

Les coopérations interterritoriales

**Zoom sur les coopérations
entre métropoles et territoires environnants**

mars 2019



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

FRANCE URBaine
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES

AdCF
Assemblée
des Communautés
de France

Depuis une dizaine d'années, **la coopération entre les territoires connaît une actualité forte**. Les chercheurs qui s'y intéressent sont de plus en plus nombreux, de Martin Vanier, auteur d'un ouvrage fondateur en la matière (1), à Magali Talandier qui a analysé la réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland (2), en passant par Olivier Bouba-Olga qui dans ses travaux invite à considérer les capacités de développement économique de tous les territoires et la nécessité des coopérations entre eux (3).

Dès 2015, l'enjeu de la coopération entre « villes » et « campagnes » s'est inscrit à l'agenda politique : dialogue entre territoires urbains et ruraux, développement d'échanges équilibrés, contrats pour favoriser la réciprocité deviennent les éléments clés d'une politique de rééquilibrage du territoire (4). Le Pacte Etat-métropoles de juillet 2016, qui décline des engagements pris conjointement par l'Etat et les métropoles, comprend un volet obligatoire, dans lequel chaque métropole s'engage à contribuer à l'« alliance des territoires » pour renforcer les coopérations avec les territoires environnants.

Cet enjeu prend depuis la formation du Ministère de la cohésion des territoires un relief nouveau. Sous couvert de cohésion entre les territoires, il s'agit en effet de définir un nouveau projet d'aménagement du territoire, prenant acte des **interdépendances, flux et échanges** qui structurent fortement le devenir des territoires et les inscrivent dans des systèmes territoriaux. **La coopération interterritoriale, parce qu'elle permet à des territoires d'agir ensemble, parce qu'elle les rend solidaires non seulement fonctionnellement mais aussi politiquement, est donc au cœur de la cohésion.**

Mais la coopération interterritoriale doit encore trouver sa place, face au registre de la concurrence qui reste très présent et façonne les représentations. Elle engage en effet les acteurs des territoires à articuler leurs actions, ce qui pose la question d'une ingénierie dédiée, et plus largement des moyens à consacrer. **Elle se fonde sur la connaissance et la reconnaissance des interdépendances et complémentarités entre les territoires.**

Alors même que les acteurs territoriaux mettent en place, parfois depuis de longues années, des coopérations dans le cadre de syndicats mixtes, de pôles métropolitains, d'associations, **aucun recensement des coopérations existantes n'a encore été établi.**

Face à ce constat, le CGET a engagé en 2018, en partenariat avec France urbaine et l'Assemblée des communautés de France (AdCF), une série de travaux sur les coopérations interterritoriales. **Ce « En détail – synthèse » présente ainsi les premiers résultats du recensement des coopérations existantes entre les métropoles et les territoires environnants**, réalisé dans ce cadre.

Coopérer entre territoires : une réalité ancienne, un impératif nouveau, une méthode à inventer

Coopérer signifie littéralement « œuvrer, travailler ensemble ». Dans son acceptation la plus courante, la coopération correspond à l'état d'esprit et au mode de comportement selon lesquels les individus conduisent leurs actions, relations et échanges d'une manière **non conflictuelle ou non concurrentielle**. Cet état d'esprit et ce mode de comportement poussent les individus à chercher les modalités permettant d'analyser ensemble et de façon partagée les situations, en vue de parvenir à des **fins communes ou acceptables par tous**. Il s'agit de reconnaître chacune des parties dans sa spécificité et de mettre l'accent sur la **relation de réciprocité** qui doit s'établir entre ces parties. Il s'agit d'une réciprocité globale, ce qui pose la question de la **temporalité**. A l'amorce de la relation de coopération, chacune des parties fait en quelque sorte le pari d'un gain sur le plus ou moins long terme et non au cas par cas. Cela suppose d'expliciter dès le début les apports de chacun, ce en quoi il a besoin de l'autre, mais aussi les contraintes que l'un et l'autre s'imposent mutuellement et les gains engendrés par la coopération pour chacun et pour le tout.

Lorsque cette logique de coopération concerne des territoires, on parle de coopération interterritoriale. Elle soulève plusieurs enjeux.

Dans la mesure où les territoires tendent à **se spécialiser** en termes de fonctions et où les **flux** de personnes, marchandises, capitaux, informations, idées, innovations, technologies **ne cessent d'augmenter**, les pratiques quotidiennes des citoyens, usagers et habitants des territoires font très largement fi des frontières administratives. Les individus doivent en effet se déplacer, bien au-delà du périmètre de leur commune de résidence, pour travailler, se former, accéder aux biens de consommation courante, services, aménités, environnements et ambiances qu'accueillent des lieux différents, pour leurs relations sociales... Ce fonctionnement des espaces et sociétés conduit les élus des collectivités à **penser et se projeter au-delà des limites de leurs territoires respectifs, à articuler leurs compétences et interventions**, à plusieurs échelles. Mais cette perspective paraît problématique voire contradictoire lorsqu'on la rapporte au système démocratique et au modèle de gouvernement en place : élus par et pour un territoire bien circonscrit, leurs actions doivent bénéficier avant tout à la population de ce territoire. L'articulation de leurs actions par les élus locaux ne va donc pas de soi. **C'est un premier enjeu démocratique pour les coopérations entre territoires.**

Afin de théoriser ces transformations, Martin Vanier a défini le **principe d'interterritorialité** comme « *la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont* » (5). Le principe d'interterritorialité, qui se traduit par des coopérations entre territoires, s'oppose au registre de la concurrence territoriale. Il diffère aussi de celui de la solidarité redistributive, par subvention ou péréquation, car la coopération est le résultat de la volonté de plusieurs territoires de faire et agir ensemble. Il n'est pas aisément à mettre en œuvre car il requiert une profonde modification des **représentations**, attachées au rôle de l'élu par rapport aux citoyens et aux acteurs privés, ou encore liées aux supposées hiérarchies entre les territoires. **C'est un deuxième enjeu relatif à l'imaginaire pour les coopérations interterritoriales.** Le principe

d'interterritorialité questionne en effet le **référentiel** et les **modes d'action actuels**, fait appel à de **nouvelles scènes de transaction** et à des **savoir-faire** encore peu répandus et peu partagés, fondés sur l'échange co-constructif plutôt que sur la défense du positionnement de chacun. Il nécessite par ailleurs des **moyens** et peut exiger une **ingénierie spécifique**, notamment prospective, pour aider à concevoir et mettre en œuvre des actions et projets interterritoriaux, **ce qui constitue un troisième enjeu technique et financier**. Enfin, **un quatrième enjeu à relever** concerne les **dispositifs de connaissance**. Si les complémentarités et les interdépendances entre les territoires constituent le soubassement des coopérations entre eux, nous ne disposons pas à l'heure actuelle d'une **connaissance satisfaisante, complète et précise, des interrelations et interdépendances entre les territoires**.

Les outils et systèmes d'observation des dynamiques interterritoriales (6)

Les pratiques actuelles en matière d'analyse et d'observation des dynamiques interterritoriales sont hétérogènes. Un premier repérage des outils et systèmes d'observation mis en place par les métropoles (services des métropoles et agences d'urbanisme) tend ainsi à montrer que :

- tous les territoires métropolitains, au sens large, ne sont pas dotés de tels outils et systèmes d'observation ;
- le corpus de données existantes permettant d'analyser les dynamiques interterritoriales entre les métropoles et les territoires environnants ne permet pas d'aborder l'ensemble des interrelations et ce corpus est souvent sous-utilisé ;
- des méthodes d'analyse sont déployées à l'échelle des territoires fonctionnels (unité urbaine ou aire urbaine), moins souvent à celle des périmètres d'action des élus locaux ;
- les analyses sont davantage conduites dans une perspective de stocks que de flux, et souvent dans une logique de comparaison entre les territoires, plus que de connaissance des interrelations à différentes échelles ;
- les interrelations sont souvent appréhendées sous l'angle des mobilités domicile-travail. Or, d'autres domaines tels que l'alimentaire, l'énergie, l'environnement, l'eau, les zones de chalandise et pratiques de consommation des habitants, les mécanismes de redistribution des richesses, la logistique, ou encore le transfrontalier mériteraient d'être appréhendés.

Pour autant, des coopérations entre territoires existent, il s'agit même d'une réalité ancienne, qui n'a pas toujours été désignée par ce terme. A titre d'exemple, les syndicats mixtes, qui représentent un des premiers outils de coopération entre communes et intercommunalités, sont nés dans les années 1930 (7), tandis que des réseaux de villes se sont constitués dans les années 1990 (ex : réseaux de villes de l'Ouest ou de la Bretagne). Plus ou moins formalisées, plus ou moins souples, les coopérations interterritoriales se développent ces dernières années. Elles revêtent une grande diversité de **formes** et de **modalités**, peuvent se traduire par un contrat, une charte ou un accord (ex : contrat de réciprocité « ville-campagne »), s'appuyer sur des **outils** voire une **structure dédiée** (ex : pôle métropolitain, syndicat mixte), investir différents **champs** de politiques publiques. Elles se sont parfois appuyées sur une réflexion autour d'un document de planification à l'échelle d'un territoire élargi (ex : SCoT ou InterSCoT). Les clés d'entrée et organisations diffèrent, tout comme les **objectifs** et **finalités** poursuivis.

Il faut souligner ici que la coopération interterritoriale ne se limite pas à la coopération entre collectivités. Elle implique les **acteurs, au sens large, des territoires c'est-à-dire les entreprises, les associations ou encore les collectifs de citoyens**.

La coopération est au cœur de l'objectif de cohésion des territoires du Gouvernement. La cohésion des territoires résulte de forces convergentes qui tendent à maintenir l'unité du

pays. Elle prend acte des interdépendances, des flux, des échanges qui structurent largement le devenir des territoires et les inscrivent dans des systèmes territoriaux. Elle appelle donc à agir sur ces liens (analyse, renforcement, structuration, développement, ...) pour à la fois réduire les difficultés que connaissent certains territoires et favoriser la mise en capacité (8) de chacun, au profit de l'ensemble du pays. La cohésion des territoires s'appuie sur les complémentarités et les réciprocités donc sur les coopérations.

Théorisée par l'anthropologue américaine Margaret Mead en 1937 (9), la coopération correspond à la « part prise à une œuvre faite en commun ». On peut employer le terme « coopération » pour désigner l'action elle-même, conduite dans un esprit de collaboration, comme la structure, l'institution ou le dispositif chargé(e) de promouvoir cette action (10). La notion entretient de nombreux liens avec des termes proches : **collaboration, concours, participation, contribution, co-élaboration, co-construction, co-développement, complémentarité, partage, solidarité, équilibre, réciprocité, échange, mutualisation, équilibre**, etc.

Les résultats du recensement des coopérations entre métropoles et territoires environnants : quatre grandes tendances

Le rôle de « moteurs » ou de locomotives des économies régionales des métropoles, en particulier sur le plan de l'emploi et de la croissance, a été largement mis en avant par les chercheurs de la nouvelle économie géographique (11). Par ailleurs, des chercheurs comme Laurent Davezies (12) ou Philippe Estèbe (13) ont montré que les métropoles, du fait de leur poids démographique et économique, apportent une contribution majeure à la redistribution des richesses via les mécanismes nationaux de transfert. Un « devoir métropolitain » s'affirme, par incitation institutionnelle (14) ou plus spontanément par volontarisme politique local.

Mais il est bien question d'interdépendance entre ces espaces : si les métropoles peuvent concentrer les emplois et la production de richesse, faire bénéficier les populations des territoires avoisinants de leurs aménités et de services rares, les territoires avoisinants participent pleinement de leur développement et de leur attractivité. La géographie et plus précisément certains milieux et enjeux (ex : un fleuve, une chaîne montagneuse, un littoral,...) interconnectent les métropoles et les territoires environnants. Ils appellent, de la part de ces territoires, une gestion partagée et attentive de ces biens communs, précieux. Plus profondément encore, sur le plan alimentaire, énergétique, de l'accès à l'eau potable, de la masse salariale ou encore de l'offre de logement, les métropoles dépendent de leurs arrière-pays.

Afin de mieux connaître et comprendre les coopérations entre les métropoles et leurs territoires environnants, le CGET a initié en 2018, avec France urbaine et l'AdCF, une étude sur les coopérations existantes (15).

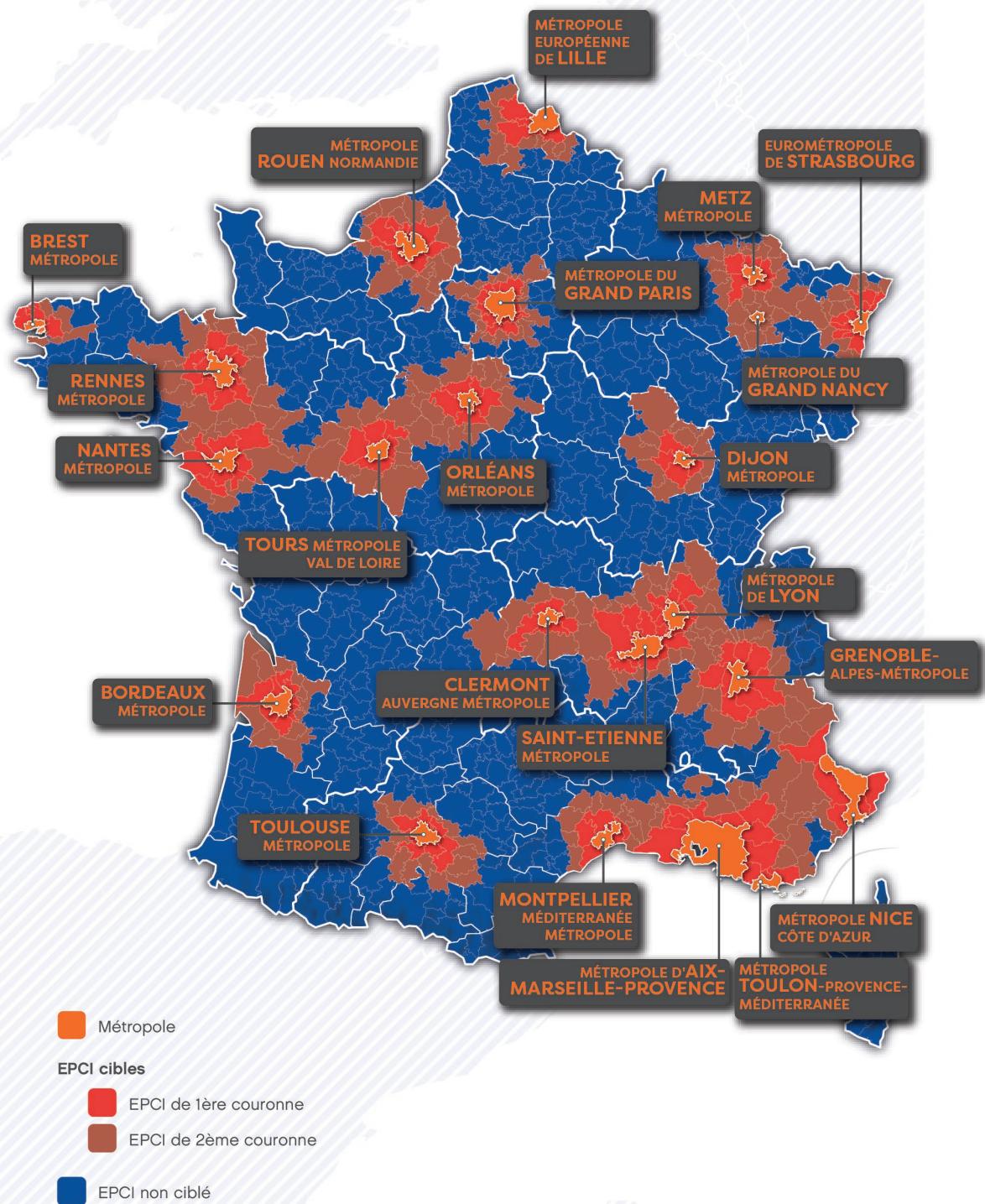
Elle s'appuie sur une double enquête :

- un questionnaire a été transmis aux 22 métropoles et 21 l'ont renvoyé complété (16) ;
- un questionnaire en ligne a été mis en place à destination des territoires environnants, c'est-à-dire des EPCI des premières et deuxièmes couronnes des 22 métropoles, ainsi que des Pays, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), parcs naturels régionaux (PNR) et pôles métropolitains environnant les 22 métropoles (17).

L'enquête conduite auprès des métropoles a recensé **173 coopérations** entre 21 métropoles et des territoires environnants (18). Ces coopérations concernent principalement **trois thématiques : la mobilité et les transports, le tourisme, le développement économique**. L'environnement, la culture, l'eau/ l'assainissement/ la GEMAPI sont également trois thématiques fréquentes parmi les coopérations recensées. Ces coopérations se font principalement avec des EPCI à fiscalité propre et en particulier avec des **communautés de communes**, elles sont en majorité **pluri-thématisques** (elles concernent à 38% 3 thématiques et plus, à 19% 2 thématiques, à 43% une seule thématique), en très grande majorité **conventionnelles** (contrat de réciprocité ou autre contrat ou convention) et s'appuient à 80% sur une **instance de suivi**. Parmi ces coopérations, **76% sont actives** et 24% en projet.

L'enquête en ligne a recueilli en tout 189 réponses de territoires environnants situés partout en France métropolitaine, soit un taux de réponse de 20%. Sur ces 189 réponses, 175 proviennent de territoires environnants cibles de l'enquête, à savoir d'EPCI à fiscalité propre, de Pays, PETR, PNR, pôles métropolitains et syndicats environnant les 22 métropoles françaises. Il s'agit à **62% d'EPCI à fiscalité propre** et parmi eux à **80% de communautés de communes**, plus précisément. Parmi les EPCI à fiscalité propre cibles qui ont répondu à l'enquête, on distingue les EPCI à fiscalité propre situés dans la 1^{ère} couronne d'une des 22 métropoles, des EPCI à fiscalité propre situés dans la 2^{ème} couronne d'une des 22 métropoles. Les premiers, les EPCI à fiscalité propre situés dans la 1^{ère} couronne d'une des 22 métropoles - qui représentent 45% des EPCI cibles qui ont répondu à l'enquête - ont **déclaré à 80% coopérer avec la métropole proche**, tandis que les seconds, les EPCI à fiscalité propre situés dans la 2^{ème} couronne d'une des 22 métropoles – qui représentent 55% des EPCI cibles qui ont répondu à l'enquête – ont **déclaré à près de 27% coopérer avec la métropole proche**. L'analyse de leurs réponses fait ressortir les **principales thématiques** traitées dans les coopérations : **la mobilité et les transports, le tourisme, l'attractivité**. Suivent la stratégie territoriale, le développement économique et l'environnement. Comme les métropoles, ces territoires environnants déclarent que les coopérations sont majoritairement conventionnelles. D'après les territoires environnants ayant répondu ne pas être impliqués dans des coopérations avec la/les métropole(s) proche(s), les thématiques pour lesquelles des coopérations sont nécessaires sont la mobilité et les transports, le tourisme, le développement économique.

Territoires environnants (EPCI) cibles de l'enquête sur les coopérations avec les métropoles



Réalisation : CGGET DST, service cartographie 2019

Partout en France, des coopérations actives et en projet entre métropoles et territoires environnants

Toutes les métropoles ont déclaré des coopérations avec des territoires environnants (19). De plus, si toutes les intercommunalités environnant les métropoles ne coopèrent pas aujourd’hui avec la/les métropole(s) proches, la volonté de coopérer est une constante dans les réponses des territoires environnans interrogés et leurs attentes vis-à-vis des métropoles sont fortes. Certes, les territoires environnans ayant répondu à l’enquête ont identifié des freins à la coopération, d’ordre technique ou géographique, mais également politique et psychologique, liés aux asymétries de moyens comme aux représentations. Ainsi, l’absence de sollicitation de la part de la métropole, l’éloignement géographique ou psychologique des territoires, le caractère informel des projets de coopération qui peut les fragiliser, comme l’existence de concurrences entre les territoires (par exemple entre zones d’activité économique) sont cités parmi les raisons expliquant l’absence de coopérations. Mais les territoires environnans ayant répondu à l’enquête mettent surtout en avant les avantages de la coopération avec la/les métropole(s) proche(s) : pour eux, elle permet de bénéficier de la dynamique de développement économique de cette dernière, d’agir à la bonne échelle (celle des bassins de vie ou d’emploi), d’exploiter les complémentarités locales sources d’externalités positives (par exemple dans les offres touristiques) ou encore d’augmenter leurs capacités d’action grâce aux moyens humains et aux outils dont les métropoles disposent (notamment à travers les agences d’urbanisme).

Mobilité, tourisme, développement économique : priorité aux coopérations appelant une coordination et s’appuyant sur une complémentarité

Le recensement permet également de dégager les thématiques les plus investies ou jugées les plus importantes à investir par les coopérations: la mobilité et les transports, le tourisme et le développement économique.

Le fait que la mobilité et les transports se placent en premier trouve plusieurs explications : les déplacements s’affranchissent par nature des limites administratives ; une politique de transports efficace doit se penser à l’échelle du bassin de vie ou d’emploi pour répondre aux besoins ; les métropoles sont autorités organisatrices de mobilité.

Exemples: développement d’aires de covoiturage à proximité de la métropole de Saint-Etienne ; projet de liaison en bus à haut niveau de service entre la métropole de Bordeaux et la communauté d’agglomération de Libourne ; mise en place d’outils de modélisation des déplacements pour établir les chiffres clés des déplacements dans et autour de la métropole grenobloise.

Le tourisme ressort comme la deuxième thématique la plus fréquente parmi les coopérations déclarées ou jugées nécessaires. Les territoires urbains, qui peuvent offrir un grand nombre d’équipements et évènements culturels, et les territoires ruraux, plus propices aux loisirs de plein air et accueillant souvent des sites naturels remarquables, apparaissent en effet complémentaires.

Exemples: entrée de l’œnotourisme, du patrimoine vernaculaire, de l’archéologie et du patrimoine sacré dans les schémas touristiques de la région de Montpellier ; promotion des hébergements touristiques non urbains par la métropole dijonnaise ; étude des itinéraires cyclables et réalisation d’un diagnostic des installations de terrain pour « la Seine à vélo » aux alentours de Rouen ; promotion par la

métropole de Toulouse du pays des Portes de Gascogne via la diffusion de 10 000 exemplaires d'un Guide du Routard dédié.

La troisième thématique la plus investie par les coopérations existantes, à savoir **le développement économique**, est beaucoup plus générique. Elle recouvre autant le développement de filières industrielles, de savoir-faire locaux, de circuits courts agricoles, que la promotion du télétravail, le soutien à l'innovation ou encore le tourisme.

Exemples: mutualisation de l'agence de développement économique entre Nantes et Saint-Nazaire ; régulation des implantations commerciales dans le cadre du PETR du Grand Clermont qui regroupe quatre EPCI à fiscalité propre ; élaboration d'une stratégie d'accueil des entreprises dans le cadre du programme de la Multipôle Sud Lorraine qui regroupe 13 EPCI à fiscalité propre dont la métropole de Nancy ; mise en réseau des sites d'excellence numériques dans le cadre du GECT Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai.

Des formes et modes de fonctionnement divers

Les métropoles coopèrent principalement avec des EPCI à fiscalité propre et plus particulièrement avec des communautés de communes, surtout lorsque ces dernières sont situées dans la 1^{ère} couronne de ces métropoles. Les coopérations recensées s'inscrivent dans le cadre ou prennent appui sur des regroupements variés - syndicats mixtes portant des SCoT, pôles métropolitains, PNR, Pays, PETR,... -, peuvent s'établir pour traiter une problématique ou conduire un projet en particulier, mais aussi découler de la volonté d'élus de faire travailler leur territoire ensemble sans qu'une thématique prioritaire ne soit ciblée au départ. Certaines coopérations donnent lieu à des actions pluri-thématisques de différentes natures, engageant différents types d'acteurs, tandis que d'autres sont beaucoup plus ponctuelles, quant à leur(s) objet(s) et dans le temps. **Le niveau d'engagement des partenaires et plus encore l'effectivité des coopérations sont difficiles à apprécier** pour toutes ces raisons, même si l'existence d'une instance de suivi et de pilotage, la fréquence des réunions de travail, le portage politique, la mobilisation de moyens humains, techniques et financiers et la mise en œuvre d'actions concrètes sont des indicateurs permettant d'apprécier le caractère actif/effectif ou non d'une coopération.

Outils et modalités : la voie conventionnelle majoritaire

Les contrats de réciprocité occupent une place importante dans les coopérations déclarées par les métropoles. La voie conventionnelle semble présenter un avantage non négligeable : elle officialise la volonté, partagée par les co-contractants, de coopérer. Souvent assortie d'un plan d'actions ou d'un programme de travail, annuel ou pluriannuel, elle officialise également l'engagement des parties à œuvrer conjointement dans une série de domaines et fixe les modalités de suivi de la coopération. Pour autant, elle ne garantit pas l'effectivité de la coopération, ni que celle-ci portera des fruits. Autre enseignement, **la souplesse est souvent recherchée** et certains territoires préfèrent ne pas figer ni encadrer excessivement les démarches de coopération. L'absence de formalisation semble permettre davantage la discussion, l'exploration et l'émergence de sujets à travailler en commun. Néanmoins, nombreux sont les territoires qui ont choisi de mettre en place une **structure dédiée** au portage des coopérations, afin de disposer d'un acteur tiers, moins dépendant vis-à-vis du climat des relations politiques entre les territoires, de bénéficier de **moyens humains, en ingénierie** notamment, et d'officialiser la ou les coopérations. Les pôles métropolitains et les syndicats mixtes, mais aussi les agences d'urbanisme, sont cités parmi les structures dédiées au portage des coopérations entre métropoles et territoires environnants.

Exemples de supports juridiques des coopérations interterritoriales	
Outil/ structure	Description
Syndicat mixte	On distingue les syndicats mixtes ouverts et fermés. La composition des syndicats mixtes ouverts peut être limitée (aux collectivités membres et leurs groupements) comme élargie (à d'autres personnes morales de droit public, comme les consulaires et les opérateurs), leur objet social correspond aux œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales membres. La création d'un syndicat mixte n'engendre pas la constitution d'un capital.
Association	L'objet social et la composition d'une association de droit privé soumise à la loi de 1901 sont librement déterminés par ses statuts. La création d'une association n'engendre pas la constitution d'un capital.
Entente	L'entente est un accord qui permet de mutualiser des compétences entre des communes, des EPCI et des syndicats mixtes. Son objet peut être large à la condition qu'il entre dans les compétences de ses membres.
Pôle métropolitain	Créé en 2010, le pôle métropolitain est un syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité propre sur le mode du volontariat. Il est destiné à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement. La loi MAPTAM a apporté quelques modifications relatives aux seuils démographiques et aux statuts possibles des pôles métropolitains. Dans un pôle métropolitain, l'initiative appartient aux EPCI. Pour les pôles métropolitains, le principe de la discontinuité territoriale a été reconnu.
Groupement d'intérêt public (GIP)	Le GIP est une personne morale de droit public à caractère administratif ou industriel et commercial dont la convention constitutive doit être approuvée par l'Etat. Crées en 1982 pour les besoins du secteur de la recherche, les GIP ont connu un essor considérable dans les domaines de l'action publique. Ils ont pour objet de favoriser la coopération des personnes morales publiques et privées qu'ils regroupent en leur sein pour gérer des équipements ou des activités d'intérêt commun.
Société publique locale (SPL)	La société publique locale est une société anonyme de droit privé à capitaux 100% publics, composée de collectivités territoriales et de groupements de collectivités territoriales. Son principal avantage réside dans l'application du principe du « in house » (pas de mise en concurrence avec ses actionnaires).

Perspectives

Ce recensement des coopérations entre les métropoles et les territoires environnants s'inscrit dans le cadre d'une **étude**, en cours, qui a été initiée en 2018 par le CGET, en partenariat avec France urbaine et l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Cette étude comprend également une analyse approfondie de dix démarches de coopération et une analyse d'outils et méthodes d'observation des flux et échanges entre territoires. En parallèle, le CGET pilote, depuis l'été 2018, en partenariat avec France urbaine et l'AdCF, une « **Fabrique prospective** » (20) visant à accompagner les métropoles de Brest, Nantes, Rouen et Toulouse et leurs territoires environnants dans une réflexion sur leurs futures coopérations. La « **Fabrique prospective** » (21) se traduira par des pistes d'actions à destination des acteurs participants, et par des recommandations transversales, y compris d'ordre réglementaire et législatif, pour renforcer et développer les coopérations. Afin de capitaliser l'ensemble de ces travaux, amenés à apporter des éclairages sur les coopérations interterritoriales, d'autres publications du CGET sont prévues.

NOTES

(1) *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, 2008, ed. Economica, coll. Anthropos

(2) « Réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland », in Maxime Huré, Max Rousseau, Vincent Béal, Sébastien Gardon, Marie-Clotilde Meillerand, 2018, (*Re)penser les politiques urbaines. Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, Ed. du PUCA, Recherche.

(3) Voir notamment *Dynamiques territoriales : éloge de la diversité*, 2017, Atlantique, éditions de l'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine, et pour une présentation plus globale, son blog : <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-bouba-olga/>

(4) A l'issue de travaux communs, les députés Alain Calmette et Carole Delga ont lancé un cycle de travail au sein de la fondation Jean Jaurès sur les défis de la coopération entre villes et campagnes. Initié en avril 2014, ce cycle de travail a réuni des parlementaires, des élus locaux, des universitaires et des experts des questions territoriales.

Dans le cadre du comité interministériel aux ruralités tenu le 13 mars 2015 à Laon et en particulier de son troisième volet relatif à la mise en réseau des territoires, il a été décidé d'expérimenter des « contrats de réciprocité ville-campagne ».

(5) Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, « Reforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques*, juin 2014

(6) Ces éléments sont issus de l'analyse d'Olivier Portier, conduite dans le cadre de l'étude sur les coopérations entre les métropoles et les territoires environnants réalisée par KPMG.

(7) Ils sont encore nombreux aujourd'hui (2790 recensés au 1er octobre 2017) et permettent des économies d'échelle et une mise en cohérence de politiques publiques, en particulier dans les domaines de la gestion de l'eau, des déchets, des transports ou encore du tourisme, voir *Les environnements territoriaux des métropoles : quelles stratégies de coopération au service du développement local ? Analyse comparée des systèmes de Lille, Nantes et Toulouse*, 2018, projet collectif du Master STU de Sciences Po Paris, en partenariat avec l'ADGCF, l'AdCF, l'APVF et la Banque des territoires.

(8) La mise en capacité consiste à donner à chacun les moyens adaptés aux besoins qui conditionnent le développement spécifique qui pourrait être le sien.

(9) Parmi les travaux fondateurs de Margaret Mead à ce sujet voir Margaret Mead (dir.) (2002) [1937], *Cooperation and Competition Among Primitive Peoples*, New York-London, McGraw-Hill Book Company.

(10) A ce sujet, voir Joël Candau (2018), "Coopération", in Anthrope.org, Paris, Éditions des archives contemporaines.

(11) La « nouvelle économie géographique » est un champ de l'économie dont on peut fixer l'émergence en 1991, avec la parution de l'ouvrage de Paul Krugman, *Geography and Trade*, aux MIT Press. Née d'une application à l'économie régionale des nouvelles théories du commerce international, elle se fonde sur l'idée-maîtresse suivante : les logiques d'agglomération sont au cœur de la dynamique des échanges. Elle s'est développée très rapidement à partir du milieu des années 1990, donnant lieu à de nombreux modèles qui convergent au tournant du siècle vers un socle consolidé mêlant économie spatiale et économie urbaine. En France, on peut citer, près de 25 ans plus tard, les travaux de Philippe Askenazy, comme : Philippe Askenazy et Philippe Martin, « Promouvoir l'égalité des

chances à travers le territoire », *note du Conseil d'analyse économique* n°20, février 2015. Des études récentes reviennent sur les enjeux de la nouvelle économie géographique. Les travaux des chercheurs du laboratoire EconomiX (Nadine Levratto et Denis Carré) ont par exemple amené à relativiser, ou du moins nuancer, le dynamisme des métropoles françaises en termes d'évolution de l'emploi, les situations étant contrastées, voir la note d'analyse CGET-France Stratégie, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », de novembre 2017.

(12) Voir notamment *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, 2008, éd. du Seuil, coll. La République des Idées.

(13) Voir notamment *L'égalité des territoires, une passion française*, 2015, PUF, coll. La ville en débat.

(14) Voir le volet « alliance des territoires » du Pacte Etat-métropoles du 6 juillet 2016 et pactes métropolitains d'innovation et de coopération conclus entre fin 2016 et début 2017.

(15) A l'issue d'une procédure de marché public, la réalisation de cette étude a été confiée au cabinet KPMG.

(16) Compte tenu de l'extension récente de son périmètre, il a été convenu avec elle que la métropole Aix-Marseille-Provence ne participerait pas à cette première enquête. Dans la mesure où ses coopérations anciennes ont été « internalisées », cela a permis de ne pas fausser les résultats.

(17) Une base de 926 contacts a été constituée à cet effet.

(18) Les coopérations entre métropoles étaient exclues du champ d'analyse.

(19) A l'exception de la métropole Aix-Marseille Provence, voir note (15).

(20) A travers le dispositif des « Fabriques Prospectives », lancé en janvier 2018, le CGET entend apporter un soutien en ingénierie aux territoires afin de leur permettre d'anticiper et d'imaginer les solutions pour faire face aux mutations qui les traversent. Chaque Fabrique, dont celle sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants, comprend 4 territoires volontaires qui bénéficient d'un accompagnement pour travailler pendant un an sur un enjeu d'intérêt national et territorial.

(21) A l'issue d'une procédure de marché public, la conception, l'animation et la capitalisation de cette fabrique prospective ont été confiées au cabinet Rouge Vif Territoires.



En savoir +

- « **Veille & Territoires** » # 243, bulletin de veille comprenant un focus sur les coopérations interterritoriales, avec sélection bibliographique – **mars 2019** ;
- « **En détail-Synthèse** » sur les enseignements de la « Fabrique Prospective » sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants - **janvier 2020** ;
- « **Regards croisés** sur les coopérations interterritoriales » - **septembre 2020**.

Auteur(s)

Cécile Altaber

Couverture

Conception CGET

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Serge Morvan

N O U S S U I V R E



www.cgét.gouv.fr

20 avenue de Sécur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00