les liens avec via région, le département, ou même les échanges informels entre services qui peuvent perdurer ou se nouer.

Un DGS d'une communauté de communes voisine de Bordeaux résumait les coopérations à ces échanges informels, ces interconnaissances, double-casquettes d'élus ou techniciens, malgré des oppositions politiques qui semblent pour certaines perdre de leur puissance.

Enfin, la question serait peut-être différente : **est-ce qu'on peut tout attendre des contrats ? Ont-ils la prétention d'embrasser toutes les coopérations ?** La réponse est non. Ils donnent un cadre avant tout, notamment pour les services techniques, matérialisent un accord ou un dialogue politique plus apaisé et égal ; cependant, ils sont bien complémentaires d'autres coopérations, sur d'autres sujets. On ne peut juger les coopérations de la métropole qu'à travers ces contrats, mais aussi à travers d'autres actions qui découlent aussi de cette impulsion politique de mandat, avec par exemple l'idée d'ouvrir une SPL à d'autres territoires et donc en décloisonnant et mutualisant des outils, comme nous le confirme une élue de la métropole : *« On n'a pas encore creusé les choses, mais moi je n'exclus pas le fait que ça puisse être pertinent de voir dans quelles conditions on peut ouvrir la SPL aux territoires voisins s'ils le souhaitent, parce que ça peut amener aussi une force de frappe, une ingénierie dans ces territoires, certains de ces territoires en manquent beaucoup. Nous, on a les outils. »*

Ces contrats sont donc complémentaires à d'autres actions coopératives, tandis qu'ils ne doivent pas occulter pour autant les oppositions qui perdurent, ou la réactivation de certains conflits. L'entrée méthodologique par les politiques publiques (eau, mobilité et alimentation) nous a permis de les repérer également.

## Un territoire face aux enjeux d'adaptation au changement climatique et de transition

### *Les mobilités : le point noir girondin*

Les mobilités forment un thème de coopération récurrent, comme nous avons pu le montrer, et prennent un sens particulier dans le cas girondin. Les communautés de communes ont inégalement pris la compétence mobilité à la suite de la LOM. Le couple métropole-région pour les mobilités peut poser problème, comme nous l'explique un acteur d'un syndicat mixte des mobilités :

*« Quand vous aurez un grand balèze et qu'il rencontre un petit un peu tout mou, on sait qui mange le goûter de l'autre à la récré. Quand vous avez deux grands balèzes ou deux types musclés, ça commence à discuter. Et ça, c'est inhérent à toutes les structures. Il faut imaginer que ces structures-là ont suffisamment de poids politique et de contraintes politiques. Ce n'est pas qu'une histoire de poids politique, c'est une **histoire de contraintes politiques**. La région est sollicitée au quotidien sur ces thèmes et la métropole est sollicitée au quotidien sur son tramway. Donc, le fait de dire je coopère là-dessus avec quelqu'un qui ne connaît pas mes contraintes et ce n'est pas son budget, et bien, ce n'est pas naturel. Alors que si vous avez un rapport de force différent, ça marche mieux. »*

Les intercommunalités ont inégalement pris la compétence, rendant parfois les coopérations plus difficiles, puisqu'il faut un représentant de la région pour fixer les projets, qui a peu de disponibilités et beaucoup de retard sur des dossiers, ou alors effectuer des montages exceptionnels, comme dans une communauté de communes voisines de Bordeaux.

Les enjeux sont particulièrement importants, après une urbanisation étalée à laquelle a été associée l'automobile, une crise des gilets jaunes qui a laissé des marques, des congestions quotidiennes, une dépendance à la voiture, etc.

La ZFE est revenue dans une grande partie de nos entretiens : elle pourrait être à la fois une source de fractures et de tensions, mais également de coopération. Cet exemple nous permet de mieux comprendre l'intérêt également politique des coopérations : les Présidentes et Présidents se connaissant, Alain Anziani entame une concertation préalable, pouvant ainsi désamorcer des conflits probables ; d'autre part, le contrat comme cadre de coopération permettra aussi éventuellement de réfléchir à des solutions.

Au milieu de ces tensions, un syndicat mixte, NAM, Nouvelle-Aquitaine mobilités, émerge comme instance neutre de coopérations. La solution aux tensions liées aux mobilités serait-elle ce syndicat ? qui pourrait au fur et à mesure des années acquérir en dossiers délégués ? Qu'est-ce qui freine son agrandissement ? le manque de confiance qui doit s'établir avec le temps envers cette structure ?

### ***L'eau : réduction de la ressource et tension sur ses usages***

*« La guerre de l'eau entre sylviculteurs et Bordeaux Métropole est ouverte »  
La Tribune de Bordeaux, 2019*

L'eau est une ressource sous tension en Gironde, en raison des usages productifs agricoles mais aussi des sécheresses récentes qui touchent le territoire. La métropole doit donc chercher en dehors de son territoire cette ressource, ce qu'elle a déjà pu réaliser comme nous l'avons expliqué. Le projet de champ captant répond également à cette problématique. Il a suscité de fortes tensions, une médiatisation de la "guerre de l'eau" et une réaction d'une dichotomie urbain/rural. Là encore, l'idée d'un syndicat mixte pour les interconnexions à l'échelle départementale semble émerger, pour résoudre ces conflits d'usage et prôner la solidarité autour d'un bien commun, plutôt que de repli sur soi.



*Photo 3 - Pancarte dans le Médoc, Réalisation : Adèle Dansart*

## ***L'alimentation et l'agriculture : des enjeux similaires plus qu'une interdépendance***

Le territoire girondin est presque mono-culturel, avec la vigne, et d'un autre côté la sylviculture, notamment dans le Médoc. La Gironde étant également très urbanisée, les ressources alimentaires se trouvent en majorité en dehors du département, notamment dans le Lot-et-Garonne. Les enjeux semblent donc partagés entre la métropole et les territoires voisins d'après les PAT, plus anciens pour les intercommunalités voisines et récent pour la labellisation de la métropole (2022). Ainsi, plus qu'une interdépendance caricaturale (les territoires ruraux périphériques alimentent la métropole), il s'agit davantage d'enjeux partagés entre les territoires de développement de l'agriculture maraîchère notamment. Ces similarités peuvent être un frein aux coopérations, comme l'exprime un vice-président métropolitain à propos d'une première rencontre territorial avec un territoire voisin : *“J'ai compris surtout que c'était que ça allait être compliqué et difficile parce qu'on a des attentes un peu un peu identiques, similaires.”*

La construction d'interdépendances dans le domaine agricole se formerait donc plutôt en dehors du département si l'on répond aux logiques de production, d'où le questionnement quand à un élargissement extra-départementale, même si un dialogue avec les acteurs économiques (difficiles cependant à fidéliser et associer), via le CAA (conseil de l'alimentation et de l'agriculture) existe déjà. Ce conseil, en cours de restructuration, donne un exemple de coopération moins institutionnelle, adopté par d'autres territoires.



# Monographie des territoires de l'Orléanais

Les Territoires de l'Orléanais : entre  
dialogue multi territorial et coopération  
en devenir



## Les territoires de l'Orléanais : un rapide détour par l'histoire intercommunale

L'une des caractéristiques des territoires de l'Orléanais, territoires recouvrant les  $\frac{3}{4}$  de l'aire d'attraction d'Orléans, est leur relatif retard dans la montée et stabilisation des intercommunalités. Or, la maturité du phénomène intercommunal et la fixation des périmètres administratifs ont aussi leur importance dans les coopérations.

Obtenant le statut métropolitain en 2017, Orléans, SIVOM dans les années 60-80, puis communauté de communes (1999), communauté d'agglomération (2002) et communauté urbaine (2016), est une métropole de taille modeste (22 communes représentant 288 229 habitants), au budget et attributs métropolitains relativement moindre par rapport aux trois autres métropoles de l'étude. En outre, la « gouvernance des maires » y est particulièrement forte.

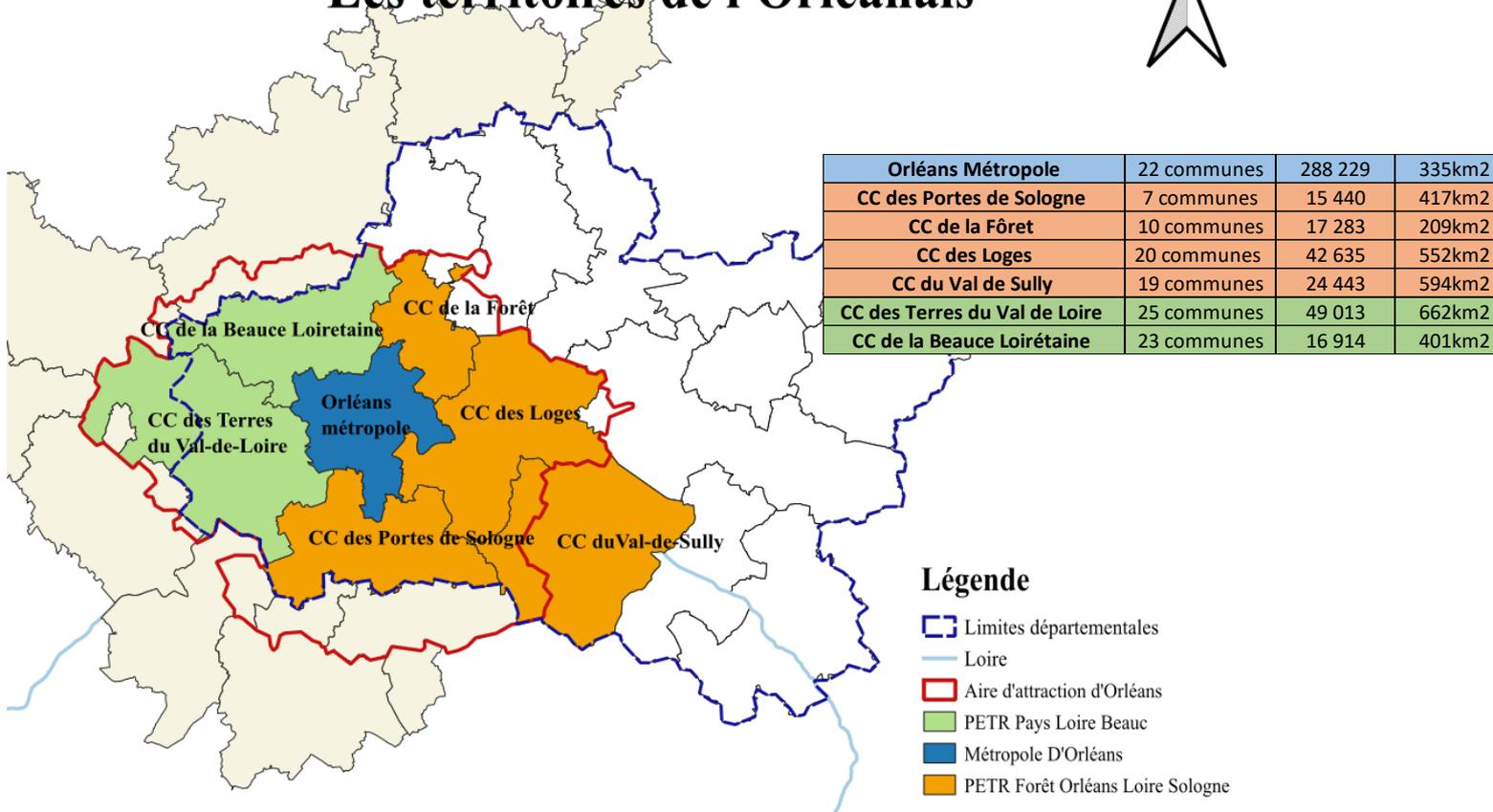
Si Orléans a connu une croissance économique et démographique importante dans les années 80-90, elle n'a pas polarisé l'ensemble du département. Montargis, Pithiviers et Gien sont autant de pôles significatifs. Elle a aussi rencontré des difficultés à s'élargir. Des communes qui lui sont liées fonctionnellement refusent d'intégrer la banlieue orléanaise tandis que la peur de son hégémonie et les tensions territoriales conduisent à la constitution de 3 pays encerclant Orléans : le Pays Loire-Beauce à l'Ouest d'Orléans, le Pays Forêt d'Orléans Val de Loire à l'Est et au Sud le Pays Sologne Val Sud.

Ces pays historiques ont connu d'importantes recompositions. La loi NOTRe (2015) a diminué le nombre de CC du territoire. Celles-ci, plus vastes, profitent de leur proximité avec Orléans pour se développer tout en désirant affirmer leur identité et préserver ressources et composantes paysagères. A la suite de la loi MAPTAM (2014), 2 PETR ont remplacé les anciens pays (2017) : le PETR Loire Beauce et le PETR Forêt d'Orléans Loire Sologne, rejoint en 2021 par la CC des Portes de Sologne.

Aujourd'hui, Orléans Métropole est entourée d'une couronne de 5 CC adjacentes plus celle du Val de Sully. Chacune de ces CC est polarisée autour de gros-bourgs : Beaugency, Châteauneuf sur Loire, Jargeau-St-Denis, La Ferté-Saint-Aubin, Meung-sur-Loire et Sully-sur-Loire. Elles affichent un solde migratoire positif contrairement à la métropole. Elles présentent aussi un large potentiel : chacune d'elles a une ville labellisée "Petite Ville de Demain". Cela peut ouvrir sur un meilleur maillage territorial et assurer un développement plus équilibré. Ces territoires recèlent d'autres ressources : du foncier, des zones d'activités économiques, une

capacité de contractualisation via les PETR, une richesse et diversité paysagère ou des ressources agro forestières et agricoles. La métropole, contrainte par le manque de foncier et dans la perspective de son développement tant économique, social et énergétique qu'environnemental, ne peut ignorer ses CC voisines. Réciproquement, celles-ci, conscientes de leurs ressources, ne peuvent ignorer la métropole présentant des atouts en termes de portage politique, d'emplois, de formation, d'infrastructures, d'équipements et de services.

## Les territoires de l'Orléanais



Carte 3 - Organisation des territoires de l'Orléanais, Réalisation : Adèle Dansart

D'ailleurs, les interdépendances sont multiples entre ces territoires. Mentionnons les zones d'activités partagées aux franges de la métropole, les flux de mobilités ou la question de la gestion des risques d'inondation... l'ensemble des Territoires de l'Orléanais sont aussi concernés par la proximité avec l'Ile de France et Paris ce qui n'est pas sans conséquence sur leur développement. En effet, cette proximité peut expliquer la faible polarisation, la dynamique d'installation d'entreprises - comme celle liée à la cosmétique - le renforcement de la grande culture céréalière (dans la Beauce par exemple) et les enjeux de logistique fortement consommatrice de foncier en un contexte d'objectif ZAN. Malgré ces interdépendances et dynamiques communes, l'aire urbaine se structure autour de 4 SCoT, récemment adoptés et posant la nécessaire question du dialogue entre les territoires de l'Orléanais.

## **Vers la coopération entre intercommunalités de l'Orléanais ?**

### *Les territoires de l'Orléanais, la construction progressive d'un dialogue multi-territorial*

En introduction de cette étude, nous sommes revenus sur les raisons générales conduisant à la mise à l'agenda de la coopération entre *métropole et territoires voisins*. Si les territoires de l'Orléanais n'échappent pas à cette dynamique, le dialogue entre intercommunalités n'y est pas nouveau.

### ***L'InterScot***

Orléans Métropole présente une spécificité urbanistique : le périmètre de son SCoT correspond strictement à celui de la Métropole. Cela pose fonctionnellement et administrativement la question de son ouverture. D'ici, dès la révision de son SCoT en 2014, elle les incite à se doter d'un schéma et à se constituer en un InterScot qui devait favoriser la mise en cohérence de leurs projets d'aménagement. Mais, les alternances politiques au sein de la nouvelle métropole, sa nécessaire réorganisation après ses prises de compétences et la mutualisation avec les services de la ville et la structuration des nouvelles CC n'ont pas permis le maintien des échanges avec à la clé des divergences entre schémas. Cependant, cette expérience a fait émerger un dialogue, a stabilisé un périmètre de projection – « l'interscot » – et a contribué au repositionnement de l'agence d'urbanisme.

## ***TOPOS – l’agence d’urbanisme des territoires de l’Orléanais***

A la faveur de l’Interscot puis de l’ambition métropolitaine d’Orléans, le périmètre et les missions de l’agence d’urbanisme de l’agglomération ont été redéfinis et étendus aux intercommunalités voisines avec lesquelles Orléans franchissait le seuil des 400 000 habitants nécessaires pour devenir métropole. Rebaptisée TOPOS (Territoires de l’Orléanais - prospective, observation et stratégie), son objectif est d’entretenir par ses nouvelles activités de prospective, planification et expertise un espace de coopération entre les territoires de l’Orléanais.

Notons que tous n’adhèrent pas à TOPOS. La CC du Val de Sully, dont une partie des communes regardent vers Gien ne l’a jamais fait. D’autres songent à se désengager maintenant que TOPOS, à la demande de la métropole son principal financeur, exige une réelle contribution financière de tous les territoires bénéficiant de ses services. Pour eux, l’agence reste au service de la métropole. En outre, les responsables de ces CC peuvent avoir du mal à justifier en interne une telle dépense : ils n’ont pas ou ne voient pas forcément l’utilité des outils de TOPOS ; il leur manque l’ingénierie et le temps pour se les approprier ; certains ne correspondent pas bien aux réalités de leurs territoires et « *l’agence n’est pas dimensionnée pour répondre à l’ensemble [de leurs] besoins spécifiques* » (DGS d’une CC).

Néanmoins, TOPOS a obtenu l’adhésion de la majorité des intercommunalités par un travail de pédagogie et de dialogue, le développement d’outils et d’une ingénierie au service des territoires, une présidence confiée à une personne autre que le président de la métropole et la construction en cours d’une gouvernance partagée. TOPOS apparaît même comme un « facilitateur » offrant des outils « *de collaboration avec d’autres et au coup par coup des informations que l’on n’aurait pas par ailleurs. Ses observatoires peuvent nous permettre de voir ce qui se passe sur les autres territoires et de mieux nous articuler* ». Pour ce DGS d’une CC qui via la mutualisation de services dispose d’une ingénierie humaine en capacité d’utiliser les outils de Topos, il y a « plein de choses à faire avec Topos que l’on sous-estime ». Le cas de Topos révèle combien les outils institutionnels de la coopération sont marqués par leur propre histoire, l’histoire intercommunale, les représentations locales, les moyens qui peuvent être engagés et la volonté politique es outils institutionnels de la coopération

### *Dialogues, partenariats et premières coopérations*

Au-delà des deux outils « institutionnels » précédents, différents dialogues, partenariats, réseaux nouent déjà des liens entre les Territoires de l'Orléanais. Mentionnons la circulation des fonctionnaires territoriaux dans le périmètre de l'InterScot ou l'association des maires du Loiret. L'adhésion aux 2 PETR lie aussi les CC membres même s'ils connaissent un certain affaiblissement avec une région contractualisant de plus en plus avec les CC et des critiques quant au manque d'opérationnalité de leurs études ou leur décalage avec le temps des élus. Mais, porteurs des SCoT et des contractualisations avec l'État, l'UE, la région, ils favorisent la mise en relation des territoires. En outre, plusieurs initiatives inter-PETR ont pu avoir lieu.

La métropole s'est aussi engagée dans des partenariats thématiques : conventions pour la gestion des zones d'activités à ses franges, groupement d'achat pour la gestion des déchets, participation au GIP Loire et Orléans Eco (2014-2021). La métropole a signé un contrat de partenariat avec la CC Beauce Loirétaine. Resté au niveau de l'intention, il permet néanmoins pour le DGS d'Orléans de révéler qu'avant d'établir des contrats il était essentiel d'apprendre à se connaître et d'identifier les besoins et contraintes de chacun. Enfin, l'enquête menée par POPSU sur le sujet de l'interterritorialité a favorisé un dialogue et a fait émerger la santé comme problème commun.

### *La Conférence des Territoires, un dialogue multilatéral pour une coopération effective*

Sur ces fondements, s'est tenue en décembre 2022 la conférence des territoires de l'Orléanais. Celle-ci intervient dans un contexte particulier. Tout d'abord, la relative stabilisation des périmètres des intercommunalités, d'ailleurs toutes couvertes par un Scot fixant leurs projets. Cela semble essentiel : c'est aussi parce qu'un territoire se connaît lui-même, ses délimitations, ses besoins et contraintes, ses projets, qu'il peut se projeter dans un dialogue, des coopérations. La métropole a aussi digéré la mutualisation de ses services avec ceux de la ville, s'est dotée d'un projet métropolitain et connaît des relations internes plus apaisées depuis que le maire d'Orléans, à droite de l'échiquier politique à l'instar des CC, est aussi président de la métropole. En outre, le dialogue devient essentiel pour aller à terme vers un SCoT unique. . Certaines évolutions législatives ont également renforcé le besoin de "se mettre tous ensemble autour de la table" : d'une part la LOM (2019) et l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience (2021). Ces deux lois dont les implications dépassent les périmètres des intercommunalités posent la question de la gestion inter-intercommunalités de la mobilité (voir

infra) et de la consommation foncière. Elles ont d'autant plus contribué à l'organisation d'une conférence commune que les délais de la région positionnée à gauche et ses orientations contraires aux intérêts des territoires de l'Orléanais alimentent le désir de « faire front commun ». La conscience commune des interdépendances et de sujets communs vont aussi dans ce sens. La métropole, contrainte dans son développement économique, les mobilités et sa volonté de porter un projet de transition énergétique et écologique, semble dépendre de manière croissante des territoires qui l'entourent et de leurs ressources – davantage encore avec l'objectif ZAN. Notons que ces derniers dépendent aussi d'elle.

Dans ce contexte, le président de la métropole a voulu organiser cette conférence. Il s'agit d'une réunion régulière (1 à 3 fois par an) ayant deux objectifs : trouver des solutions opérationnelles partagées et adopter des positions communes vis-à-vis d'autres acteurs. Si cette conférence n'est « *très sincèrement que le début du dialogue* » (membre de la direction de la stratégie et solidarité métropolitaines DSSM), elle est intéressante à plus d'un titre en ce qui concerne la coopération entre intercommunalité et présente plusieurs spécificités. Relevons ici :

-- Le portage multiple de cette conférence : la conférence des territoires réunit les présidents des CC et directeurs des PETR à l'initiative du président d'Orléans Métropole. Cela est majeur : l'absence des grands élus et le manque de portage politique freine souvent la mise en œuvre des coopérations. Cette conférence est aussi portée par l'ensemble des DGS ce qui crée en sus un dialogue technique. S'ajoute le rôle d'animateur de la DSSM et un secrétariat assuré par TOPOS, jouant le rôle de facilitateur, le directeur de la DDSM, une DGS de CC et une directrice de PETR dans une logique d'équité. Pour la première réunion, le secrétariat fit remonter les sujets et besoins pouvant être discutés. Ensuite, une réunion des DGS a identifié les sujets à effectivement soumettre aux présidents et défini le cadre de la réunion pour qu'elle soit efficace.

-- Un dialogue souple et informel : la conférence se fait entre 'pairs', sans présidence officielle ; les présidents s'étaient même rencontrés en amont dans une commune périphérique de la métropole.

-- Un dialogue multilatéral : cela est d'autant plus spécifique que la plupart des acteurs préfèrent un dialogue bilatéral car plus les interlocuteurs sont nombreux, plus il est difficile d'aller vers une solution commune. Ce multilatéralisme collant davantage avec les dynamiques réelles fait des territoires de l'Orléanais un laboratoire pouvant servir d'exemple en la matière.

-- La volonté d'identifier les besoins pour aller vers des solutions communes et opérationnelles : partir des projets de chacun et les faire remonter peut favoriser l'intéressement des territoires et le portage des actions. A cette identification s'ajoute le désir de cibler quelques actions concrètes et atteignables pour une réelle opérationnalité. Cette démarche permet à la coopération de faire ses preuves et réduit progressivement son coût via l'expérimentation et l'évaluation. C'est d'ailleurs ce qui était ressorti de nos entretiens exploratoires.

-- L'émergence d'une identité territoriale : celle-ci apparaît dans la conscience d'interdépendances et dynamiques communes et la nécessité de travailler ensemble malgré les difficultés d'un dialogue multilatéral. Cette dynamique est soutenue par un travail d'objectivation des flux et données et une reconnaissance croissante des ressources mutuelles. Cette identité passe aussi par la reconnaissance d'intérêts communs à faire valoir vis-à-vis de la région y compris sur des sujets aussi clivant que le ZAN. Enfin, l'échange et le dialogue sont essentiels pour créer de la confiance et lever les incompréhensions ou représentations erronées. Cela semble d'autant plus advenir que les acteurs se sentent reconnus et valorisés et sont pris dans des relations plus horizontales, ce que permet la conférence.

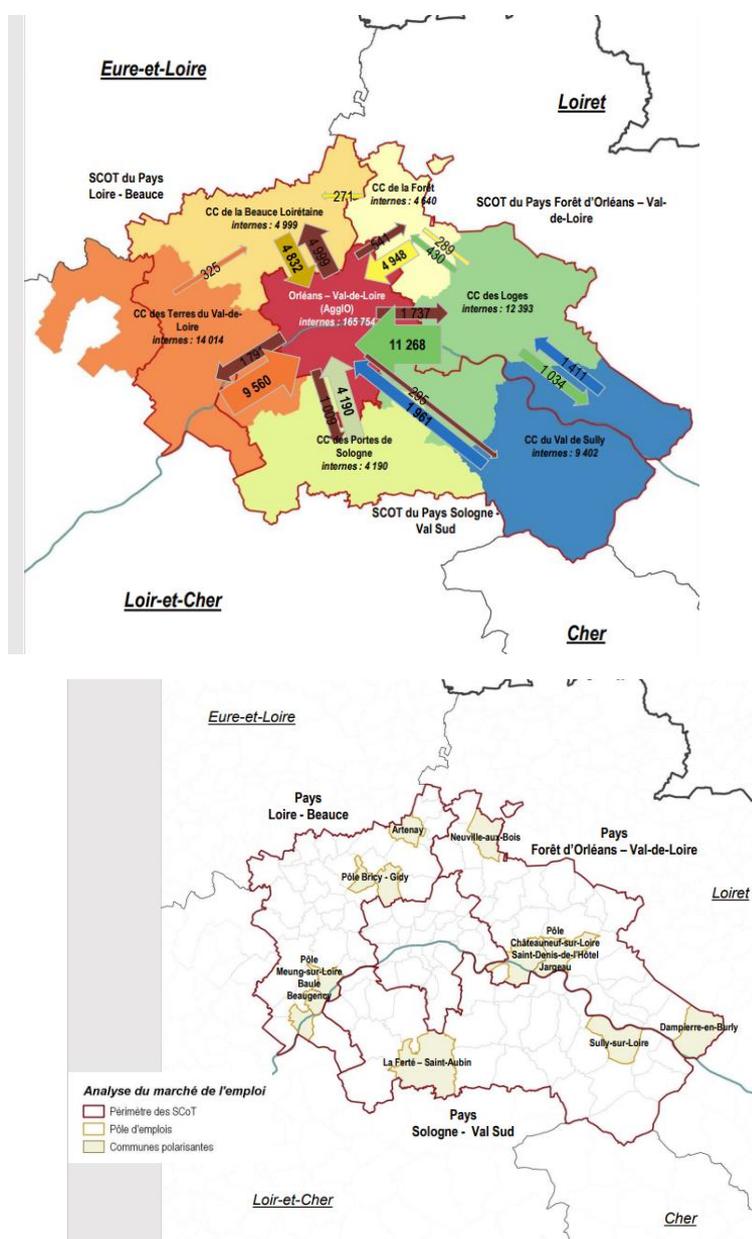
A l'issue de cette première conférence, il a été décidé de ne pas créer une énième instance. Le souhait est d'éviter une « machine à gaz » et d'aller vers des solutions opérationnelles et efficaces. Quelques sujets consensuels ont été identifiés : la mobilité et la consommation foncière notamment, du fait du contexte particulier (supra) et de la perspective de pouvoir aboutir rapidement à des solutions opérationnelles ; ensuite la santé, la logistique et le développement économique qui sont des enjeux sur lesquels des sujets spécifiques se posent et ont déjà donné lieu à des dialogues. Enfin, les présidents ont convenu d'anticiper la mise en œuvre des bassins et convention de mobilité par la région et ont confié à Topos la réactualisation de l'étude interscot menée sur les mobilités (2014-2016). Reste la question de sa légitimité à réaliser une étude concernant tous les territoires de l'Orléanais dont des CC qui n'y adhèrent pas autrement. D'autre part, un courrier commun relatif à l'intégration de l'objectif ZAN dans le SRADDET et fruit du travail réalisé en amont par TOPOS, a été envoyé à la région. L'ensemble des territoires Orléanais avaient à cœur de faire valoir leurs spécificités et leurs besoins de foncier pour des aménagements importants en lien avec le développement économique et d'ENR mais surtout l'importance de la logistique sur ce territoire à proximité de l'Ile de France. Parler d'une voix commune était pour eux un gage d'être mieux entendus par la région. Une seconde conférence doit se tenir le 5 juillet 2023.

## La mise en œuvre des coopérations par le prisme de trois politiques publiques

Ainsi, le dialogue territorial se construit entre les territoires de l'Orléanais et prétend aboutir sur une action opérationnelle, une *coopération*. Pour comprendre comment cette coopération peut être mise en œuvre, nous nous proposons de faire un détour par 3 exemples de politiques publiques.

### Les mobilités

Carte 4 - Les flux de mobilités dans les territoires de l'Orléanais



Etude InterScot - Mobilités déplacements 2016

La question des mobilités n'est pas nouvelle. Certes, des projets structurants comme la ligne Orléans - Châteauneuf n'ont pas abouti. Le projet, appuyé par la région, la CC des Loges et certaines communes de la métropole a été suspendu. Malgré la forte mobilité sur cet axe, les habitants des communes centres de la métropole, craignant nuisances et coupures urbaines, se sont opposés à un projet coûteux politiquement et manquant de financements externes.

A l'inverse, pour assurer la desserte de la zone d'activité d'Ardon au Sud, la métropole a obtenu de la région une délégation de compétence sans transfert financier et a passé une convention avec la CC concernée. Reste la question du financement de ces dessertes. En effet, les communes périphériques, ne levant pas le versement mobilité, ont attiré des entreprises contribuant à leur croissance économique et fiscale. Les entreprises bénéficient des infrastructures et services de la métropole sans y contribuer financièrement. D'où des réflexions sur une levée d'un VM allégé dans ces territoires ou le financement des dessertes par « les gros employeurs » (membre de la métropole).

Ensuite, une étude commune sur les mobilités a été réalisée entre 2014 et 2017. Du fait des instabilités des périmètres intercommunaux, ses effets ont été limités. Mais elle a permis l'objectivation des interdépendances et la nécessité de trouver des solutions partagées. D'ici, l'identification de la mobilité comme sujet prioritaire à la Conférence des Territoires.

L'application de la LOM de 2019 illustre aussi la conscience d'un intérêt partagé. Après les pressions de la région incitant les CC à lui laisser la compétence d'autorité organisatrice des mobilités, le territoire s'est fragmenté entre des CC à l'Ouest la prenant ; des CC à l'Est la laissant et une métropole historiquement compétente. D'ici, la région a proposé un premier découpage de l'aire urbaine en trois bassins de mobilités. Malgré tout, les territoires de l'Orléanais ont tenu à constituer un bassin unique. D'où l'enjeu de la conférence et le souhait d'anticiper les futures conventions de mobilité à signer avec la région. Pour la métropole les enjeux sont multiples :

-- Réduire le risque de fracture territoriale entre territoires urbains – territoires périurbains et ruraux. « *Pour réduire le risque de cette fracture, il faut ajuster au cas par cas et on ajuste au cas par cas en prenant en compte les réalités locales* » (un vice-président de la métropole). Or, le risque est que la région signe des contrats de mobilité identiques et bilatéraux avec chacune des CC et que le contrat de bassin ne soit qu'une mise bout à bout sans réelle cohérence.

-- Organiser et financer les dessertes des zones d'activités extérieures à la métropole

-- Réduire le nombre d'automobiles traversant le territoire au quotidien et réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Or, cela ne peut se faire sans développer une offre alternative articulée entre les différentes intercommunalités. .

-- Assurer un meilleur déploiement du réseau garantissant développement économique, attractivité, qualité de vie... et faire métropole avec les territoires de l'aire urbaine.

Ces enjeux conduisent la métropole à travailler un projet dépassant ses frontières. L'idée est de prolonger les lignes fortes dans les périphéries et les articuler avec le transport interurbain de la région ou une étoile ferroviaire renforcée, avec les CC organisant le rabattement vers ces lignes. Le développement de transport à la demande (déjà 1200 voyages organisés par jour) et des parkings relais sont envisagés. Cela passe d'abord par le référencement et l'analyse du potentiel des territoires avant de préparer des conventions ou *« stratégie, puis on va démarcher dans une ambiance un peu plus collective. Peut-être qu'on fera des coups de téléphone pour avoir les premières validations assez rapidement et lancer une dynamique mais j'imagine plus un tour de table où on réunit l'intégralité des potentiels et on leur explique ce que l'on propose. C'est un travail qui va être fait dans les 12-24 prochains mois »* (membre de la métropole). Ainsi, la métropole espère éviter l'écueil du *« qui paye quoi »* et élargir la prochaine délégation de service public au bassin de mobilité pour agir plus facilement à cette échelle. Il faut aussi *« s'organiser pour mieux communiquer parce qu'aujourd'hui, on ne sait pas faire ça »*. D'où la mise en place d'une maison de la mobilité.

Les enjeux sont aussi importants pour les autres territoires qui ont *« tous comme bassin de mobilité la métropole [...] et il nous paraissait très intéressant – avec ou sans compétence – de travailler tous ensemble sur ce sujet qui ne s'arrête pas aux frontières »*. Ce travail commun est d'autant plus nécessaire pour la CC des Loges qu'ils se *« rendent compte que la région se déconnecte de plus en plus de ce qui se passe sur les territoires »*. Ses investissements ne suffisent pas à répondre aux *« problèmes des 20-25 000 bagnoles qui partent de la CC tous les matins pour rejoindre la métropole ; des personnes qui n'arrivent plus à aller chez un médecin car elles n'ont pas de bus »*. En outre, le refus de la région d'intervenir sur le périmètre de la métropole et le possible conventionnement par CC peut conduire à des coupures. Or, pour des offres de mobilité répondant aux besoins il faut qu'elles s'articulent. Ainsi, l'étoile ferroviaire de compétence régionale ne peut se développer sans prendre en compte les besoins urbains qui constituent la majorité des flux. L'enjeu de coordination est aussi majeur pour la CC des Portes de Sologne, partageant une zone d'activité avec la métropole. TOPOS peut ici jouer un rôle essentiel : par ses outils que la CC est en mesure de s'approprier – son observatoire et les futures cartographies – elle peut faciliter l'émergence de solutions coordonnées voire partagées et à défaut de dialogue direct ou continu, permettre à l'information de toujours circuler.

Ce rôle peut aussi répondre à la fragmentation des projets accentuée par la logique des appels d'offre et les temporalités des mandats en décalage avec les temporalités des études et

poussant chaque territoire à développer *son* projet. TOPOS pourrait aussi être une réponse partielle aux problèmes d'ingénierie aussi ressentis par la métropole ayant du mal à recruter et constatant que dans les CC mobilisés se sont souvent les DGS qui portent ces questions parmi de nombreuses autres.

- *Papi et Gemapi – « des cas d'école » (responsable du service risque de la métropole)*

Territoires traversés notamment par la Loire, les territoires de l'Orléanais sont concernés par les risques d'inondations. Celle de 2016 a d'ailleurs rappelé qu'une action non coordonnée aggravait les conséquences des phénomènes naturels (membre de TOPOS). Le DGS d'Orléans constate : il n'est *« pas possible de traiter cela de manière bilatérale car c'est vraiment un phénomène en chaîne parce que ce n'est pas pareil d'être à l'amont que d'être à l'aval. Et ce qui se passe à l'aval dépend de ce qui se passe à l'amont »*. D'où une nécessaire gestion multilatérale.

La métropole d'Orléans, la CC des Loges et la CC du Val de Sully avait contractualisé avec l'Etat un premier papi (programme d'actions de prévention des inondations), financé à 80% par l'Etat et l'Agence de l'eau et à 20% par les intercommunalités. 80% de ces 20% étaient financés par la métropole qui assurait la coordination des actions. Les crédits d'Etat permettaient de financer une animatrice positionnée sur Orléans tandis que les discussions avaient lieu à trois niveaux : un comité technique, un comité politique et des appels informels. Le contrat expirant et l'Etat se désengageant, les intercommunalités ont procédé à une évaluation avant de se prononcer sur la prolongation des actions. A la surprise du responsable du service risques et du VP chargé de la Gemapi à la métropole qui « avait l'impression que les choses fonctionnaient plutôt bien en termes de coopération » avec des actions sur les trois territoires et un travail technique commun, le ressenti des 2 CC est que peu d'actions ont réellement été menées, l'ont été au profit de la métropole voire à leur dépend avec une animatrice peu présente sur leurs territoires. Elles déplorent une mise en œuvre *« vue que par le prisme financier et la recherche d'économies »*. Ce ressenti concerne aussi la gestion des digues.

Cette gestion déléguée par l'État aux intercommunalités via la compétence Gemapi est source de tensions. Les 6 intercommunalités du bassin versant ont choisi de travailler ensemble et de déléguer à une plateforme la gestion des digues. Mais la clé de répartition des financements oppose deux visions. Les CC défendent le critère population désavantageant la métropole. Pour un membre d'une CC ce financement est un « bout de chandelle pour une métropole avec les

moyens qu'elle a... on est un Petit Poucet à côté ». Il estime que le déversoir sur son territoire protège les intérêts de la métropole qui a le plus à perdre en cas d'inondation. Il explique qu'il n'est pas évident de faire comprendre aux maires de petites communes parfois en zone non inondable pourquoi ils devraient payer pour protéger la métropole. Celle-ci défend en revanche un financement fondé à 75 ou 50% sur le linéaire de digue – qui lui est plus favorable. L'enjeu est de ne pas se retrouver devoir tout payer : « *on est vu comme ayant des moyens financiers et humains illimités... c'est loin d'être le cas. De là ils attendent beaucoup de la métropole vue comme sachant... de là les 'on est petit, on n'a pas les moyens'... le risque est de chercher à faire tout payer à la métropole et que celle-ci se retrouve à la fois partenaire et prestataire* ». De là un double risque : être critiqué pour ne pas en faire assez et être critiqué pour faire à la place des territoires (membre du service risque de la métropole).

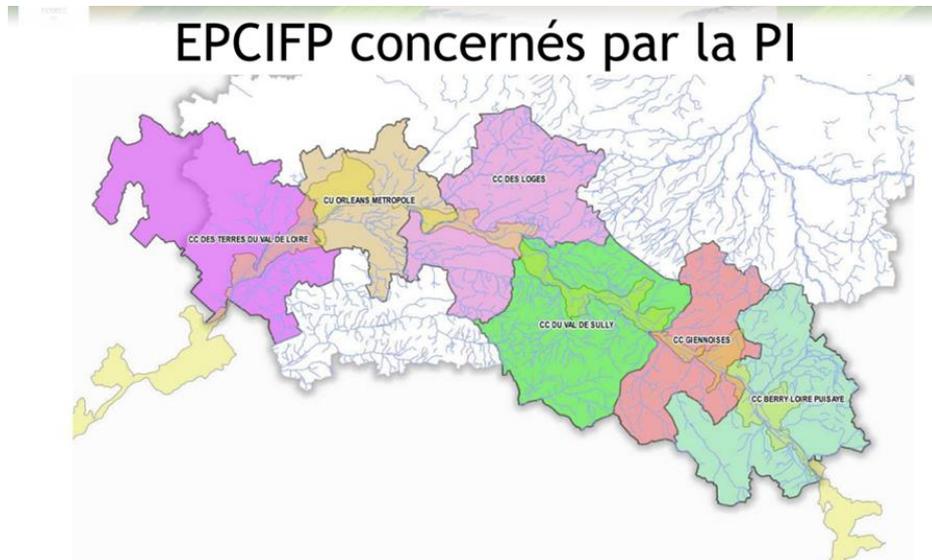
Ainsi, les représentations traditionnelles resurgissent. Leur mise en scène est aussi due aux enjeux financiers et humains et au désengagement de l'Etat. En effet, celui-ci a transféré la GEMAPI sans transferts de moyens si ce n'est la possible création d'une taxe. Pour chacun l'enjeu est de lever la plus basse taxe par rapport aux voisins pour rester attractif et éviter les tensions socio-politiques. Le transfert de responsabilités est aussi critiqué : la GEMAPI serait une compétence ne pouvant par nature être gérée à l'échelle des intercommunalités qui doivent la déléguer à des établissements publics aux moyens limités par rapport à l'Etat. Etat toujours compétent pour le lit de la Loire.

Néanmoins, des avancées significatives sont à souligner. Pour le Papi, le « *travail technique, collaboratif et approfondi* » (membre de la CC des Loges) avec la métropole dont les membres se sont déplacés pour échanger les informations et définir les actions crée beaucoup de satisfaction et a permis une vraie montée en compétence des CC qui vont continuer à travailler avec la métropole sur le sujet.

Pour la GEMAPI, à la suite d'une étude co-financée objectivant l'avantage d'une action commune, les 6 intercommunalités ont décidé de s'associer. Pour essayer de surmonter le blocage, une rencontre entre présidents est planifiée. Cette volonté d'une action multilatérale est d'autant plus remarquable que les acteurs sont conscients que « *plus il y a d'acteurs, plus il est difficile de trouver une solution. C'est toujours plus simple de décider seul.* » (élu de la métropole).

Si l'enjeu commun est identifié pour ce qui est des inondations, ce n'est pas toujours le cas. Responsable d'un point de captage d'eau potable, la métropole voudrait étendre le nouveau contrat à passer avec l'agence de l'eau aux intercommunalités dont les pratiques agricoles

affectent la qualité de l'eau sous sa responsabilité. Les intérêts étant divergents et les enjeux moins visibles, l'extension est difficile et retarde la signature du contrat qui pâtirait d'une recherche d'économie de la métropole et de l'absence d'élus dédiés à la question (membre de l'agence de l'eau).



Carte 5 - EPCIFP concernés par la PI Source : Préfecture du Loiret

- *L'alimentation*

Si l'alimentation est un sujet de plus en plus saisi et source de coopération, elle n'a pas été identifiée comme une question prioritaire à la Conférence des Territoires. Néanmoins, le développement des circuits courts, l'approvisionnement de la restauration collective et de la logistique sont des leviers de coopération pour un vice-président de la métropole car : « *la complémentarité est là : l'assurance que l'on soit suffisamment organisé pour avoir un flux régulier, suffisant et constant approvisionnant nos cantines et assurant des débouchés* ».

Pour l'heure, la métropole aborde plus la question sous le prisme agricole avec une charte agricole et une chargée de mission partagée avec la chambre d'agriculture. Acteur majeur dans ces territoires à forte tradition agricole, la chambre permet à la métropole de faire le lien avec les producteurs et le département avec qui elle co-porte le PAT Mangeons Loiret – même si le développement d'un PAT métropolitain n'est pas exclu. Les deux PÉTR développent aussi historiquement de leur côté des actions dans le domaine. L'un d'eux a adopté son propre PAT, poussé dans ce sens par la région et estimant que le PAT départemental ne correspondait pas assez aux besoins du territoire. Sa mise en œuvre assurée par un chargé de mission est passée par un travail d'animation/communication, d'identification des interlocuteurs clés et une

présence sur le terrain. Sa coordination avec le PAT départemental fut en revanche difficile, le département ne reconnaissant pas ce PAT concurrent (membre du PETR) pouvant conduire à un éparpillement des actions au niveau du Loiret. De là, certaines actions redondantes, non coordonnées voire contradictoires. Mais, après 2/3 ans, le chargé de mission du PETR serait parvenu à relativement légitimer leur action par sa connaissance des acteurs du territoire et son initiative de formation des acteurs de la restauration collective aux menus végétariens ayant intéressé les collègues relevant du département. Depuis, le dialogue se renforce progressivement. Le département entend davantage associer les autres acteurs et ce d'autant plus que pour agir sur la logistique il a besoin de l'expertise des acteurs intercommunaux et d'une meilleure articulation entre l'approvisionnement des écoles primaires et des collèges. Cette question devrait d'ailleurs conduire la chambre à mener une étude co-portée sur les flux pour aller vers la structuration de plateformes. La difficulté reste l'instabilité des chargée de mission traitant de ces missions créant des ruptures dans les relations et les actions. Pour ce qui est de la métropole, la difficile identification des interlocuteurs pertinents et l'impression de lourdeurs administratives fait que certains chargés de missions ou acteurs tiers préfèrent ne pas travailler avec elle. Pourtant ces tiers, telle la chambre d'agriculture ou la plateforme logistique mangeons bio, travaillant à l'échelle de la région et ayant une plateforme physique à Orléans, ayant déjà noué des liens entre producteurs et acteurs de la restauration collective sur l'ensemble du territoire pourraient être des relais majeurs entre intercommunalités.

*De possibles blocages sur lesquels une action est possible :*

Ce détour par les politiques publiques et l'analyse des entretiens nous permettent d'identifier pour les Territoires de l'Orléanais des points de blocage :

- **Le poids des représentations** (ex : Topos comme agence au service de la métropole ; une métropole riche et dotée en ingénierie agissant seulement pour elle ou imposant ses directives...)
- **Les facteurs relationnels et organisationnels**
  - Impression que des besoins ou réalités de terrain ne sont pas assez reconnus ou pris en compte (ex : Papi)

- Communication interne et externe aux intercommunalités (ex : impression que « rien n'a été fait depuis la dernière conférence » (DGS de CC) alors que le travail sur les mobilités a été entamé par Topos et la DSSM ; difficile identification des interlocuteurs de la métropole // contradictions entre les positions des services de la métropole sachant que pour le moment la démarche de la conférence n'associe que le DGS et la DSSM...)

- Temporalités différentes entre CC/PETR/Métropole et entre décisions/études/réalisation

- **La difficile articulation des périmètres**

- La politique locale rejaille sur les coopérations extérieures (ex : Orléans-Châteauneuf ; tensions internes...)

- Contradictions entre périmètres et orientations selon politiques publiques (ex : Topos comme tiers de la conférence mais sans que toutes les CC n'y adhèrent ; conférence pour nouer un dialogue et parallèlement crispations sur la Gemapi...)

- Le manque de légitimité à agir au-delà de son territoire

- **Des échelons administratifs non-facilitateurs ?**

- Etat : délégation de compétences générant des tensions (ex : Gemapi comment assurer que les transferts de compétence ne génèrent pas de tension comme c'est le cas ou la Gemapi ? Comment encourager les territoires à agir sans générer de concurrence ? Comment encadrer et faciliter l'action interterritoriale ?

- Région : quelle coordination possible des intercommunalités pour éviter les risques de coupure comme dans le cas des mobilités ?

- Département : quel rôle de coordonnateur ou d'appui ?(ex : PAT, ingénierie...)

- **La question des moyens**

- Les moyens humains et d'ingénierie (ex : difficile recrutement et turn over des agents ; différence dans les capacités/temps pour saisir les outils de TOPOS)

- Les moyens financiers et la rationalisation budgétaire

# Monographie des territoires montpellierains

La coopération interterritoriale dans les  
territoires montpellierains : une histoire  
conflictuelle aujourd'hui apaisée



## Présentation du territoire

### *Le pays montpelliérain : itinéraire d'un territoire en pleine croissance démographique et urbaine*

Le pays montpelliérain se situe dans un ensemble géographique singulier au sein du département de l'Hérault : entre la mer Méditerranée et son golfe d'Aigues-Mortes au sud, et la garrigue et la moyenne montagne du Pic-Saint-Loup au nord. Ce territoire fait partie de l'arc méditerranéen du Languedoc allant d'Agde à l'ouest jusqu'à Nîmes à l'est, caractérisé par une continuité urbaine et une très forte croissance démographique depuis les années 1980. En effet, l'aire d'attraction de la commune de Montpellier a connu un bond démographique passant de 426 000 habitants en 1982 à 800 000 habitants en 2019 selon les statistiques locales de l'INSEE. À l'intérieur de cette aire, le district de Montpellier, avant de devenir métropole, a presque doublé en termes de population ; de 277 000 habitants en 1982 à 491 000 habitants en 2019. Héliotropisme et tourisme, tertiarisation et montée en puissance de l'économie de la connaissance sont autant de facteurs qui expliquent cette croissance démographique et urbaine au sein de l'arc Languedocien. Il ne s'agit pas ici de revenir sur ces éléments socio-urbains déjà documentés mais plutôt d'inscrire cette étude sur les coopérations interterritoriales au sein du pays montpelliérain dans ce contexte singulier. Ainsi, Montpellier la « surdouée » est passée en quelques décennies du statut de ville moyenne héraultaise à métropole régionale de l'Occitanie.

### *Le paysage intercommunal au sein du pays montpelliérain*

#### *Montpellier 3M*

Montpellier est devenue métropole de statut le 1. janvier 2015 tel que le définit la loi MAPTAM de 2014. Montpellier Méditerranée Métropole, communément appelée Montpellier 3M, regroupe 31 communes sur une superficie de 421,80 km<sup>2</sup>. Elle est constituée d'une ville-centre – Montpellier – et de 30 communes aux caractéristiques urbaines hétérogènes avec notamment des communes périurbaines de plus de 10 000 habitants (Castelnau-le-Lez, Lattes, Juvignac, Saint-Jean-de-Védas et Villeneuve-lès-Maguelone) et des communes rurales de moins de 2000 habitants (Murviel-lès-Montpellier et Montaud).

#### *Les intercommunalités voisines à Montpellier 3M*

Une approche par couronne permet de comprendre l'interterritorialité de l'est héraultais : une première couronne qui regroupe les intercommunalités limitrophes à

Montpellier 3M, une deuxième et une troisième couronne reliant des intercommunalités géographiquement proches de la métropole mais non limitrophes (Nîmes, Béziers, les Cévennes...) et enfin une quatrième couronne à une échelle plus large comprenant les métropoles régionales du sud (Toulouse, Marseille). Cette étude porte principalement sur les coopérations que mènent Montpellier 3M avec les intercommunalités de la première couronne ainsi que des intercommunalités non limitrophes (CC du Clermontais et CC Lodévois et Larzac). Dès lors, ce sont 8 intercommunalités qui semblent faire office de territoires voisins.



**Carte 6 - Intercommunalités est-héraultaises, Source : Montpellier 3M**

Parmi ces regroupements de communes, 3 communautés d'agglomération, toutes situées sur la façade maritime de la mer Méditerranée :

- Sète Agglopolité Méditerranée (14 communes, 310 km<sup>2</sup>, 128 000 habitants)
- L'Agglomération Hérault Méditerranée (20 communes, 389 km<sup>2</sup>, 81 000 habitants)
- Pays de l'Or Agglomération (8 communes, 120 km<sup>2</sup>, 44 000 habitants)

5 autres communautés de communes, plutôt situées dans l'arrière-pays montpelliérain du fait d'une urbanisation récente héliotropique, c'est-à-dire orientée vers le littoral languedocien, complète ce chapelet d'intercommunalités voisines :

- CC du Pays de Lunel (14 communes, 157 km<sup>2</sup>, 50 000 habitants)
- CC du Grand Pic-Saint-Loup (36 communes, 575 km<sup>2</sup>, 49 000 habitants)
- CC Vallée de l'Hérault (28 communes, 481 km<sup>2</sup>, 40 000 habitants)
- CC du Clermontois (21 communes, 236 km<sup>2</sup>, 28 000 habitants)
- CC Lodévois et Larzac (28 communes, 552 km<sup>2</sup>, 14 000 habitants)

Enfin, ces 9 intercommunalités semblent correspondre à une armature urbaine cohérente dans la mesure où elles regroupent de grandes infrastructures (port, aéroport, autoroute), connaissent des interconnexions de flux (mobilités pendulaires, économie partagée), et sont marquées par une continuité urbaine du bâti.

### **Coopération et politiques publiques (mobilités, cycles de l'eau, alimentation)**

L'accélération des transformations urbaines et démographiques (déconnexion entre lieu de travail et lieu d'habitation), la montée en compétence des intercommunalités sur des politiques publiques (AOM locale, GEMAPI, PAT), ainsi que l'émergence du contexte de transition écologique tendent à redéfinir les enjeux et les modalités des coopérations interterritoriales dans l'est-héraultais.

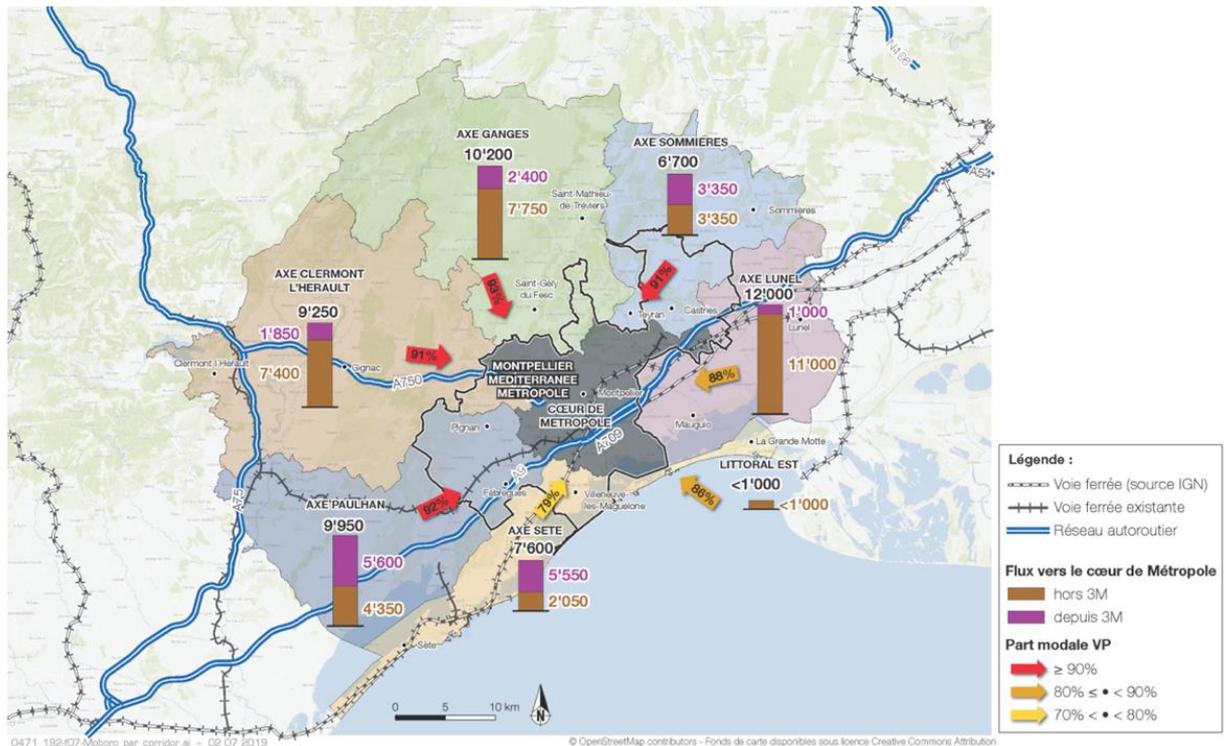
#### ***Bassin de vie et limites administratives en territoire montpellierain : le constat d'une inadéquation et le désir de penser les politiques publiques au-delà des frontières intercommunales***

Les enjeux relatifs aux politiques publiques mises en avant dans cette étude ; à savoir les mobilités, les cycles de l'eau ainsi que l'alimentation, dépassent les frontières administratives des intercommunalités et des autres collectivités territoriales. Ce constat d'une inadéquation entre périmètre administratif et enjeux des politiques publiques est partagé par les acteurs rencontrés au cours de cette étude, élus comme techniciens, appartenant à Montpellier 3M comme aux intercommunalités voisines :

« On voit bien que sur les grandes politiques publiques métropolitaines (mobilités, énergie, alimentation, cycles de l'eau) les périmètres intercommunaux ne correspondent absolument pas aux périmètres de ces politiques publiques. »

(Agent de Montpellier 3M)

Sur les mobilités, plusieurs dizaines de milliers d'héraultais franchissent chaque jour les intercommunalités entre elles, réalisant notamment des mobilités pendulaires entre la ville-centre de Montpellier qui concentrent les lieux de travail et les intercommunalités voisines qui polarisent quant-à-elles les espaces d'habitation. Ces mobilités pendulaires se traduisent concrètement par une importante densité de circulation au sein des axes reliant les intercommunalités. Des études lancées en partenariat entre l'État, la région Occitanie, SNCF réseaux et Montpellier 3M mettent au jour ce phénomène de mobilités pendulaires.



**Carte 7 - Transitec – Flux pendulaires par corridor**

Néanmoins, les intercommunalités sont encore en manque de données pouvant quantifier finement ce phénomène. La création d'une Agence d'urbanisme, comme il existe dans les autres métropoles étudiées (Bordeaux, Strasbourg, Orléans) pourrait permettre de faire cette compilation de données objectives à une échelle interterritoriale.

Concernant les domaines de l'eau (grand et petit cycles), les ressources et les enjeux dépassent aussi les frontières des administrations territoriales. Le fleuve côtier du Lez par exemple traverse 3 intercommunalités au sein du pays montpelliérain ; il prend sa source dans la CC Grand-Pic-Saint-Loup en amont, puis passe par Montpellier 3M pour enfin atterrir à Palavas-les-Flots - commune de Pays de l'Or Agglomération - avant de rejoindre la mer. Par

ailleurs, les enjeux de changement climatique relatif à l'érosion du trait de côte et de sauvegarde du littoral concernent les 4 intercommunalités du golfe d'Aigues-Mortes sans distinction administrative.

Face à ce constat d'une inadéquation entre bassin de vie et périmètres administratifs des intercommunalités, l'envie d'élaborer des coopérations dépassant ces limites se fait ressentir par les élus du pays montpellierain. Néanmoins un préalable émerge à la mise en œuvre de nouveaux dialogues et consiste à ne pas remettre en cause les frontières des intercommunalités qui sont issues d'antagonismes politiques historiques.

### ***Des ressources complémentaires entre la métropole et ses territoires voisins***

Si Montpellier 3M dispose de nombreux atouts tant dans les domaines étudiés que dans d'autres (secteurs économiques et numériques, infrastructures sportives et culturelles, réseaux de transports en commun denses), les intercommunalités voisines possèdent également des ressources foncières, naturelles et alimentaires primordiales dans le contexte de réchauffement climatique et de transition écologique.

Concernant le petit cycle de l'eau, les intercommunalités possédant les ressources stratégiques en eau (nappes phréatiques, rivières, lac et points d'eau) sont celles situées dans l'arrière-pays montpellierain moins urbanisé, à savoir les communautés de communes du Grand-Pic-Saint-Loup, Vallée de l'Hérault ainsi que Lodévois et Larzac. Cette ressource en eau est d'autant plus stratégique que les sécheresses dans le Languedoc se multiplient et risquent de devenir systématiques dans les années à venir.

En termes d'alimentation, les intercommunalités voisines à Montpellier 3M ont aussi des ressources essentielles. Bien que le territoire languedocien se caractérise par une prédominance du secteur viticole, certaines intercommunalités possèdent une production maraîchère importante (Pays de l'Or), ou bien encore d'élevage et de production sylvicole (Pays de Lunel, Lodévois et Larzac, Georges Causse Cévennes).

La ressource foncière apparaît aussi être un élément important à l'issue de nos entretiens. Face aux impératifs de changement climatique et à ses traductions législatives et réglementaires concrètes via l'objectif ZAN qui sera inscrit dans le futur PLUi-Climat de la métropole, Montpellier 3M, va faire face dans les années à venir au défi de la sobriété foncière. Cette sobriété foncière s'imposera aussi aux autres intercommunalités de l'est-héraultais dans les

années à venir puisque le SRADETT de la région Occitanie a adopté les dispositifs de la loi Climat et Résilience. Dès lors, les futurs PLU des intercommunalités devront aussi être compatibles par rapport au SRADETT et par conséquent à l'objectif ZAN.

Ainsi, l'hypothèse de recherche nourrit par les réflexions de la chercheuse Magali Talandier (2019) – à savoir que de nombreuses ressources stratégiques à la mise en œuvre de la transition écologique sont situées dans les territoires environnants aux grandes villes et sont de possibles leviers de la coopération interterritoriale et de la reconnaissance d'interdépendance entre espaces urbains et ruraux – semble être confirmée pour le cas du territoire de l'est-héraultais. Cette interdépendance est notamment mise en évidence par le contrat de partenariat qui lie Montpellier 3M et la Communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc permettant ainsi l'approvisionnement de plus de 30 000 tonnes de bois par an (avec pour objectif 50 000 tonnes dans le nouveau contrat) des Cévennes vers la métropole qui ambitionne de doubler le linéaire de son réseau de chaleur afin d'accélérer la transition énergétique.

### ***Le territoire montpelliérain : un territoire où les risques s'agglomèrent***

Le territoire montpelliérain est particulièrement exposé aux effets du dérèglement climatique. Le dossier départemental sur les Risques majeurs, mis à jour par la Préfecture de l'Hérault en 2021, recense les différents risques encourus : inondations, submersions, sécheresses, incendies et glissement de terrains. Ils connaissent un accroissement et une intensité supérieure depuis plusieurs années, comme en témoignent les sécheresses à répétition, l'augmentation des feux de forêt, la multiplication des inondations, le recul du trait de côte maritime ou bien encore les nouvelles restrictions d'eau estivales. Aussi, la gestion des risques et les questions de transition écologique dépassent aussi les périmètres administratifs, qu'ils s'agissent des communes comme des intercommunalités. Dès lors, la coopération entre intercommunalités pour lutter contre ces multiples risques prend tout son sens.

## *Quelles coopérations entre intercommunalités par politiques publiques ?*

### **Mobilités**

Construction de pistes cyclables continues entre Montpellier 3M et les intercommunalités voisines (Pays de l'Or Agglomération, Grand-Pic-Saint-Loup, Sète-Agglopoles-Méditerranée).

Création de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) entre Montpellier 3M et les intercommunalités voisines (Vallée de l'Hérault et Sète Agglopoles Méditerranée) avec une voirie dédiée à ce BHNS.

Financement par Montpellier 3M de la plateforme de co-voiturage Klaxit (dont 70% des trajets réalisés ont un point de départ en dehors de la métropole). Coopération actuelle sur une logique de co-financement de cette plateforme avec 3 intercommunalités (Grand Pic-Saint-Loup, Pays de l'Or Agglomération et Sète Agglopoles Méditerranée).

### **Cycle de l'eau**

Entente du Golfe d'Aigues-Mortes entre 4 intercommunalités ayant une façade littorale : CC Terres de Camargues, Pays de l'Or Agglomération, Montpellier 3M, Sète Agglopoles Méditerranée.

Dépassement d'un conflit sur la tarification de l'eau potable Montpellier 3M et Grand-Pic-Saint-Loup (de 0,58 centimes à 0,15 centimes le mètre cube d'eau après le passage en régie publique à Montpellier 3M).

Raccordement des canalisations des eaux usées entre Montpellier 3M et les intercommunalités voisines.

Dialogue des élus dans le cadre des EPTB des bassins versants dans le pays montpelliérain.

## **Agriculture/Alimentation**

Structuration des filières agricoles et maraîchères entre intercommunalités.

Instauration d'un PAT à Montpellier 3M et d'un PAT au sein du Pays Cœur d'Hérault regroupant 3 communautés de communes (Vallée de l'Hérault, le Clermontais, Lodévois et Larzac).

Organisation de l'événement « Les 4 saisons de l'Agroécologie et de l'Alimentation durable » regroupant 50 activités (visites de fermes, balades, ateliers, marchés, dégustation, festivités) dans les territoires de Montpellier 3M, du Pays Cœur d'Hérault, du Pays de l'Or et du Grand-Pic-Saint-Loup.

Plateforme commune *Bocal* entre 3 intercommunalités : Montpellier 3M, Pays de l'Or et Grand Pic-Saint-Loup. Cette plateforme sensibilise aux questions d'agro-écologie et recense les acteurs agricoles locaux respectueux des écosystèmes locaux et développant des produits alimentaires sains. Elle coordonne aussi les manifestations et événements agricoles dans les territoires des 3 intercommunalités.

## **Les coopérations dans le pays montpelliérain**

### ***La coopération interterritoriale : une histoire conflictuelle aujourd'hui apaisée***

L'histoire de la coopération entre l'intercommunalité montpelliéraine et ses intercommunalités voisines n'est pas un long fleuve tranquille. En 2001, deux années après la loi dite Chevènement (relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), le District de Montpellier qui regroupe 15 communes se transforme en communauté d'agglomération de 38 communes. Néanmoins, plusieurs communes contestent ce rassemblement qu'elles perçoivent comme un coup de force. Par arrêté, 7 communes obtiennent du préfet la possibilité de se retirer de la communauté d'agglomération de Montpellier pour rejoindre les communautés de communes du Grand-Pic-Saint-Loup et du Pays de l'Or. De 38 communes, l'agglomération montpelliéraine se retrouve à 31 communes en 2005. Ces années ont été marquées par des relations politiques tendues entre les élus

montpellierains, et particulièrement le maire de Montpellier, Georges Frêche (PS), et les maires des communes voisines à l'agglomération représentées par le président de la région Languedoc-Roussillon, Jacques Blanc (UMP).

*« Il y a un passé, un passif dans notre territoire : l'intégration des communes voisines à l'agglomération de Montpellier »*

(Président d'une intercommunalité voisine à Montpellier)

Cette histoire politique du territoire explique aujourd'hui le découpage administratif des intercommunalités du pays montpelliérain, découpage notamment morcelé au nord et au sud de la métropole. En 2015, l'agglomération de Montpellier se transforme en métropole de droit commun répondant aux critères de la loi MAPTAM (accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes) puisque 26 conseils municipaux ont voté pour ce changement de statut. Depuis 2015, le périmètre de Montpellier 3M n'a pas évolué et ne semble pas actuellement être remis en question. Le changement de mandature en 2020, avec l'arrivée du maire de Montpellier Michaël Delafosse (PS) à la présidence de la métropole, s'est traduit par une poursuite de l'apaisement entre Montpellier 3M et ses intercommunalités voisines. Au cours de la conférence de rentrée du 9 septembre 2022 le préfet de l'Hérault - Hugues Moutouh - a soulevé l'épineuse question d'un agrandissement du périmètre de la métropole en indiquant que « *Montpellier n'est pas une vraie métropole* ». Ce à quoi a répondu Michaël Delafosse :

*« Je suis conscient du sujet, il se pose quand nous abordons les questions des mobilités, de la répartition de la croissance démographique, etc, admet le maire. Cependant, **il est indispensable de procéder par étapes**, je ne vais pas vous faire aujourd'hui une sortie sur le périmètre idéal du territoire de la métropole, je laisse ça au laboratoire géographie de l'Université Paul Valéry. Pour moi, **la méthode à suivre est celle du travailler ensemble**. Depuis plusieurs mois, nous sommes liés aux autres territoires par des projets tels que la LGV, la candidature pour être Capitale européenne de la culture, le contournement Ouest ou des contrats de réciprocité. **Ces coopérations sont nouvelles, avant les échanges se faisaient à coup de noms d'oiseaux**. Pour moi, c'est une belle première étape qui a été franchie et l'avenir nous dira si cela mène à davantage. »*

Par cette réponse, le Président de Montpellier 3M joue l'apaisement avec les intercommunalités voisines en ne remettant pas en question les frontières de la métropole et en proposant aux intercommunalités voisines de travailler ensemble sur des sujets structurants qui dépassent les frontières administratives. Si le SCOT de Montpellier 3M se construit à l'échelle

métropolitaine, une redéfinition de ce dernier à une échelle plus large du bassin de vie pourrait être ainsi envisagée à terme. Dès lors, cette fixation des périmètres et ce nouveau portage politique du maire-président recrée un climat de confiance entre Montpellier 3M et ses intercommunalités voisines rendant possibles de nouvelles coopérations comme l'évoque un président d'intercommunalité héraultais :

*« Le dialogue se consolide d'années en années, de mois en mois. On est dans une relation de confiance, on se sent plus attaqué, on sent qu'on contribue, on est dans la coopération, et donc cette situation nous convient »*

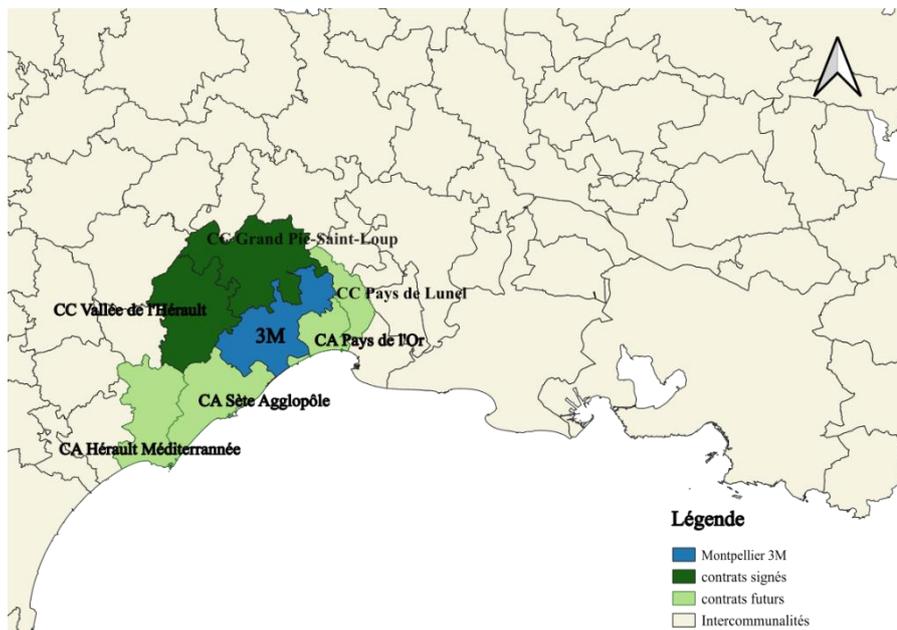
Cette confiance a trouvé une résonance particulière avec la candidature de Montpellier 2028 Capitale Européenne de la Culture puisque le périmètre de candidature comprend 6 intercommunalités : Vallée de l'Hérault, Grand Pic Saint-Loup, Pays de Lunel, Hérault Méditerranée, Sète Agglopôle Méditerranée et Montpellier 3M. Le dossier de candidature met en avant la nouvelle logique de coopération interterritoriale par l'impulsion de nouveaux imaginaires et récits communs : *« Nous pensons fondamental de construire et partager un récit de la mutation écologique qui permette de sortir des logiques de concurrence institutionnelle et des visions court-termistes. [...] Notre candidature, portée par un large territoire, se construit au service de cette idée. »*

### ***Les outils de la coopération***

Pour élaborer ces nouvelles coopérations, les intercommunalités du pays montpelliérain privilégient des outils plus souples à de nouvelles structures à personnalité juridique et morale ayant pour conséquence une hausse des coûts de fonctionnement ainsi qu'une déperdition de la gouvernance intercommunale. Différents outils sont ainsi saisis :

- **Les contrats de réciprocité et de partenariat.** Il s'agit par ces contrats d'associer plusieurs intercommunalités partageant un bassin de vie identique, sans clause financière stricte, de travailler sur des coopérations sur des politiques publiques communes (les mobilités, le tourisme, les filières agricoles et viticoles, la culture, la protection de l'environnement, le développement économique).

*« Le contrat de réciprocité est une feuille de route, une feuille d'intention. Ça recense et valorise les actions déjà passées, en cours et à venir. C'est un catalyseur des coopérations, cela permet aussi de mieux nous connaître entre techniciens d'intercommunalités. »*



**Carte 8 - La contractualisation comme méthode de coopération, Réalisation : Adèle Dansart**

- Des candidatures communes permettant de stimuler un récit commun et de se fédérer autour d'un projet à construire : *Montpellier 2028 Capitale Européenne de la Culture*
- Des événements et des plateformes communes : *Les 4 saisons de l'agro-écologie* illustrant le rôle porteur que la société civile organisée peut avoir, Bocal, réflexion en cours sur la plateforme Klaxit
- L'Entente entre intercommunalités (article L.5221-1 et L.5221-2 du CGCT) : Entente du Golfe d'Aigues-Mortes.
- La création d'une agence de développement par Montpellier 3M associant les intercommunalités voisines

### ***Les outils de la coopération dans des structures déjà existantes***

- Syndicats mixtes dans le domaine des cycles de l'eau : Syndicat du Bassin du Lez (SYBLE), EPTB fleuve Hérault, Syndicat Mixte du bassin de l'Or (SYMBO)
- Les autres collectivités territoriales :
  - o La Région, notamment via la Conférence des maires d'Occitanie

- Le Département (Conseil départemental de l'Hérault et les services dédiés au dialogue et à la solidarité territoriale)

### ***Zoom sur des outils juridiques facilitant la mise en œuvre des projets interterritoriaux concrets***

Comme nous l'affirmait un technicien de Montpellier 3M, « *si les contrats de partenariat sont une feuille de route politique, ce qui importe ensuite c'est sa déclinaison avec des véhicules juridiques appropriés qui permet de travailler sur des objets très concrets* ». Pour cela, plusieurs outils existent et sont employés sur le territoire :

- La **convention de maîtrise d'ouvrage délégué** : outil particulièrement utilisé dans les projets de mise en continuité des pistes cyclables entre les intercommunalités.
- La **convention de mise en partenariat** pour la plateforme *BoCal* regroupant Montpellier 3M, Grand-Pic-Saint-Loup et Pays de l'Or.
- La **convention de prestation de service** : ce véhicule juridique est utilisé dans le cadre de la mutualisation de la plateforme du PAT de Montpellier 3M avec Pays de l'Or.

### ***Les objectifs des coopérations territoriales***

Ces nouvelles coopérations, qui s'appuient davantage sur des outils plus souples et contractuels que des structures (SCoT, syndicat de bassin, syndicat mixte des transports en commun), ont pour objectifs de déboucher sur des actions concrètes et techniques. Les continuités de pistes cyclables, les créations de bus à haut niveau de service (BHNS) comme les raccordements des réseaux d'eaux usées ou bien l'accord sur l'approvisionnement de l'eau potable sont le signe de ces coopérations techniques. C'est par celles-ci que les dialogues politiques entre élus d'intercommunalités émergent. Il s'agit aussi de partir des besoins des territoires pour trouver les outils et modalités adéquates à ces coopérations. Un DGS d'une intercommunalité voisine évoque ainsi :

*« Les coopérations ponctuelles sont des gages d'efficacité. On part du projet et la convention c'est l'aboutissement du projet. Alors que la coopération institutionnelle c'est créer une institution et ensuite imaginer le projet. Les coopérations ponctuelles, c'est une manière de dire*

*qu'il y a des sujets communs pour les habitants et les territoires, on les pointe et on organise la manière de les faciliter. »*

Dans le territoire montpelliérain où les risques se cumulent aux conséquences du réchauffement climatique déjà ressenties, la nécessité d'élaborer des réponses communes et coordonnées semble prévaloir aux logiques de concurrence institutionnelle. Les objectifs de l'Entente du Golfe d'Aigues-Mortes, relatifs au développement d'une approche globale sur des sujets comme la coordination des maîtres d'ouvrage pour la GEMAPI et l'appui technique pour les risques littoraux, témoignent de ce changement dans la trajectoire d'approche des enjeux climatiques.

***Quelles visions de la coopération territoriale : d'une hégémonie de « l'ogre montpelliérain » à des représentations plus équilibrées du territoire ?***

Le territoire de l'est-héraultais a pendant longtemps été marqué par des représentations conflictuelles entre une agglomération de Montpellier perçue comme « très urbaine » et les territoires voisins aux caractéristiques davantage périurbaines et rurales. Néanmoins, les représentations actuelles semblent avoir connu une évolution vers des visions plus équilibrées entre la métropole et les territoires voisins. Montpellier 3M n'a plus la stratégie d'ambitionner une volonté hégémonique sur les autres territoires mais semble désormais privilégier le dialogue et la coopération. Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus global de remise en question des métropoles comme seul pôle d'attractivité. De plus, les contraintes législatives comme le ZAN et l'accroissement du réchauffement climatique font prendre conscience aux acteurs de la métropole que les intercommunalités voisines possèdent des ressources rares et stratégiques.

Symboliquement, ce rééquilibrage des représentations interterritoriales se retrouve lors des signatures des contrats de réciprocité dans la mesure où le maire-président de Montpellier 3M se déplace aux sièges des intercommunalités pour signer les contrats.

*« On peut discuter d'égal à égal avec la métropole »*

(Président d'une intercommunalité voisine)

Néanmoins, des effets de bords sont perceptibles au sein même des territoires voisins à Montpellier 3M dans la mesure où certaines intercommunalités, non limitrophes à la métropole,

sont moins associées aux nouvelles logiques de coopération. C'est notamment le cas du Clermontois et du Lodévois et Larzac qui, se trouvant confrontés à des problématiques en matière d'ingénierie humaine et étant plus éloignés de la métropole, ont plus de difficultés d'une part à nouer de nouvelles coopérations avec les autres intercommunalités et Montpellier 3M ; et d'autre part à monter des dossiers pour bénéficier de ressources issues d'appels à projet réalisées par d'autres acteurs publics (État et région). Ainsi, des difficultés en matière d'animation territoriale et de dialogue entre intercommunalités émergent pour ces communautés de communes qui ne disposent pas de techniciens en charge des questions de coopération.

*« La question du rééquilibrage qu'on est capable de faire avec la métropole, et bien elle nous amène à avoir des effets de bord avec d'autres territoires »*

(Agent d'une intercommunalité voisine)

### ***Ingénierie financière et humaine dans le pays montpelliérain***

En matière d'ingénierie humaine et de ressources financières, Montpellier 3M dispose naturellement de plus de moyens que ses intercommunalités voisines (budget 2023 d'1,57 milliards d'euros et près de 7000 agents). Néanmoins, les intercommunalités limitrophes à la métropole ne sont pas dépourvues de moyens et n'ont pas de réelles difficultés en matière d'ingénierie et de ressources fiscales. Cette difficulté revient plus au contraire pour les intercommunalités de la deuxième couronne de Montpellier 3M situées dans l'arrière-pays.

Le partage de cette ingénierie humaine (notamment par la rédaction des contrats de réciprocité et de partenariat) et les compromis en matière d'investissement fiscal (avec une prise en charge plus élevée par Montpellier 3M comme c'est le cas pour les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguées des pistes cyclables continues) sont pour les intercommunalités du pays montpelliérain des leviers de coopération.

## Potentiels freins et leviers des coopérations interterritoriales dans le pays montpelliérain

### Freins

#### *Politique – institutionnelle*

- Une histoire politique conflictuelle où les relations interpersonnelles étaient tendues et les clivages partisans exacerbés.
- Une vision de Montpellier comme une métropole « très urbaine et possédant des moyens financiers sans limites ».
- Un Déséquilibre dans les coopérations entre différentes intercommunalités (première et deuxième couronne).
- Ne pas disposer de SCoT à une échelle plus large de Montpellier 3M.
- Mise en application et concertation autour de la ZFE.
- Une approche encore bilatérale des coopérations. Les coopérations se font majoritairement entre deux intercommunalités (contrats de réciprocité entre Montpellier 3M et Vallée de l'Hérault ou Montpellier 3M et Grand Pic-Saint-Loup) et ne permettent pas encore d'appréhender les politiques publiques à l'échelle globale du bassin de vie. Néanmoins une approche multilatérale de la coopération semble en cours (Entente du Golfe d'Aigues-Mortes entre 4 intercommunalités, contrat de partenariat entre 3 intercommunalités).

#### *Technique*

- Ne pas disposer de données objectives sur des politiques publiques à l'échelle du bassin de vie.
- Ne pas avoir une Agence d'urbanisme pouvant jouer un rôle d'animation interterritorial et de coordination.
- Un morcellement de la compétence mobilités entre Montpellier 3M qui est AOM locale et d'autres intercommunalités qui n'ont pas pris la compétence.

## **Leviers**

### ***Politique – institutionnelle :***

- Une stabilisation des frontières intercommunales.
- Une posture politique prônant l'apaisement et un portage politique en faveur de la coopération.
- Travailler dans la transparence en actant les points de désaccords et les points d'accords.
- Penser les coopérations sur différentes temporalités (court – moyen – long termes).
- La coopération par des outils moins formels (contrat de réciprocité et de partenariat, Entente).
- La création d'événements et de candidatures qui rassemblent les intercommunalités (Capitale européenne de la culture 2028, Les 4 saisons de l'agroécologie...).

### **Technique :**

- Le partage d'un constat identique : le bassin de vie du pays montpellierain ne correspond pas aux frontières administratives.
- Coordonner à l'échelle de plusieurs intercommunalités les acteurs de la société civile (Bocal, les 4 saisons de l'agroécologie, Entente du Golfe d'Aigues-Mortes).
- Coopérer sur des sujets concrets (pistes cyclables, BHNS, raccordement des réseaux d'eau) qui permettent de dépasser les clivages politiques entre président d'intercommunalités.
- La création d'une Agence de développement pouvant jouer le rôle d'animation et de coordination.
- Des habitudes de travail entre techniciens des différentes intercommunalités et trouver des compromis financiers via des conventions de financement (construction des pistes cyclables). Une formalisation de la mutualisation de l'ingénierie pourrait être l'étape suivante à franchir.

# Monographie du territoire strasbourgeois

## L'Eurométropole de Strasbourg : des coopérations transfrontalières aux dynamiques territoriales partagées ?

*« L'Eurométropole n'est pas une île, elle doit vivre avec ses voisins et son hinterland. »*

*Pia Imbs, Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg*



L'Eurométropole de Strasbourg (EMS), anciennement communauté urbaine de Strasbourg (CUS), est constituée sous la forme d'intercommunalité depuis 1967 et devient métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Depuis 1972, les services de la ville et de l'intercommunalité sont mutualisés au sein d'une même administration qui met en œuvre les décisions des conseils municipal et métropolitain.

Élargie en 2017 après l'absorption des 5 communes de la communauté de communes les Châteaux, l'Eurométropole comprend aujourd'hui 33 communes et 510 000 habitants ce qui représente 43% de la population du Bas-Rhin. Elle est présidée par Pia Imbs, Mairesse de la commune d'Holtzheim, une commune de 3 800 habitants.

Capitale administrative de la Région Grand Est et de la Collectivité Européenne d'Alsace (CEA), la métropole strasbourgeoise est également la plus peuplée du grand quart Nord-Est français. Au centre du bassin du Rhin Supérieur, elle se caractérise par ses liens forts avec les territoires allemand et suisse.

La métropole s'est historiquement développée en demi-cercle vers l'ouest, bordée à l'est par la frontière naturelle du Rhin qui marque la séparation avec l'Allemagne, où les travailleurs Strasbourgeois sont moins enclins à venir habiter (cela implique une autre langue et une tout autre organisation territoriale). Des liens forts existent toutefois avec les communes transfrontalières puisque le territoire correspond à un bassin de vie commun comme nous l'explique une technicienne de l'EMS :

*« Nous, on parle souvent d'un bassin de vie commun. En fait, **on a un bassin de vie commun qui ne s'arrête pas à la frontière**, qui est transfrontalier. Et ça veut dire que les habitants de Strasbourg ou de l'Eurométropole, ils vont travailler en Allemagne, ils vont faire leurs courses en Allemagne, ils vont peut-être aller se soigner en Allemagne, parfois, les enfants, ils ne vont pas à l'école en France mais vont peut-être aller dans une école en Allemagne... »*

La localisation de l'Eurométropole et les liens entretenus avec les territoires transfrontaliers font de la coopération transfrontalière un élément structurant de la politique métropolitaine et qui passe aujourd'hui par de nombreuses structures de dialogue.

## Un territoire souffrant d'une abondance des coopérations ?

### *La coopération transfrontalière : des dynamiques historiques et multi-niveaux*

Ainsi, du point de vue des coopérations territoriales, le territoire pourrait presque être défini par **une abondance des coopérations**, du fait notamment des coopérations transfrontalières, encouragées par les différents acteurs institutionnels.

La coopération transfrontalière est ainsi portée politiquement et techniquement avec la délégation de la Mairesse de Strasbourg, première VP de l'EMS aux relations transfrontalières, européennes et internationales. Une direction aux relations européennes et internationales existe ainsi - similaire aux services de coopération territoriale – portant des projets propres et pouvant faire le lien avec les autres services.

*« Après, ici, comme déjà évoqué, la coopération transfrontalière, c'est une telle évidence que c'est toujours une priorité. On va dire un peu, on ne peut pas y échapper en fait. »*

(Agent de l'EMS)

Après la création de l'Eurométropole suite à la loi MAPTAM, celle-ci devait se doter d'un **schéma de coopération transfrontalier** qui correspond plutôt à des orientations et objectifs de coopération informelle. Celui-ci interagit avec le schéma de coopération transfrontalier de la Collectivité Européenne d'Alsace (nouveau département issu de la fusion du Bas-Rhin et du Haut Rhin) et des orientations stratégiques de la Région Grand-Est. Un schéma de coopération entre la métropole de Strasbourg et celle de Karlsruhe en Allemagne a également été élaboré avec l'objectif de penser les synergies et dynamiques entre les deux métropoles et les territoires intermédiaires.

De plus, par son bassin de vie transfrontalier, Strasbourg entretient des liens historiques avec la ville allemande de Kehl, notamment reliée par la ligne de tramway qui traverse le Rhin depuis 1896. Une **convention de coopération** a été signée entre les deux villes et plusieurs projets naissent de cette relation privilégiée comme le raccordement de l'aciérie allemande BSW au réseau de chaleur strasbourgeois. Pour porter le projet et dépasser des complexités administratives, le projet est ainsi porté par la société d'économie mixte locale (SEML) transfrontalière Calorie Kehl-Strasbourg, qui permet de réunir des capitaux publics et privés de collectivités et sociétés françaises et allemandes.

A une échelle plus large, l'Eurométropole fait partie de l'**Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**. Ce groupement européen de coopération territoriale (GECT) est une collectivité territoriale regroupant l'EMS, la communauté de communes du Canton d'Erstein et le Landkreis de l'Ortenau. Sa gouvernance regroupe les élus des collectivités membres avec un bureau permanent.

L'Eurodistrict représente davantage une **instance de coordination et de dialogue qui accompagne et met en réseau des acteurs publics, citoyens et économiques**, peut candidater aux fonds européens (Interreg) ou réaliser des études ou des schémas (étude transports en commun et coordination des réseaux, plan climat). Comme les collectivités et leurs agents se connaissent et sont en contact réguliers, les actions conjointes semblent plutôt découler d'échanges directs que de discussions plus formelles au sein de l'Eurodistrict.

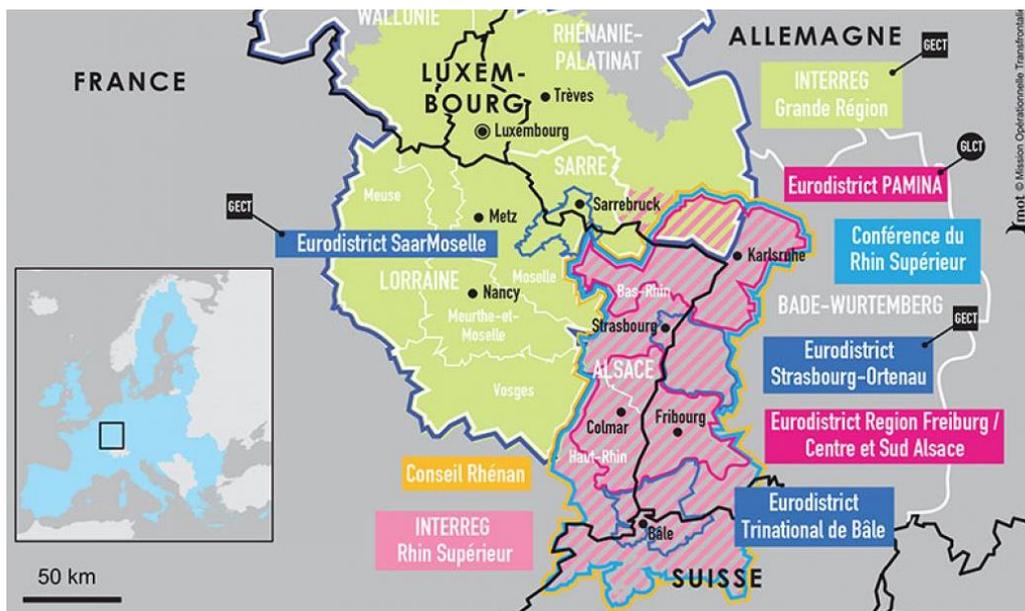
*« C'est un équilibre qui se cherche de facto. **Le formel permet de créer des rituels. Mais à un moment par le formel, on ne crée pas le sens, tandis que l'informel, par des relations de sympathie entre un élu allemand et un élu français. Tout de suite, vous allez avoir potentiellement un projet qui éclos.** »*

(Agent de l'EMS)

**L'exécutif strasbourgeois qui prendra la présidence en 2024 souhaite toutefois que la structure puisse porter davantage d'actions concrètes.** Or, si le traité d'Aix-la-Chapelle signé en 2019 permet de doter les Eurodistricts de « compétences appropriées et ressources dédiées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers... » (d'après le site de l'Eurodistrict), **le transfert de compétence comme la mobilité transfrontalière n'est aujourd'hui pas souhaité par les acteurs français et allemands qui préfèrent garder sa gestion.**

Ainsi, on observe une ambivalence entre donner plus à une structure qui organiserait, cadrerait les coopérations ou au contraire, continuer le dialogue et la conduite d'actions conjointes en direct. La citation d'un acteur strasbourgeois rappelle ainsi le rapport des collectivités avec les Eurodistricts :

*« L'impression [...] c'est que parfois, **la mise en place de ces structures freine les coopérations informelles qui pouvaient exister avant.** J'ai le sentiment qu'à Strasbourg, on est sur des choses un peu similaires [...]. **“On a créé un Eurodistrict, on n'a plus besoin de s'investir dans la coopération transfrontalière. Quelqu'un d'autre va le faire à notre place.”** Et puis le budget que vous allez allouer à la structure Eurodistrict va faire que vous n'avez plus les moyens d'aller développer d'autres projets ».*



Carte 9 - Structures de coopération dans la région du Rhin supérieur, source : Mission Opérationnelle Transfrontalière

D'autres organes de dialogue existent également comme la conférence du Rhin supérieur, le Conseil Rhénan ou la Région Métropolitaine Tri-nationale du Rhin supérieur qui concernent un territoire plus large et intègrent une grande diversité d'acteurs comme l'Etat, la Région, la Collectivité Européenne d'Alsace ou même les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou les universités. L'aspect **multipartite et multi acteurs** de ces structures peut aider à ce que ces coopérations soient peu sensibles aux rotations politiques. Mais **le nombre d'acteurs administratifs français faisant face à d'autres niveaux de collectivités** en Allemagne et en Suisse, avec une **répartition différente des compétences**, peut aussi complexifier les relations.

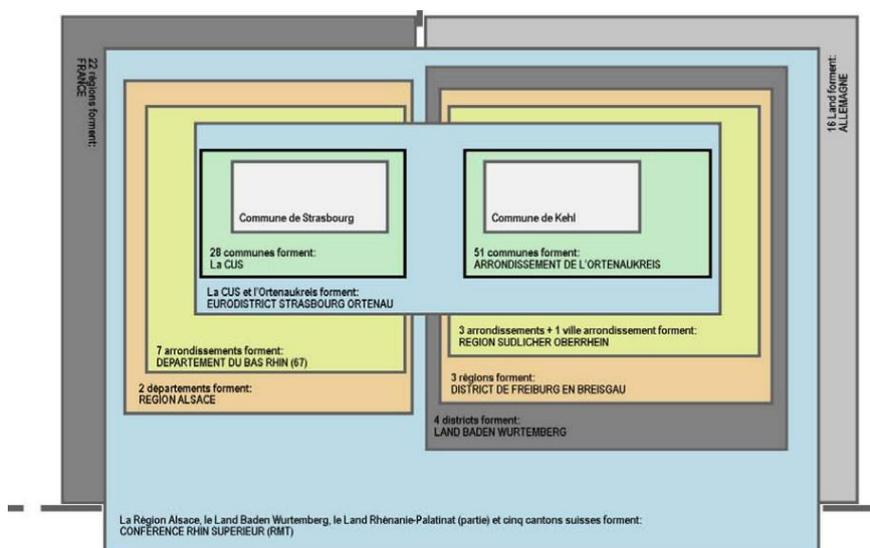


Figure 2 - Schéma d'Organisation Administrative Transfrontalière autour de Strasbourg, source : EMS

Les structures transfrontalières permettent aujourd'hui de régler un grand nombre de sujets et **d'entretenir des relations de confiance**, la capacité à s'ouvrir aux autres et favoriser l'absence de représentation des voisins comme concurrents (on parle d'un « humanisme rhénan »). Assez généralistes et étant créées aussi pour favoriser le lien entre pays européens, elles illustrent toutefois le risque que la coopération peut devenir une fin en soi, comme nous le dit un agent de l'Eurométropole :

*« Et du coup, **aller siéger dans une instance qui siège pour siéger, ça devient une fin en soi** [...] Mais on a un système des instances aujourd'hui qui, pour plein de raisons, voilà, on n'arrive pas à dépasser une forme de réunionite dans une forme de comitologie établie ».*

Ainsi la formalité et le nombre des instances de coopération transfrontalière peut être critiquées, tout comme la difficulté de dépasser le dialogue et les « *discours sur l'amitié franco-allemande pour derrière faire du projet* » (Agent de l'EMS).

Malgré les différentes instances, les dispositifs et le portage politique à tous les niveaux favorisant la coopération transfrontalière, sa mise en œuvre se heurte aussi à de nombreux obstacles récurrents des coopérations mais exacerbés par des différences étatiques. On peut ainsi citer les **enjeux d'inadaptation législative, d'interlocuteurs nombreux, des différences d'organisation territoriale ou de fiscalité pouvant créer des effets de bord ou des données ou statistiques difficiles à regrouper**. De plus les rotations politiques et techniques de chaque côté fragilisent l'identification et l'installation de relations de confiance avec les interlocuteurs voisins. Ces enjeux d'alternances politiques et techniques se posent différemment entre les pays où l'on observe une moindre rotation du personnel administratif en Allemagne et une structuration différentes des collectivités avec par exemple l'élection du maire selon ses compétences techniques, attestant de visions et manières de faire pouvant différer entre les élus français et allemands :

*« Ce sont des élus qui sont élus, mais il faut déposer son cv, ce sont des professionnels, des vrais professionnels de la politique. Ils passent un diplôme, candidatent au poste. C'est comme un poste de DG presque ».*

(Agent de l'EMS)

Néanmoins, cette proximité avec le territoire allemand peut aussi être inspirante pour les différents élus de l'aire urbaine strasbourgeoise. Il a souvent été souligné que le

fonctionnement administratif germanique diffère du cadre français avec une moindre hiérarchie entre les territoires et des limites administratives plus poreuses. La vision de « *ne pas faire seul* » a pu se diffuser parmi les élus strasbourgeois et une tradition de faire consensus sur un certain nombre de projets est ainsi présente entre les différentes collectivités Alsaciennes (« *une forme d'union sacrée* »). Ainsi, une DG d'une intercommunalité voisine nous rapportait :

*« La vision allemande, c'est vraiment se construire avec ses voisins et faire en sorte que l'attractivité profite. Strasbourg a beaucoup d'interactions avec l'Allemagne. [...] Donc leur façon d'aller vers les autres est aussi liée à ce qu'ils voient faire à côté qui fonctionne et où ils se disent « Et bien oui, pour travailler ensemble et tirer bénéfice de territoires autres, il faut avoir quelque chose à leur apporter ». »*

### ***La mise à l'agenda d'un développement économique équilibré et partagé***

Après la rotation politique de 2020, le nouvel exécutif strasbourgeois prône les mots d'ordre de « métropole hospitalière et accueillante » prônant les transitions écologiques et sociales plutôt qu'une métropole qui se développerait au détriment des autres territoires. Les principales discussions interterritoriales françaises ont ainsi lieu au sein du SCOTERS, le syndicat mixte chargé d'élaborer le Scot de l'aire urbaine strasbourgeoise. Sa première approbation date de 2006 sur un territoire regroupant en premier lieu dix intercommunalités et qui s'est, au fil du temps, recentré sur quatre EPCI : les communautés de communes du Pays de la Zorn, du Kochersberg, du Canton d'Erstein et l'EMS.

De nombreux enjeux sont ainsi portés à l'échelle du Scoters qui permet aux quatre intercommunalités de travailler et d'avancer conjointement sur les sujets de planification. La réduction du périmètre du Scoters peut toutefois être une difficulté regrettée par l'Eurométropole. Les six intercommunalités qui en sont sorties déclaraient ainsi faire partie d'un autre bassin de vie et souhaitaient plus d'autonomie par rapport aux projets politiques et aux règles d'urbanisme de la métropole. Cela leur permet aussi de se placer davantage en concurrence par rapport à la métropole et bénéficier de son dynamisme sans être redevables des mêmes règles d'aménagement. La démarche d'inter-scot est aujourd'hui limitée puisqu'elle se fait sur une base volontariste en abordant plutôt les sujets consensuels et ne limitant pas les concurrences entre territoires (qui peuvent également exister au sein du Scot et de la métropole).

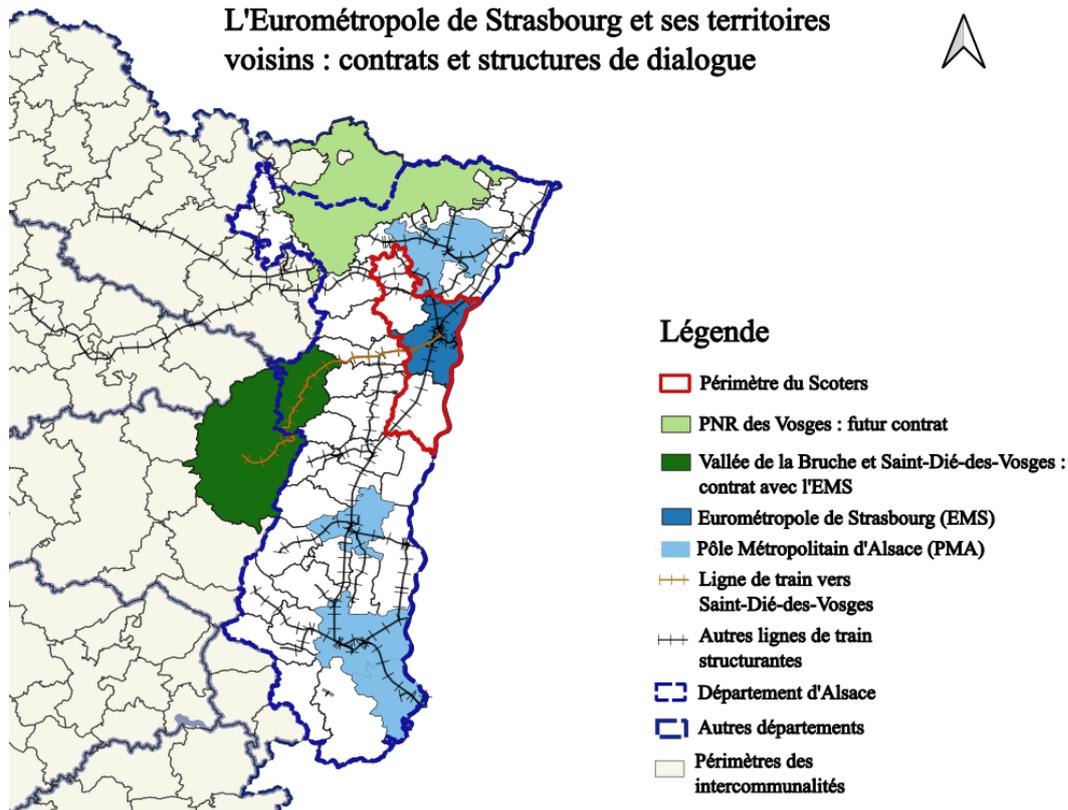
## ***Le pôle métropolitain d'Alsace, une instance de dialogue entre agglomérations aux intérêts divergents***

Sur le territoire français, l'Eurométropole fait partie du pôle métropolitain d'Alsace. Le pôle est créé en 2012 par l'EMS et Mulhouse Alsace Agglomération et rejoint en 2015 par la Communauté d'agglomération de Colmar puis en 2019 par les agglomérations de Haguenau et Saint-Louis. Jusqu'à présent, celui-ci portait essentiellement des enjeux liés au tourisme d'affaires pour **promouvoir le rayonnement économique du territoire** et assurer une **cohérence d'actions des grandes agglomérations alsaciennes**.

Instance politique de dialogue, le pôle ne comporte toutefois pas d'ingénierie propre : son portage est assuré par la collectivité qui en a la présidence (quand même le vote d'un budget annuel, réunion des présidents d'intercommunalités à peu près tous les semestres). La mise en place d'actions concrètes est aujourd'hui difficile à cause de différences d'orientations politiques et d'enjeux portés dans chaque territoire, entre lesquels des logiques de concurrence peuvent être difficiles à dépasser. Au cœur de bassins de vie différents, les agglomérations suivent aussi chacune des intérêts divers, entretiennent leurs propres coopérations transfrontalières : Saint-Louis est davantage tourné vers la Suisse, Haguenau vers Karlsruhe.

L'objectif de l'agglomération d'Haguenau qui en reprend la présidence semble de rendre la structure plus opérationnelle. Ceci est encore en devenir et les actions porteront sûrement sur des sujets consensuels ou permettant de faire front commun face à un autre acteur : le ferroviaire pourrait l'être avec le RER métropolitain et la volonté des agglomérations de peser face à la Région (cf. *Les coopérations, des opportunités politiques*).

## L'Eurométropole de Strasbourg et ses territoires voisins : contrats et structures de dialogue



Carte 10 - des coopérations politiques de l'EMS sur le territoire français, Réalisation : Adèle Dansart

### ***Les contrats de réciprocité : une ouverture à des territoires plus éloignés pour des complémentarités entre espaces naturels et urbains***

Comme illustré sur la carte ci-dessus, deux contrats de réciprocité ont été élaborés avec des territoires plus éloignés de l'Eurométropole correspondant davantage à des échanges (de solidarité) entre territoires urbains et ruraux. Comme rappelé par l'Eurométropole, le dispositif a été présenté à l'ensemble des intercommunalités du Bas-Rhin mais les autres présidentes et présidents n'y voyaient pas forcément l'intérêt ou étaient davantage dans une logique de concurrence, avec moins de relations amicales entre élus.

## L'établissement d'un contrat de réciprocité tripartite



*Photo 4 - Ligne de chemin de fer reliant Strasbourg et Saint-Dié des Vosges, A. Dansart*

A la suite du Pacte métropolitain d'innovation et du contrat de coopération métropolitain signés entre l'Etat et l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), l'Eurométropole s'engage dans la réalisation d'un contrat de réciprocité avec deux EPCI voisins : la communauté de communes de la Vallée de la Bruche et la Communauté d'Agglomération de Saint-Dié des Vosges. Ce contrat naît d'une rencontre politique entre les trois présidents d'intercommunalités de l'époque : David Valence (St Dié des Vosges), Pierre Grandadam (Vallée de la Bruche) et Robert Herrmann (EMS). Celui-ci a pour objectif principal la sauvegarde de la ligne de chemin de fer qui relie les trois EPCI et s'étend dans les Vosges jusqu'à Epinal.

*« L'idée c'était de faire en sorte que cette ligne vive, elle soit vraiment une sorte de fil rouge, pour la dynamique de ces territoires. Et donc la coopération s'est axée autour de cette voie ferrée ».*

(Agent d'une intercommunalité signataire du contrat)

Les territoires de la Bruche et de Saint-Dié ont en effet subi la désindustrialisation et avaient besoin de « *se réinventer d'un point de vue économique, de leur ancrage territoriale et leur attractivité résidentielle* » d'après un agent de la Vallée de la Bruche.

Plusieurs particularités caractérisent ce contrat : tout d'abord, celui englobe deux départements : les Vosges et le Bas-Rhin (*Erreur ! Source du renvoi introuvable.*). L'objectif

de sauvegarde de la ligne TER implique également d'associer la SNCF et la Région Grand Est pour sa mise en œuvre, et qui apporteront les fonds nécessaires. Notons également que cette ligne traverse aussi la communauté de communes de la région de Molsheim-Mutzig qui n'a pas souhaité contractualiser avec l'Eurométropole en raison de divergences politiques.

Le contrat répond en partie à une logique de développement équilibré entre les territoires. Les disponibilités foncières de l'EMS sont de plus en plus restreintes (« *seul territoire du Grand Est qui voit sa population augmenter de manière aussi claire* ») tandis que les autres territoires font face à une problématique de vacance des logements. La crise du Covid a pu mener à une hausse des achats de maisons individuelles dans ces territoires environnants, même si cette hausse correspond plutôt à de l'habitat secondaire qu'un réel déplacement de population.

La coopération est également soutenue par l'ADEUS, l'Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur, qui intervient sur l'ensemble de l'aire urbaine strasbourgeoise et transfrontalière. L'agence est ainsi responsable de l'animation du contrat en assurant l'organisation et le suivi des réunions. Cela répond notamment à un temps disponible limité pour les techniciens des différentes intercommunalités mais se heurte également aux disponibilités des agents de l'ADEUS, pouvant aussi être pris sur nombreuses autres missions. Un agent de l'Eurométropole nous disait ainsi :

*« L'ADEUS paraissait le partenaire qui avait la connaissance du territoire qui pouvait permettre de faire à la fois le secrétariat, mais aussi quelques petites études rapides ou en tout cas compiler les études existantes pour faire des synthèses à l'échelle des contrats de réciprocité [...] C'était aussi parce qu'on n'avait pas envie de créer une équipe. Parce que la volonté politique a été de ne pas créer d'emblée une équipe spécifique au contrat de réciprocité. »*

De plus, ce positionnement de l'Adeus répond également à une volonté d'étendre leur cadre d'action : les intercommunalités de la Vallée de la Bruche et de St Dié des Vosges sont aujourd'hui accompagnées par l'agence sur la révision de leurs documents d'urbanisme.

D'autres objectifs ont été mis sur la table après le renouvellement des exécutifs comme la **structuration d'une filière bois locale à partir des Vosges** pour la construction de bâtiments bois sur l'Eurométropole. Ceux-ci sont toutefois plus difficiles à faire aboutir : les acteurs économiques ont déjà un carnet de commandes rempli et des débouchés assurés et les programmes des collectivités sur ces sujets sont tout nouveaux voire manquent de moyens

humains disponibles. C'est également une filière complète avec de nombreux enjeux à traiter et des concurrences d'usage : le réseau de chaleur qui sert à alimenter les communes de première et deuxième couronne strasbourgeoise nécessite également des ressources sylvicoles.

Les agendas contraints des différents agents limitent également le temps pouvant être alloué aux coopérations. Celles-ci continuent sous la forme de **contacts informels entre techniciens**. On peut citer la promotion du FIG, le Festival international de géographie de Saint-Dié des Vosges et le partage d'ingénierie d'agents du service SIG de la métropole ; ou le Printemps de la forêt organisée dans la Vallée de la Bruche et pour laquelle la métropole a pu encourager la communication et prêter une centaine de vélos pour les participants sur place. D'autres aspects peuvent aussi être développés, comme le partage d'expérience en termes de marché public ou de réutilisation et réemploi des matériaux.

Notons que d'autres actions pouvaient et peuvent exister en dehors du contrat comme la promotion de produits locaux du territoire de la Bruche par l'office du tourisme Strasbourgeois ou la gestion des cours d'eau de la Bruche et de l'Ill par le Syndicat mixte Bassin Bruche-Mossig englobant les communautés de communes de la vallée de la Bruche et de Molsheim-Mutzig ainsi que l'EMS.



*Photo 5 - Scierie dans le territoire de la Vallée de la Bruche et massif forestier en arrière-plan, A. Dansart*

## **Un nouveau contrat en cours de signature avec le PNR des Vosges du Nord**

Après le renouvellement politique de 2020, un rapprochement politique s'est fait avec le président du Parc Naturel Régional (PNR) des Vosges du Nord. Un nouveau contrat de réciprocité est ainsi en cours de signature. Dans une perspective de complémentarité urbain/rural l'objectif a ainsi porté sur la sauvegarde des espaces naturels, le développement d'échanges entre les enfants du parc et ceux de la métropole (par le biais de visites de sites naturels par exemple) ou la valorisation de filières labellisées au sein de la métropole, par le biais de la restauration collective notamment. Ce contrat n'en est qu'à ses prémices et l'ADEUS a également été chargée de sa rédaction et son animation.

## **Conclusion : l'Eurométropole souffre-t-elle d'une abondance des coopérations ?**

Pour brièvement résumer notre propos sur le territoire strasbourgeois, il est essentiel de rappeler **l'importance de la coopération transfrontalière** pour laquelle sont dédiés du temps ainsi que des moyens humains et financiers importants. Celle-ci s'incarne par des structures, schémas ainsi que des relations plus informelles. Le cadre européen et national influence également fortement ces coopérations (Accords d'Aix-la-Chapelle par exemple).

Des limites se posent à cette organisation : nombre d'instances et d'interlocuteurs, différences culturelles, contraintes réglementaires, difficultés à concrétiser des projets, crainte des entités locales d'une dilution des responsabilités si transfert de compétence...

Cette **proximité rhénane** pousse notamment l'Eurométropole à adopter une **vision large du territoire**, de « ne pas faire seule » avec des pratiques de la coopération connues et sources d'inspiration. Plusieurs projets politiques ont aussi pu naître de relations plus ou moins formelles du côté français et se posent la question du développement de ces coopérations territoriales. Mais quelques enjeux subsistent :

Tout d'abord, le **portage politique vers l'interterritorialité semble aujourd'hui plus faible** à l'Eurométropole. La Vice-Présidente en charge de l'interterritorialité est une nouvelle arrivante dans la vie politique, a moins de place dans l'exécutif que son prédécesseur et a des

missions dédiées à d'autres sujets que seulement la coopération (agriculture et alimentation – même si ceux-ci devraient pousser à s'ouvrir vers les autres territoires). Cela s'explique aussi par une **restructuration interne de la métropole** après l'alternance politique et de nombreux chantiers en cours (prolongement du tramway et des pistes cyclables ; PAT aujourd'hui plus porté à l'échelle de la métropole...), qui limitent le temps que les différents agents peuvent consacrer à l'interterritorialité. Un agent de l'Eurométropole évoquait ainsi :

*« Je pense que si c'était porté plus fortement politiquement d'ailleurs, notre temps de travail serait limitant. A un moment, **on n'arriverait pas à pousser le bouchon autant que si on a un ETP par contrat**. Et ensuite, effectivement, il faudrait que l'ADEUS adapte ses moyens au suivi de des contrats. »*

En effet, les missions interterritoriales restent assez nouvelles pour l'ADEUS et sont encore à développer. Un agent d'une intercommunalité évoquait ainsi la maîtrise des sujets d'urbanisme mais la nécessité de renforcer l'animation des contrats : *« Sur le PLUi, rien à dire sur le domaine de l'urba, du SCoT. Mais ils découvrent un peu ce côté plus relationnel, non contraint entre collectivités. Je trouve qu'ils ne sont pas assez forces de propositions. Dans un contrat comme ça, **il y a besoin d'une mouche du coche pour dire y'a pas une action que vous voulez mettre en valeur ?** »*

La comparaison avec les métropoles de Bordeaux ou Montpellier permet de souligner un moindre affichage politique des coopérations à Strasbourg bien que le dialogue existe toutefois avec les intercommunalités voisines. Ceci s'explique par des **relations historiques plus pacifiées** mais aussi un contexte bas-rhinois différents avec un **plus fort dynamique économique du territoire** (le fait que Saint-Dié-des-Vosges et la Vallée de la Bruche, territoires désindustrialisés, se soient tournés vers l'Eurométropole dans une logique de développement économique témoigne aussi de l'effet inverse). Cette observation pourrait nous mener à la logique que si les territoires ne coopèrent pas (sur des projets économiques), c'est peut-être qu'ils n'en ont pas besoin.

De plus, la Collectivité européenne d'Alsace joue un rôle d'appui aux territoires plus ruraux à travers par exemple, le Réseau d'ingénierie territoriale d'Alsace (RITA) qui participe en partie à rendre les communautés de communes plus indépendantes de la métropole. Cela répond également au souhait du département de renforcer sa légitimité dans ces territoires.

Les **coopérations territoriales ne se limitent pourtant pas à ces instances et ces dispositifs majoritairement politiques**. Sur les politiques des mobilités, de la gestion de l'eau ou des milieux aquatiques ou de l'alimentation, d'autres liens plus ou moins formalisés sont entretenus avec les territoires voisins de l'Eurométropole.

### *Des coopérations concrètes sur différentes politiques publiques*

La première thématique principale de coopérations techniques concerne les **mobilités** avec notamment le lancement du « Grenelle des mobilités » en mars 2018 qui a permis de consulter les différents acteurs des territoires (élus, entreprises, associations) sur le système de mobilité et l'aménagement du territoire au sens large.



**Carte 11 - Carte du réseau ferroviaire strasbourgeois. Réalisation de Raymond Woessner, Géoconfluences 2022**

Un projet concret important est ainsi le Réseau Express Métropolitain Européen (REME). Financé par la Région Grand-Est et l'Eurométropole, le REME implique un travail avec les intercommunalités voisines pour assurer l'intermodalité ou l'aménagement des gares par exemple. Cela nécessite aussi que tous les acteurs se mettent d'accord sur le rythme de mise en œuvre, les financements à apporter ou la forme que prendra la coordination du REME. Un agent de l'Eurométropole nous disait ainsi :

*« On est ambitieux en termes de politique, de déplacements, donc on aimerait bien qu'on enchaîne très vite sur la deuxième phase du RER, la troisième phase du RER. Et pour ça, il faut qu'on ait du financement. Donc on aimerait bien que ça avance rapidement. On comprend bien l'enjeu de faire accepter par tous ces territoires un socle commun d'ambition. Donc c'est ça l'enjeu politique. »*

Des réflexions sont ainsi en cours sur la **création d'un syndicat mixte des mobilités** pour coordonner le REME (par exemple sur la politique tarifaire ou la billettique), mais peine à convaincre tous les acteurs territoriaux, aux intérêts parfois divergents.

La mise en place du REME peut également créer des **répercussions sur les plus petites lignes** avec une concertation réalisée davantage avec les villes moyennes du territoire et un manque d'écoute des réalités des plus petites communes (sur la coordination des horaires par exemple).

D'autres coopérations plus ponctuelles peuvent également être réalisées comme le raccordement de pistes cyclables avec d'autres territoires. Ainsi, une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée a été signée entre l'EMS et la communauté de communes du Kochersberg pour que celle-ci puisse réaliser des travaux sur le périmètre de l'Eurométropole. Des difficultés ont toutefois été rencontrées dans ce montage avec des temporalités et des contraintes administratives plus importantes chez la métropole et parfois difficiles à gérer pour une communauté de communes (*Les moyens et pratiques des acteurs : comment trouver un équilibre ?*).

De plus, les financements obtenus pour réaliser la piste cyclable dépendent de l'État et du département et implique que les travaux soient finis avant juin 2024. Or, l'Eurométropole fait face à d'autres enjeux en infra et n'aura pas levé tous les freins d'ici là. La communauté de communes du Kochersberg va finalement arrêter la piste cyclable à un pont et laisser l'Eurométropole compléter quand elle sera prête.

Sur d'autres sujets comme l'**eau potable et la GEMAPI**, les agents de l'Eurométropole travaillent fréquemment avec les autres intercommunalités du territoire et notamment le SDEA (syndicat des eaux et d'assainissement de l'Alsace-Moselle) qui s'étend sur quasiment tout le territoire du Bas-Rhin. Plusieurs conventions ont par exemple été signées pour permettre l'interconnexion des réseaux ou l'entretien des cours d'eau sur le bassin versant de l'EMS en s'accordant sur les actions à mener et les moyens associés.

Sur les sujets **agricoles et alimentaires**, l'Eurométropole est plutôt concentrée sur son périmètre administratif. Un espace d'échanges existe toutefois entre les chargés des missions PAT du département et des pistes de travail en commun pourraient être identifiées. De plus, les territoires de la Vallée de la Bruche et du PNR des Vosges du Nord apparaissent comme des partenaires de la stratégie alimentaire de l'Eurométropole et des actions sur la structuration de filières alimentaires locales pourraient se développer à l'avenir. Ainsi, une étude de l'Adeus sur les flux alimentaires territoriaux est en cours et attendue par les agents de l'EMS pour avancer sur le sujet des filières locales.



A. Le Moulllec



## Note de fin

Lors de la *journée du lab* organisée le 14 juin à Sciences po, une question nous a été posée : est-ce que vous avez pu hiérarchiser les freins aux coopérations ?

La réponse n'est pas aisée mais deux éléments semblaient cruciaux pour nous : la volonté et capacité des acteurs et l'intérêt à coopérer.

Car, à l'heure où le terme de coopération est de plus en plus employé comme moyen mais aussi comme fin, nous avons jugé pertinent de questionner ces différentes applications et ce que chaque acteur peut entendre derrière. Plutôt qu'une logique de concurrence et de repli sur soi, nous avons tenté de montrer que les grandes transitions qui nous attendent requièrent cette coordination des acteurs, la volonté mais aussi la capacité à adopter une vision large des territoires, correspondant à des flux métaboliques aujourd'hui difficilement gouvernables.

Nous avons essayé dans ce rapport de proposer des pistes prospectives, sans pour autant pouvoir se projeter dans de solides recommandations sur lesquelles nous étions toutes et tous d'accord. Car finalement, nous avons relevé ces expérimentations des territoires qui peuvent être inspirantes. Bon courage à toutes et tous qui s'engagent dans cette voie !



# Annexes

## Méthodologie

### *Cadre et choix d'enquêtes*

Cette étude commanditée par Intercommunalités de France et réalisée avec le support de l'Ecole Urbaine de Sciences Po Paris porte sur les dynamiques de coopération entre les métropoles et leurs intercommunalités voisines. Dans un contexte où les enjeux des transitions rappellent combien les périmètres administratifs sont débordés par les dynamiques et phénomènes aux périmètres eux-mêmes diverses, l'objectif de cette commande était double :

- identifier les dynamiques de coopération entre les intercommunalités et comprendre comment elles se mettent en place et les difficultés que leur mise en œuvre peut rencontrer ;
- saisir dans quelle mesure ces dynamiques de coopération peuvent être une réponse aux enjeux environnementaux et sociaux.

Afin de répondre à cette commande, nous avons pris le parti de mener une étude comparant plusieurs métropoles et leurs relations avec des intercommunalités voisines. Chaque territoire ayant ses spécificités et dynamiques, la démarche comparative nous semblait essentielle afin d'illustrer cette diversité territoriale, mettre en perspective les observations que nous pourrions faire dans un territoire et voir s'il était possible de repérer des éléments clés se retrouvant dans cette variété de territoires. Pour des considérations pratiques, nous avons fait le choix de n'étudier que quatre métropoles. Le choix a procédé de deux logiques : d'une part, la volonté d'étudier quatre métropoles et plus largement quatre territoires aux caractéristiques, morphologies et dynamiques relationnelles différentes ; d'autre part, le souhait du commanditaire de mener cette étude dans des territoires ayant manifesté un intérêt pour cette dernière. Si ce point avait pour avantage de nous faciliter l'entrée sur le terrain (relativement, nous y reviendrons), il introduit aussi un biais dans notre étude. Quoi qu'il en soit, il a été décidé de travailler sur :

- Bordeaux métropole (BM) : unique métropole en région Nouvelle Aquitaine, Bordeaux semblait une métropole déjà bien engagée dans une démarche de coopération avec ses « voisins » avec cependant un resserrement du périmètre lors de la dernière mandature.

- Montpellier 3M : se partageant l'espace régional avec une autre métropole de droit commun (Toulouse), Montpellier semblait à priori être une métropole coopérant peu avec ses territoires voisins jusqu'à ce que le nouveau président décide de mettre à l'agenda cette question en 2020.
- Orléans métropole (OM) : dans une configuration semblant assez similaire à celle de Montpellier avec la présence d'une autre métropole régionale (Tours) et la mise à l'agenda de la coopération avec les intercommunalités voisines par le nouveau président de la métropole, Orléans se distingue des trois autres territoires de l'étude par un relatif retard dans la montée du phénomène intercommunal, une polarisation moindre de son espace et une taille inférieure en termes démographiques et budgétaires.
- l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) : métropole transfrontalière, Strasbourg, excentrée dans sa région, est partie prenante dans de nombreuses structures européennes de coopération posant la question de l'articulation entre acteurs parlant des langues différentes et relevant de droits nationaux différents ainsi que des priorités et croisements entre ouverture européenne et relation avec les intercommunalités voisines françaises.

Pour chacun de ces quatre territoires, il a été décidé d'aborder la question des coopérations sous deux prismes :

- les coopérations et leur mise en œuvre impliquant nécessairement les « voisins », nous avons souhaité ne pas restreindre notre étude aux métropoles et d'inclure :

- a) les intercommunalités que nos recherches préalables et premiers entretiens nous ont fait apparaître comme « voisines ». Ce souhait est d'ailleurs à l'origine d'une première transformation dans notre étude : il ne s'agissait plus de travailler sur Bordeaux, Montpellier, Orléans et Strasbourg, mais de travailler sur les territoires girondins, montpelliérains, orléanais et strasbourgeois.

- b) certains « acteurs tiers » (régions, départements, services déconcentrés de l'Etat, agence d'urbanisme, société civile organisée...), identifiés dans la littérature comme potentiels leviers ou freins des coopérations. Si nous avons pu mener des entretiens allant dans ce sens, le manque de temps, la multitude d'acteurs et la difficulté à identifier et contacter le bon interlocuteur et parfois les représentations – à savoir l'idée que les coopérations entre intercommunalités ne se jouent qu'à ce niveau et ne concerne pas ces acteurs – ne nous ont pas permis de réellement approfondir cette perspective. Il n'empêche que nous avons pu en tirer des sources de questionnements et des perspectives de réflexion qui mériteraient sans doute d'être complétés par une étude plus poussée.

- notre état de l'art et nos entretiens exploratoires faisant apparaître d'une part l'absence d'une définition des coopérations territoriales et la multitude et polysémie des termes et d'autre part des écarts possibles entre discours-volonté-perception et mise en œuvre, nous avons décidé d'étudier les coopérations par le prisme de trois politiques publiques : l'eau, la mobilité et l'alimentation. Il s'agit par nature de sujets dépassant les périmètres administratifs, au cœur des enjeux de transition et ayant connu des évolutions réglementaires renouvelant les enjeux (mobilité, eau) ou conduisant à une mise à l'agenda (alimentation). Ce prisme des politiques publiques avait plusieurs intérêts :

a) éviter dans les entretiens les biais ou incompréhensions pouvant découler d'une entrée unique par les coopérations.

b) faire émerger les freins/leviers apparaissant dans la mise en œuvre concrète des coopérations

c) aller au-delà des discours en ce que des coopérations affichées peuvent dans la pratique être peu suivies de coopérations effectives tandis que des outils, actions non identifiées comme relevant de coopérations, peuvent en être.

d) mieux comprendre dans quelle mesure les coopérations peuvent être une réponse aux enjeux de transition et avec quelles solutions et difficultés.

Sur le terrain, cette approche répondit à ces attentes mais a aussi montré certaines limites. En effet, il est apparu nécessaire de toujours présenter que l'étude portait sur les coopérations au risque de se voir délivrer un discours très technique et/ou centré sur le fonctionnement de l'intercommunalité. Le point intéressant est de voir ici à quel point l'interterritorialité ne va pas de soi. Ensuite, cette approche ne collait pas toujours aux coopérations telles qu'identifiées par les acteurs avec parfois des écarts entre ce qui relèverait des « coopérations » et les actions mises en œuvre dans telle politique publique pouvant conduire à une action en lien avec les voisins.

Notons que dans la même logique, afin de mieux comprendre la mise en œuvre de ces coopérations, nous avons tenu à rencontrer aussi bien des élus des métropoles, que des directeurs de direction et des chargés de mission.

Maintenant que nous sommes rapidement revenus sur les parties pris de cette étude, nous ferons un rapide retour sur le déroulé de l'enquête, les difficultés rencontrées et ses limites – outre celles déjà évoquées.

### *Retour sur l'enquête de terrain.*

Finalement, 80 entretiens (environ, avec des échanges informels) ont été menés entre janvier et mai 2023 selon deux phases distinctes. Une première phase avec des entretiens académiques et exploratoires essentiellement menés en visioconférence et une seconde phase sur nos terrains se déclinant en 11 déplacements avec aussi de nombreux entretiens en visioconférence.

Nous avons mené les entretiens le plus souvent à plusieurs, lorsque cela était possible. Nous avons constaté que lorsque nous étions quatre, les personnes interrogées pouvaient se sentir plus mal à l'aise, avec un enchaînement de questions plus rapide voir une impression de tribunal. Nous avons donc conclu qu'il était préférable d'être deux, une personne suivant la grille d'entretien et l'autre pouvant davantage réagir aux réponses. Des entretiens ont été mené parfois seul.e, mais là aussi l'étudiant.e pouvait avoir moins de recul. En raison de nos différents terrains et des politiques publiques choisies, nous avons alterné entre des questions similaires et une adaptation pour les questions plus techniques ou contextuelles.

Nous avons également alterné entre des entretiens en visio et en présentiel, en fonction des possibilités de chacun mais en privilégiant le présentiel. Nous avons effectivement remarqué que les échanges étaient plus riches : d'une part nous pouvions, notamment pour les territoires voisins, accéder à d'autres informations (géographie, accessibilité du territoire), noter également des éléments annexes comportementaux par exemple et avoir des discussions plus informelles qui nous donnaient des clefs d'analyse ou des informations plus compliquées à assumer ou dire dans un entretien enregistré pour les acteurs. Les confidences de fin d'entretien, une fois le micro coupé, pouvaient par exemple être riches pour la compréhension des enjeux du territoire, même si cela n'allait pas être rapporté tel quel dans le rapport. Nous avons pu également mener de cette manière quelques échanges plus informels, non enregistrés qui nous permettaient de mieux comprendre les territoires, et dont les acteurs n'allaient pas forcément accepter de se plier à l'exercice des entretiens. La durée de ces entretiens variait entre 30 minutes pour les plus courts à plus de 2 heures pour les plus longs.

Nous avons pu noter le déséquilibre très fort entre femmes et hommes rencontrés, non sans surprise certes, mais qui témoigne d'inégalités de genre et également par conséquent de pratiques genrées.

Nos déplacements nous ont également permis de voir et d'entendre des interactions internes : à la métropole de Bordeaux, le service nous était ouvert et nous pouvions donc mieux identifier les agents de la métropole et voir une partie de leur quotidien ; lorsqu'à Strasbourg nous avons pu assister à une conférence des maires.

L'accompagnement des métropoles pouvaient ainsi osciller entre coopération, aide à l'enquête qui pourrait être valorisante pour leurs projets, et contrôle pour soigner une image ou pour des raisons d'ordre politique. Notre objectif, comme nous l'avons beaucoup rappelé, était avant tout de comprendre les tensions ou jeux politiques, mais sans ajouter des tensions et notamment en garantissant l'anonymat des personnes citées. Ainsi, selon les entretiens, nous avons parfois une impression de grande transparence sur certains sujets et au contraire sur certains davantage de méfiance, pouvant compliquer notre enquête où, par le temps limité que nous avons, nous ne pouvions prendre le temps de gagner la confiance des acteurs. Nous avons dû, à plusieurs reprises, faire parvenir une grille en amont, contrôlée et parfois même remplie par les services de l'élu rencontré ; nous avons donc également traité différemment ces entretiens dans l'analyse.

Un autre biais pouvait être une focale à priori davantage métropolitaine. Cependant, nous avons tenté de rectifier cet effet, notamment en multipliant les entretiens avec les territoires voisins non identifiés forcément par les métropoles et en recueillant leur point de vue. Le contrôle des métropoles était cependant inégal sur les terrains, allant d'un accompagnement sur les lieux des entretiens (entraînant un fort biais) à une validation en amont des listes d'entretiens ou consultation à posteriori des personnes rencontrées.

Si finalement nous avons pu recueillir un riche matériau, l'enquête de terrain ne s'est pas faite sans quelques difficultés. La première fut une entrée tardive sur les quatre territoires étudiés. Pour effectuer nos premiers déplacements, il nous a fallu en effet attendre la mi-mars et que chacune des métropoles valident notre étude et une première liste d'interlocuteurs métropolitains et des intercommunalités voisines. Ces longueurs et relatives lourdeurs administratives ne nous a laissé que peu de temps pour effectuer nos déplacements - alors que le sujet impliquait de rencontrer une multitude d'acteurs - nos analyses comparatives et notre rédaction. D'ici, il nous fallut renoncer à creuser certains aspects de notre étude, faute de temps : approfondir la question des acteurs tiers (notamment la société civile), affiner l'analyse comparative, développer l'étude des coopérations transfrontalières à Strasbourg.

Afin d'éviter toute inertie, nous avons mis à profit ce temps en menant de nombreux entretiens avec des acteurs académiques ayant un pied dans le monde des collectivités

territoriales, des acteurs communaux et de structures de coopération d'autres territoires et certains acteurs tiers de nos territoires concernés par nos trois politiques publiques. Cela nous a permis de mieux nous approprier les enjeux et de préparer plus en profondeur les terrains.

Une fois les autorisations obtenues, trouver les bons interlocuteurs pour fixer nos entretiens (avec parfois plusieurs intermédiaires) et un créneau dans les agendas chargés des VP et directeurs intercommunaux s'est avéré un travail chronophage et parfois ardu. L'organisation des entretiens nous a semblé plus simple en ce qui concerne les chargés de mission et acteurs économiques ou de la société civile. Cela nous donnait un avant goût des difficultés procédurales pouvant aussi freiner la mise en œuvre des dialogues et coopérations entre intercommunalités.

Outre ces difficultés liés à l'entrée et l'évolution sur le terrain, notre sujet et nos choix méthodologiques nous ont poussé à rencontrer une multiplicité d'acteurs : pour chaque territoire, VP et directeurs de services métropolitains en lien avec les coopérations en général et les trois politiques publiques choisies, DGS et président des intercommunalités voisines, des chargés de mission, le cas échéant les agences d'urbanisme, des chargés de mission, des acteurs des départements, régions ou structures de coopération... cette multiplicité nous a contraint à faire des choix et ne nous permet pas d'être exhaustifs sur l'ensemble des territoires, politiques publiques ou acteurs. Nous nous sommes vraiment concentrés sur les enseignements en termes de dynamiques de coopération et avons essayé de montrer comment ces enseignements pouvaient servir de matrice à la question plus générale : dans quelle mesure les coopérations peuvent-elles être une réponse aux enjeux de transition ? Au-delà de la difficulté relative à cette multitude des acteurs, la multitude des points de vue, parfois divergents, nous a invités à la plus grande prudence dans notre travail analytique. Cela a confirmé notre intuition quant à l'importance des discours et représentations ainsi que des contextes territoriaux.

### Influences du terrain

L'expérience du terrain a pu modifier certaines de nos façons de faire. Nous nous sommes par exemple adapté à certaines contraintes (...)

Nous avons également, au fur et à mesure, adapté notre vocabulaire, parfois plus technique en apprenant à maîtriser le vocabulaire et toutes les abréviations. Ce contact au terrain nous a donc rendu petit à petit davantage techniques, même si nous gardions un regard relativement extérieur au monde des intercommunalités. Nous avons d'ailleurs des approches distinctes

entre nous, d'habitudes de recherche pour certain.es, à une approche plus technique ou politique pour d'autres.

Si le terrain a pu modifier notre regard et posture, notre présence a sans nul doute également donné lieu à des adaptations des acteurs. Ceci est à garder en tête car cela a forcément des implications sur le matériau que nous avons recueilli pour ce rapport. Ainsi, à plusieurs reprises des acteurs ont manifesté une certaine appréhension à l'idée d'être enregistrés. D'autres acteurs ont aussi adopté des postures particulières : très politique, d'anciens professeurs, d'experts etc. et différentes parfois selon de s'il s'agissait d'une étudiante ou d'un étudiant en face.

Enfin, notre présence a pu aussi ouvrir des expertises aux acteurs rencontrés. Ainsi, les DGS d'intercommunalités et directeurs de PETR des territoires de l'Orléanais nous ont proposé d'intervenir lors de la réunion préparatoire de la conférence des présidents et lors de cette dernière, intégrant déjà certaines de nos conclusions à leurs discussions. Les webinaires avec les acteurs métropolitains et nationaux qu'intercommunalités de France désire organiser pourrait aussi ouvrir d'autres perspectives.

## Liste des entretiens menés

### *Entretiens généraux*

BARROCA, B : Professeur à l'Université Gustave Eiffel, directeur de l'école doctorale Ville Transports Territoires et directeur délégué aux formations universitaires de l'Ecole d'ingénieurs de la Ville de Paris.

BONNEFOY, S : Ex-Secrétaire technique de l'association Terres en Ville.

BOUBA-OLGA, O : Professeur des Universités à l'UFR de Sciences Economiques de l'Université de Poitiers et Chef du service "études et prospective" de la Région Nouvelle Aquitaine.

CEBILE, O : Conseillère Eau, Climat, Energie et Biodiversité à Intercommunalités de France.

CONTREPOIS, A : Conseillère déchets, économie circulaire, agriculture et commande publique responsable à Intercommunalités de France.

DELHUVENNE, L : Directeur général de l'Agence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et enseignant à L'IEP de Lille.

DUROUX, R : Directeur du Syndicat Mixte du Chalonnais.

JAILLET, M-C : Directrice de recherche CNRS LISSTCIEU, Université de Toulouse Jean Jaurès, responsable scientifique du programme POPSU Métropoles.

OFFNER, J-M : ancien directeur de l'A'urba de Bordeaux et Président du Conseil Stratégique de l'Ecole Urbaine de Sciences Po Paris.

PARIZEAU, F : Directeur général délégué de la Communauté d'Agglomération Val de Garonne Agglomération.

PORTIER, N : Ancien délégué général de l'AdCF et enseignant à Sciences Po Paris.

RAVIER, A : Urbanise responsable des stratégies territoriales de l'agence d'urbanisme de Tours.

ROPARS, C : Conseillère Urbanisme, Mobilités et Gestion des Risques à Intercommunalités de France.

TALANDIER, M : Professeures en urbanisme et aménagement du territoire à l'Université de Grenoble Alpes.

### *Les territoires de l'Orléanais*

AUCLAIR, O : Directrice du PETR Forêt d'Orléans Loire Sologne.

BODHUIN, A : Directeur de la Direction Stratégie et Solidarité Métropolitaines à Orléans Métropole.

BOZEC, Y : Directeur du PETR Loire Beauce

BRETEAU, V : Directeur général des services de la ville d'Orléans et d'Orléans Métropole.

BRIDEAU, V : Chargé de mission mobilités durables à la Région Centre Val de Loire.

CARRIERE, JP : Professeur émérite en Aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Tours ; Chercheur au l'UMR CNRS 7324 CITERES de l'Université de Tours, équipe DATE ; Président de la

Section Prospective du Conseil Economique, Social et Environnemental de la Région Centre-Val de Loire.

CHANDELIER, A : Animatrice du Projet Alimentaire Territorial Gâtinais montargois

CIECHELSKI, I : Coordinatrice, chargée de mission de Gabor 45.

DUBUY, I : Directrice générale des services de la Communauté de Communes des Loges.

DUVALLET LORHO, G : Directrice de l'agence d'urbanisme des Territoires de l'Orléanais, TOPOS.

GILLET, S : Chargée de mission de l'agence de l'eau à l'AELB - délégation Centre-Loire.

GRASSET, S : Directeur de la Direction de la compétitivité et de l'emploi

JACQ, E : Conseillère en approvisionnement local de la restauration collective du Service Développement, Economie Compétitive et Filières de la Chambre d'Agriculture du Loiret.

JAILLOT, F : Chargée de mission agriculture de la chambre d'agriculture et d'Orléans Métropole.

LAMOTTE, P : Directeur de Manger Bio Centre Val de Loire.

LEMAIGNEN, CE : Adjoint au maire d'Orléans, Vice-président aux grands équipements, connexions métropolitaines et parkings en ouvrage d'Orléans Métropole et Vice-Président du GART (groupement des autorités responsables de transports).

LE MERDY, I : Chargé de mission économique du PETR Forêt d'Orléans Loire Sologne.

L'HELGOUALC'H, R : Conseillère agro-environnement de la chambre d'agriculture du Loiret.

LIMASSET, E : Chargée de mission développement territorial et stratégie européenne de la Direction de la Stratégie et Solidarité Métropolitaines à Orléans Métropole.

MONLAURE de, P : Chargé de Mission PAT Mangeons Loiret, Service Développement Économie Compétitivité Filières de la Chambre d'agriculture du Loire

MIRLOUP, J : Professeur émérite en Aménagement, ancien Membre du CESE et du Codev d'Orléans.

MORONVALLE, F : Directrice générale des services de la Communauté de Communes de la Beauce Loirétaine.

MURA, F : Maire de Fay-aux-Loges et Président de la Communauté de Communes des Loges.

PAILLAUD, B : Directeur de la Direction de la mobilité et des transports urbains à Orléans Métropole.

ROY, R : Adjoint au développement durable et transition énergétique d'Orléans, Vice-Président aux transports et mobilités de la métropole d'Orléans et Président Fondateur de Roy énergie.

TOURNE, M : Responsable du Service risques et résiliences à Orléans Métropole.

TRIQUET, F : Maire de Combleux et élu chargé de la Gemapi à Orléans Métropole.

VALLIES, JV : Maire de Chécy, 8<sup>e</sup> vice-président d'Orléans Métropole chargé de la Gestion et de la Coordination des pôles territoriaux, élu départemental et président de l'agence d'urbanisme des Territoires de l'Orléanais, TOPOS.

VANNIER, V : Directeur général des services de La-Ferté-Saint Aubin et de la Communauté de Communes des Portes de Sologne.

### *Les territoires girondins*

ANDRÉ, T : Directeur Général Adjoint des Services de la Communauté de communes Montesquieu

BARDINET, C : Chargée de mission agriculture et alimentation au PNR Médoc.

BEAUPERTUIS, V : Directeur général des services de la CA du Libournais.

BOUDIER, L : Cheffe de projet alimentation locale Haute Gironde

BOUHIER, M : Cheffe de service coopération territoriale au Département de la Gironde.

BOST, C : Vice-présidente chargée de l'Aménagement territorial, des coopérations et du tourisme au département de la Gironde, Vice-présidente chargée de l'aménagement urbain à Bordeaux métropole et maire d'Eysines.

CASSOU-SCHOTTE, S : Vice-présidente en charge de l'eau et assainissement à Bordeaux métropole

COUGOULE, F : Urbaniste à l'agence d'urbanisme a'urba.

DANE, M : Chargé de mission Transition énergétique et mobilités.

GONZALES, A : Chercheur, architecte

GUIONIE, A : Cheffe de projet études mobilités

JARABA NOUVEL, P : Chargée de mission mobilité supracommunautaire

OLIVIER, J : Responsable du Service coopérations territoriales de Bordeaux métropole.

PAPADATO, P : Vice-président en charge de la Stratégie nature, biodiversité et résilience alimentaire et conseiller municipal à la ville de Bordeaux.

PAPIN, C : Vice-présidente des relations internationales et du dialogue citoyen à Bordeaux Métropole et adjointe au maire de Bordeaux en charge des coopérations territoriales, européennes et internationales.

RISTIC, M : Directeur général des services à la Communauté de communes Les Coteaux Bordelais

KENNOUSS, A : Conseillère en développement agricole et alimentaire, Chargée de développement Gironde Alimen'terre

KRAVETZ, J : Directeur de NAM (Nouvelle-Aquitaine Mobilités)

Des échanges également avec : Najoua Hamaidi (Chargée de mission, service des coopérations territoriales), Denis Baldès (Président de la Communauté de communes de Blaye et maire de Blaye), Christian Boucaret (Président de la FNAUT Nouvelle-Aquitaine), François Poupard DGS région Nouvelle-Aquitaine.

## **Les territoires montpelliérains**

ARMENIO, E, Agente au service Coopérations territoriales et Europe de la CA Sète agglomération méditerranéenne

ASSAF, C : Conseiller régional d'Occitanie, conseiller municipal de Montpellier et vice-président de Montpellier 3M délégué aux politiques sportives

BARBE, A : Maire des Matelles et président de la CC Grand Pic Saint-Loup

BEL, C : DGS de la CA Pays de l'Or

BOSDON, M : Directrice de l'administration générale de la CC Lodévois et Larzac

BROUSSET, J : DGS de la CC Vallée de l'Hérault

FRÊCHE, J : Conseillère communale de Montpellier et Vice-Présidente de Montpellier 3M déléguée au transport et aux mobilités actives

HERISSON, N : Chef de service Coopérations territoriales et Europe de la CA Sète agglomération méditerranéenne

JACOB, Y : Directeur du Pôle mobilités à Montpellier 3M

MAURY, C : DGA Attractivité à la CC Vallée de l'Hérault

MAS-RAVAL, N : DGS de la CC Grand Pic Saint-Loup

NEGRET, V : Maire de Villeneuve-lès-Maguelone et Vice-présidente de Montpellier 3M déléguée à la Vice-présidente déléguée au Littoral, à la Prévention des risques majeurs et à la GEMAPI

REVOL, R : Maire de Grabels et Vice-président de Montpellier 3M délégué à la Gestion raisonnée, écologique et solidaire de l'eau et de l'assainissement

PASQUIER, F : Directrice attractivité du territoire à la CC Lodévois et Larzac

RENAUD, P : Chargé de mission relations aux territoires à Montpellier 3M

REQUI, J-L : Maire de Saint-Étienne-de-Gourgas et président de la communauté de communes Lodévois et Larzac

ROSSIGNOL, S : Maire de la Grande-Motte et Président de la CA Pays de l'Or

SOTO, J-F : Maire de Gignac et président de la CC Vallée de l'Hérault

TERRASSON, I : Coordinatrice de la politique agroécologique et alimentaire à Montpellier 3M

TOUZARD, I : Maire de Murviel-lès-Montpellier et Vice-présidente de Montpellier 3M déléguée à la transition écologique et solidaire, à la biodiversité, à l'Énergie, à l'Agroécologie et à l'Alimentation

VIALA, L : Maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture de Montpellier

## **Les territoires strasbourgeois**

CLEMENS, A : Délégué territorial de la Direction générale, Collectivité européenne d'Alsace.

COGNIARD, L : Chargé d'études environnementales Responsable Département « Cours d'eau et risques associés ».

COLSON, E : DGSA Communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges et Ville de Saint-Dié-des-Vosges.

CLEV, K : Conseiller pour les affaires européennes et coopération transfrontalière à la Région Métropolitaine Rhin-Neckar.

GAY-PARA, M : Chargée de mission Stratégie Alimentaire Territoriale, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

GOLIAS, R : Directeur de projet stratégie, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

HORN, P : Directeur-adjoint Relations européennes, internationales et transfrontalières, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

IMBS, P : Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg.

MARCHAL, J : Co-directeur de cabinet, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

MARX, D : Responsable thématiques aménagement, économie et transfrontalier à l'ADEUS.

MARQUARDT M : Chargée de mission coopération transfrontalière, bilinguisme et cultures rhénanes, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

MUZIOTTI, E : Agent de développement local et secrétaire général de la CC Vallée de la Bruche.

RIEDINGER, D : Maire de Hoerdt et Président de la CC Basse-Zorn.

SACHER, M : Chargé de projets environnement, mobilité, aménagement, GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

SIMON, G : Chef de service Aménagement du territoire et projets urbains, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

SIRY, L : Chef de service Gestion et prévention des risques environnementaux, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

STURNI, C : Maire et Président de la Communauté d'Agglomération de Haguenau.

TERNOY, D E : Conseillère euro-métropolitaine en charge de la politique agricole métropolitaine et des circuits courts, Mairesse de la commune de Breuschwickersheim.

VISPI, F : Directeur général de la Ville et de la Communauté d'Agglomération de Haguenau.

WALTZ, M : Directeur de l'Intercommunalité, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

WILHELM, A : Cheffe de service Eau et Assainissement, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

ZEISSLOFF, C : Directrice adjointe de Communauté de communes du Kochersberg.

## Bibliographie

- ADEME, *La coopération au coeur de la résilience*, septembre 2021, <https://infos.ademe.fr/magazine-septembre-2021/dossier/>
- ALLORANT, P et GUERIT, F et DOURNEL, S. “Orléans : faire la métropole ”intense” ?. La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Des réformes institutionnelles aux coopérations territoriales”, *Plan Urbanisme Construction Architecture*, 2020, 978-2-11-138184-1. fihal-03017411
- ALTABER, C ; *Les coopérations interterritoriales - zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*, mars 2019, CGET.
- BAYSSE-LAINE Adrien, « Des liens alimentaires villes-campagnes en interterritorialité : le prisme des « circuits courts de longue distance » approvisionnant Paris et Montpellier », *Géographie, économie, société*, 2021/4 (Vol. 23), p. 507-526. DOI : 10.3166/ges.2021.0016. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-page-507.htm>
- BEAL, V, “La dépolitisation ambiguë de l’action publique environnementale. Sélection des acteurs et transformation des rapports politiques/politics dans les villes françaises et britanniques.” in LE NAOUR, G et MASSARDIER, G, *L’action publique sélective*, LGDJ, pp. 203-225, 2013.
- BEHAR, D et ESTEBE, P & VANIER, M, « Réforme territoriale : avis de décès de l’interterritorialité ? », *Métropolitiques*, 13 juin 2014. <http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>.
- BERROIR, S. *et al.* (2017) ‘Les systèmes urbains français : une approche relationnelle’, *Cybergeo: European Journal of Geography* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.4000/cybergeo.27945>
- CARRIERE, JP ; De l’utilité de la prospective stratégique pour construire le développement territorial durable - leçons d’une expérience en Région Centre-Val de Loire (France), octobre 2020 <http://www.seminarcantemir.uaic.ro/index.php/lsgdc/article/view>
- CESER Centre-Val de Loire. (2020). *Métropolisation et cohésion régionale. Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropole » ? Un défi régional en Centre-Val de Loire ?* Rapport de la Section Prospective – Rapporteur : JP Carrière. 115 pages.
- CHARMES, E et FITRIA, A, « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html>.
- CORDOBES, S « Repenser l’aménagement des territoires », *Constructif*, 2021/3 (N° 60), p. 61-65. <https://www.cairn.info/revue-constructif-2021-3-page-61.htm>
- DEMAZIERE, C., DESJARDINS, X. and SYKES, O. (2020) *La gouvernance des métropoles et des régions urbaines: des réformes institutionnelles aux coopérations territoriales*. La Défense: Plan urbanisme construction architecture, PUCA (Recherche, n° 240).
- DOURNEL, S, “L’eau, vecteur de projets communs, à contrecourant de politiques sectorielles, concurrentielles et autocentrées. Gestion et requalification des milieux fluviaux dans le département du Loiret”, *Sud-Ouest européen*, 47 / 2019, 69-91.
- EPSTEIN R, « La gouvernance territoriale : une affaire d’État La dimension verticale de la construction de l’action collective dans les territoires », *L’Année sociologique*, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482. <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2015-2-page-457.htm>

FAURE, A. “Les métropoles à l’épreuve de leur récit politique : Le transcodage contrarié des émotions et de la technique”. *Governing the Metropolis : powers and territories. New Directions for research*, Nov 2012, Paris, France. ffhalshs-00830176

FAURE, A, “Les changements d’échelle en science politique: objet classique, questions nouvelles”, *4ème journée scientifique de l’action publique et du développement local*, Avril 2006 ,Arlon (Belgique), pp7.

GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2 (VOL. 1), p. 89-115. <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-2-page-89.htm>

GREBOT, B. ‘L’alliance des territoires : penser la coopération territoriale à l’heure des réseaux?’ *Pouvoirs Locaux* n°111 - III/2017 (décembre-janvier)

HAMDOUCH, A., & CARRIERE, J.-P. (2022). “Métropoles—espaces ruraux, des réciprocity sont-elles possibles ? Éclairages à partir du cas de la région Centre-Val de Loire en France”. *The Journal of Rural and Community Development*, 17(2), 54–80

INSEE ; Insee Analyses Centre-Val de Loire n° 42 - Février 2018, [https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/sites/centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/centre-val\\_de\\_loire\\_1\\_insee\\_analyse\\_n42\\_trois\\_systemes\\_territoriaux\\_dans\\_la\\_region\\_pour\\_autant\\_de\\_dynamiques\\_d\\_emploi\\_et\\_de\\_population\\_.pdf](https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/sites/centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/centre-val_de_loire_1_insee_analyse_n42_trois_systemes_territoriaux_dans_la_region_pour_autant_de_dynamiques_d_emploi_et_de_population_.pdf)

JOUSSEAUME, V. “La métropole peut-elle s’allier sans dominer?”. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, inPress, L’alliance des territoires, 111. ffhalshs01636647v2.

LASCOUMES P, LE GALÈS P, *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, « 128 », 2018, <https://www.cairn.info/sociologie-de-l-action-publique--9782200621674.htm>

NADAUD, E. “La prise en compte des interdépendances dans les processus de développement des territoires. De la gouvernance à la coopération territoriale”. *Economies et finances*. Université de Poitiers (France), 2019.

OFFNER, JM, *Métropoles invisibles : Les métropoles au défi de la métropolisation. Plan Urbanisme Construction Architecture*, 2018, Les conférences POPSU

OFFNER, JM, « Les territoires de l’action publique locale. Fausses pertinences et jeux d’écarts », *Revue française de science politique*, 2006, 56 (1), pp. 27-47

POPSU (Les cahiers Popsu) :

- BARLES, S et DUMONT; *Métabolisme et métropole, la métropole lilloise entre internationalisation et interterritorialité*, 2021, 144p
- BARONE, S et MICHEL, L, *Métropole et risques littoraux - vers une gouvernance interterritoriale à Montpellier*, 2022, 136p
- Collectif, *De la ville-port à la métropole fluviale - un portulan pour Strasbourg*, 96p, 2021
- Collectif, *La Métropole coopérative et ses ressources - récit sur la gestion de l’eau et de l’alimentation à Bordeaux*, 2022
- Collectif, *La Métropole par la santé - Coopérations dans les Territoires de l’Orléanais*, 96p, 2021
- DEBRIE et DESJARDINS, *La Métropole Performative ?*, *Échelles de la fabrique métropolitaine rouennaise*, 2021, 80p

- DEVISMES et FORT-JACQUES, *Transformation de l'action publique métropolitaine - le laboratoire nantais et ses nouveaux objectifs*, 2022, 112p

STONE, C, "Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order", *Urban Affairs Review*, 2015, Vol. 51(1) 101–137.

STONE, C, "Power, Reform, and Urban Regime Analysis", *City & Community* 5:1 March 2006

TALANDIER, M et TALLEC, J, "Interdépendances et réciprocity entre les métropoles et leurs territoires : quels enjeux ? quelles solutions ? L'exemple du territoire métropolitain de Grenoble", colloque à Tours, juin 2019.

THINK TANK du Comité 21, note de cadrage : "La coopération, levier de résilience des territoires ?", septembre 2020.

VILLAR, C et DAVID, M, "La résilience un outil pour les territoires ?", séminaire IT-GO Rosko 2014

WOESSNER, R, "Quels enjeux pour l'Est français pris dans le tourbillon des réformes territoriales ?", *Revue géographique de l'Est*, vol. 59/3-3 / 2019 <http://journals.openedition.org/rge/9535>

## **Indexe des acronymes et abréviations**

ADEUS : Agence d'urbanisme de l'Eurométropole de Strasbourg  
A'urba : Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole  
BHNS : Bus à haut niveau de service  
BM : Bordeaux Métropole  
CA : Communauté d'agglomération  
CAA : Conseil agricole et alimentaire  
CC : Communauté de communes  
CFE : Cotisation foncière sur les entreprises  
CRST : Contrat régional de solidarité territoriale  
CRTE : Contrat de relance et de transition écologique  
DGS : Directeur/directrice général.e des services  
DSP : Délégation de service public  
DSSM : Direction de la Stratégie et Solidarité Métropolitaine d'Orléans Métropole  
EMS : Eurométropole de Strasbourg  
EPL : Entreprise publique Loire  
EPTB : Etablissement public territorial de bassin  
FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme  
GECT : Groupement européen de coopération territoriale  
GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations  
LOM : Loi d'orientation des Mobilités (2019)  
MAPTAM : loi portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles  
Montpellier 3M : Montpellier Méditerranée Métropole  
NOTRe (loi) : loi portant nouvelle organisation du territoire de la république (2015)  
OM : Orléans Métropole  
PAPI : Programme d'actions de prévention des inondations  
PAT : Projet alimentaire territorial  
PCAET : Plan climat-air-énergie territorial  
PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural  
PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)  
PNR : Parc naturel régional  
REME : Réseau express métropolitain métropolitain  
SCoT : Schéma de cohérence territoriale  
SCOTERS : SCoT de la région de de Strasbourg  
SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique  
SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple  
SRU (loi) : Loi solidarité et renouvellement urbain (2000)  
TOPOS : Agence d'urbanisme des territoires de l'Orléanais  
VM : Versement mobilité  
VMA : Versement mobilité additionnel  
VP : vice-président.e  
ZAN : Zéro artificialisation nette  
ZFE : Zone à faible émission

## Table des illustrations

<b>Carte 1 - Des ressources qui dépassent les frontières administratives des intercommunalités, Source : Montpellier 3M.....</b>	<b>104</b>
<b>Carte 2 - Évolution des contrats à Bordeaux Métropole, Réalisation : Adèle Dansart.....</b>	<b>140</b>
<b>Carte 3 - Organisation des territoires de l'Orléanais, Réalisation : Adèle Dansart .....</b>	<b>155</b>
<b>Carte 4 - Les flux de mobilités dans les territoires de l'Orléanais .....</b>	<b>161</b>
<b>Carte 5 - EPCIFP concernés par la PI Source : Préfecture du Loiret.....</b>	<b>166</b>
<b>Carte 6 - Intercommunalités est-héraultaises, Source : Montpellier 3M .....</b>	<b>171</b>
<b>Carte 7 - Transitec – Flux pendulaires par corridor.....</b>	<b>173</b>
<b>Carte 8 - La contractualisation comme méthode de coopération, Réalisation : Adèle Dansart.....</b>	<b>180</b>
<b>Carte 9 - - Structures de coopération dans la région du Rhin supérieur, source : Mission Opérationnelle Transfrontalière .....</b>	<b>190</b>
<b>Carte 10 - des coopérations politiques de l'EMS sur le territoire français, Réalisation : Adèle Dansart .....</b>	<b>194</b>
<b>Carte 11 - Carte du réseau ferroviaire strasbourgeois. Réalisation de Raymond Woessner, Géoconfluences 2022.....</b>	<b>200</b>
<b>Photo 1 - Signature de l'Entente du golfe d'Aigues-Mortes, photo issue du Métropolitain .....</b>	<b>36</b>
<b>Photo 2 - Pancarte dans le Médoc, Réalisation : Adèle Dansart.....</b>	<b>151</b>
<b>Photo 3 - Ligne de chemin de fer reliant Strasbourg et Saint-Dié des Vosges, A. Dansart .....</b>	<b>195</b>
<b>Photo 4 - Scierie dans le territoire de la Vallée de la Bruche et massif forestier en arrière-plan, A. Dansart.....</b>	<b>197</b>